

**Н. С. Ищенко**

**БЕЛАРУСЬ И МИРОВОЙ ОПЫТ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

**Гомель  
ГГТУ им. П. О. Сухого  
2011**

УДК 328.185(476)  
ББК 67.408.142+67.518.1(4Бел)  
И98

*Рекомендовано к изданию Советом ГГТУ им. П. О. Сухого  
(протокол № 3 от 21.11.2011 г.)*

Рецензенты: заслуж. юрист Респ. Беларусь д-р юрид. наук,  
проф. Белорус. гос. ун-та, акад. Междунар. славян.  
акад. наук *А. А. Головки*;  
зав. каф. Гродн. гос. ун-та им. Я. Купалы канд. юрид. наук,  
доц. *Н. В. Мисаревич*

**Ищенко, Н. С.**

И98 Беларусь и мировой опыт противодействия коррупции / Н. С. Ищенко. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2011. – 250 с.

ISBN 978-985-535-110-9.

Коррупция является транснациональной проблемой, стоящей перед всем мировым сообществом. Коррупция девальвирует демократические ценности, препятствует стабильному развитию общества, эффективному управлению и экономическому росту стран, подрывает их безопасность. Проблема борьбы с коррупцией требует особого внимания, поскольку это опасное явление порождает такие негативные последствия, как нарушение конституционных основ государства, прав и свобод граждан, социальное неравенство, недоверие населения к государственной власти и ее институтам.

Книга может быть полезной для преподавателей и студентов правовых и иных факультетов вузов, работников правоохранительных органов, органов власти и управления, СМИ, неправительственных организаций и всех, кто интересуется проблемами коррупции.

**УДК 328.185(476)  
ББК 67.408.142+67.518.1(4Бел)**

**ISBN 978-985-535-110-9**

© Ищенко Н. С., 2011  
© Учреждение образования «Гомельский  
государственный технический университет  
имени П. О. Сухого», 2011

Научное издание

**Ищенко** Нина Сергеевна

**БЕЛАРУСЬ И МИРОВОЙ ОПЫТ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

**Монография**

Редакторы: *А. В. Власов, Н. В. Гладкова*

Компьютерная верстка *Е. Б. Яцук*

Подписано в печать 20.12.11.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.

Ризография. Усл. печ. л. 14,65. Уч.-изд. л. 18,6.

Тираж 100 экз. Заказ № /63.

Издатель и полиграфическое исполнение:

Издательский центр

учреждения образования «Гомельский государственный  
технический университет имени П. О. Сухого».

ЛИ № 02330/0549424 от 08.04.2009 г.

246746, г. Гомель, пр. Октября, 48

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава I. Нормативно-правовые акты в сфере противодействия коррупции в Республике Беларусь. Общая характеристика. Основные положения</b> .....	13
§ 1. Модельные законы в сфере противодействия коррупции.....	13
§ 2. Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» .....	25
§ 3. Определение коррупции в международных актах и законодательстве Республики Беларусь.....	44
§ 4. Признаки и систематизация коррупционных преступлений.....	48
<b>Глава II. Организованная преступность и коррупция</b> .....	53
§ 1. Понятие организованной преступности.....	53
§ 2. Роль коррупции в организованной преступности .....	60
§ 3. Методы борьбы с организованной преступностью.....	63
§ 4. Трансформация коррупции в условиях перехода к рынку .....	65
<b>Глава III. Историография коррупции</b> .....	66
§ 1. Генезис коррупции.....	66
§ 2. Историко-правовое исследование взяточничества .....	75
§ 3. Взяточничество в советский период (1917–1991 годы).....	80
§ 4. Глобализация в истории и ее связь с коррупцией .....	85
<b>Глава IV. Современное состояние коррупции в мире</b> .....	88
§ 1. Transperensy International. Индекс восприятия коррупции как показатель состояния коррупции в мире .....	88
§ 2. Общественное мнение о коррупции в Республике Беларусь и иных государствах .....	98
§ 3. Иные источники информации о географии коррупции .....	103
§ 4. Коррупционная карта мира–2010.....	106
§ 5. Причины коррупции.....	109
<b>Глава V. Передовые национальные антикоррупционные стратегии: уроки для Беларуси и ряда государств СНГ</b> .....	121
§ 1. Общая характеристика зарубежных антикоррупционных усилий ....	121

§ 2. Политика Сингапура в сфере борьбы с коррупцией.....	126
§ 3. Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея) .....	129
§ 4. Законодательство Японии в сфере борьбы с коррупцией .....	135
§ 5. Антикоррупционная стратегия США.....	141
§ 6. Анализ законодательных инициатив в сфере борьбы с коррупцией в России.....	147
<b>Глава VI. Международно-правовые средства противодействия коррупции .....</b>	<b>157</b>
§ 1. Организация Объединенных Наций против коррупции .....	158
§ 2. Конвенции Совета Европы в области борьбы с коррупцией .....	166
§ 3. Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе со взяточничеством должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций.....	170
§ 4. Всемирный Банк против коррупции.....	175
§ 5. Иные международные антикоррупционные инициативы .....	180
§ 6. Механизмы подавления коррупции.....	183
§ 7. Эффективность прокурорского надзора в сфере борьбы с коррупционными правонарушениями.....	194
§ 8. Незрелое гражданское общество, отсутствие свободы доступа к информации – главные факторы развития коррупции .....	197
<b>Заключение.....</b>	<b>208</b>
<b>Литература .....</b>	<b>219</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>233</b>
Приложение 1. Государственная программа по борьбе с коррупцией.....	233
Приложение 2. Модельный закон «О праве на доступ к информации» .....	236
Приложение 3. Модели организации государственных инспекций и борьбы с коррупцией.....	245

*Вся моя мысль в том, что ежели люди порочные  
связаны между собой и составляют силу, то людям  
честным надо сделать только то же самое.*

Лев Толстой

## **ВВЕДЕНИЕ**

Защита конституционного строя, обеспечение мира и согласия в обществе, реализация принципов социальной справедливости, создание необходимых условий для поступательного экономического развития – важнейшие приоритеты белорусского государства.

Коррупция является одной из актуальных глобальных проблем человечества. Полностью изжить ее не удалось ни одной из стран мира. Основная угроза коррупции состоит в подрыве принципов государственного управления, равенства всех перед законом и социальной справедливости.

Более 10 лет на законодательном уровне в Республике Беларусь реализуется система по борьбе с коррупцией, в то время как, например, Российская Федерация лишь в 2008 г. приступила к разработке соответствующей программы. Как заявил Глава белорусского государства 23 окт. 2008 г. на заключительном совместном заседании Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания третьего созыва, «жизнь показала, что мы были правы, сделав **главным приоритетом нашей политики** (выделено мною. – Н. И.) ее антикоррупционную направленность». Сегодня по этому пути уже пошли Россия, Украина и другие страны, потому что в коррумпированной экономике нет ни эффективного хозяйствования, ни социальной защиты».

Руководством страны последовательно и настойчиво предпринимаются необходимые меры по дальнейшему укреплению законности и правопорядка, недопущению проникновения криминала в органы государственного управления, в политическую и экономическую сферы.

Под руководством Главы государства в республике ведется широко-масштабная и бескомпромиссная борьба с коррупцией, ставшей в XXI в. глобальной проблемой международного масштаба.

Мировой опыт показывает, что коррупция активно процветает, когда государство испытывает серьезные трудности в развитии либо находится в стадии модернизации и переходит к новым способам управления экономикой и другими важнейшими сферами жизнедеятельности.

Поэтому не случайно на состоявшемся 13 нояб. 2008 г. совещании по вопросам эффективности принимаемых мер по борьбе с коррупцией Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко заявил: «Базовый принцип нашей политики – **государство для народа** (выделено мною. – Н. И.). И ради достижения этой цели я не отступлю от решительной борьбы с коррупцией –

ржавчиной, способной втянуть страну в пропасть экономических и социально-политических потрясений».

Выступление Главы государства в очередной раз подтвердило неизменность и жесткость позиции власти к любым коррупционным проявлениям в республике. Оно вызвало большой общественно-политический резонанс, получило широкую поддержку населения страны, стало программным для организации деятельности всех органов государственного управления в данном направлении.

Написание данной работы обусловлено актуализацией проблемы выработки эффективной международно-правовой стратегии борьбы с коррупцией, а также вопроса законодательного урегулирования этого явления на национальном уровне. Решение этих задач не представляется возможным без проведения анализа современного уровня коррумпированности общества в глобальном масштабе и выяснения причин этого социального явления, что нашло отражение в настоящей работе.

На современном этапе в условиях глобализации для коррупции характерна *транснациональность* и *системность*. Коррупция не признает национальных границ. Она имеет повсеместное распространение, масштаб данного явления достиг международного уровня. Она проникла во все сферы деятельности человека: искажает политическую, социальную жизнь, усугубляет бедность, разрушает все на своем пути. Сегодня понятие «коррупция» часто упоминается в заголовках журнальных и газетных статей всех изданий мира. Все это подчеркивает актуальность рассматриваемой проблемы и обуславливает необходимость проведения соответствующих исследований для преодоления этого зла усилиями международного сообщества с привлечением потенциала национальных правовых систем.

Так, еще в 1892 г. Н. И. Коркунов писал, что преступления должностных лиц «больше, чем правонарушения частных лиц, подрывают авторитет закона, колеблют прочность юридического порядка, они более непосредственно отзываются на интересы своего государства. Вместе с тем полномочия власти, которыми наделены должностные лица, дают им возможность с большей легкостью совершать правонарушения, делают их более опасными, ставят частных лиц в более незащитное в отношении к ним положение. Наконец, пользуясь своей властью, должностные лица могут совершать и такого рода правонарушения, которые совершенно невозможны для частных лиц».

Причина повышенного интереса к проблеме коррупции может быть связана с задачами управления как на уровне государств, так и на уровне корпораций. Развиваясь по пути совершенствования структур управления, наука об управлении подошла к некоторому порогу совершенствования, уткнувшись в проблему конфликта интересов органа управления и частного интереса человека, работающего в этом органе. Этот конфликт также явля-

ется одним из факторов, порождающих коррупцию. Не решив проблему конфликта интересов, а значит – проблему коррупции, невозможно дальше увеличивать эффективность управления.

Начало XXI в. ознаменовалось не только повышенным интересом к коррупции, но и лавинообразным ростом научных исследований в этой сфере. Наверное, можно говорить о зарождении новой науки, которая, вероятно, скоро получит свое собственное имя, возможно, – «коррупциология». Сфера интересов этой науки – от математических моделей коррупции до разработки практических рекомендаций по противодействию этому явлению.

Существенную роль на данном этапе играют различные сравнительные исследования коррупции. Они, реализуя известный тезис «все познается в сравнении», предоставляют возможности сопоставления различных экономико-политических систем и, тем самым, обеспечивают достаточно эффективный механизм диагностики ситуации, благоприятствующей росту коррупции, позволяют осуществлять адекватное внедрение опробованных методов борьбы с коррупцией в только разрабатывающиеся программы.

Поскольку термин «коррупция» до сегодняшнего дня не имеет однозначного содержания, в тексте будут широко использоваться и такие более узкие понятия, как «взятничество», «злоупотребление должностными полномочиями», «вымогательство», «коммерческий подкуп» и целый ряд иных.

Анализ международного и отечественного опыта, а также действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что определение понятия «коррупция» осуществляется по двум основным направлениям: установление круга субъектов коррупции; понятие личной заинтересованности. Особенностью данного понятия является то, что «коррупция» не отождествляется лишь с действиями по даче и получению взяток, чем страдали предыдущие определения. Это позволяет расширять рамки превентивной борьбы с коррупцией, распространяя их на более ранние стадии, и усиливать профилактическое значение закона.

Представленное исследование имеет не только научный, но и прикладной интерес для Республики Беларусь и иных государств, ставящих своей целью формирование гражданского общества, развитие экономики государств на принципах инновационной политики, основанной на внедрении современных научно-технологических исследований, стремительное развитие которых наблюдается в настоящее время и ожидается в будущем.

Интерес представляет коррупция в странах с формирующейся экономикой, прежде всего в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, поскольку в этих странах достигнуты наибольшие коллективные успехи в антикоррупционной борьбе на региональном уровне. Так, международным сообществом в 2011 г. король Саудовской Аравии признан лучшим в проводимой им борьбе с коррупцией. Необходимо подчеркнуть, что коррупция рассматривается как на бытовом уровне, так и на уровне государственных



структур и государственного аппарата. Основное внимание уделяется формам борьбы с коррупцией и возможностям их применения на современном этапе с учетом специфики нашей страны. В качестве первичных объектов анализа выступают институты, которые координируют взаимодействие индивидов через определенные нормы и правила поведения.

Предметом исследования является процесс формирования определенной среды для разработки коллективных усилий и программ антикоррупционной борьбы. Современные процессы трансформации экономических процессов, проблемы слияния и поглощения отдельных отраслей и предприятий под воздействием глобализационных процессов и объективные закономерности функционирования современных экономических комплексов в зарубежных странах и в Беларуси тесным образом связаны с динамикой коррупционных связей акционерных компаний. Активизация теневой экономики и коррупции в условиях глобализации позволяют выделить наиболее приемлемые пути для антикоррупционной деятельности, а также наметить общие условия и закономерности в отдельных странах и регионах.

Особый интерес вызывает изучение транзитивных (переходных) стран, находящихся в нестабильном состоянии перехода от одной экономико-политической системы к другой (сюда обычно попадают страны Юго-Восточной Азии, Россия, Беларусь и др.).

Целью работы является оценка современного уровня и динамики развития и распространения феномена коррупции, исследование опыта зарубежных компаний по организации антикоррупционной деятельности. Выявляются особенности и перспективы сотрудничества в данной сфере, а также возможности использования позитивного опыта борьбы с коррупцией стран-лидеров мирового экономического и финансового рынка.

Поставленная цель предполагает решение следующих основных задач исследования:

- выявление и оценка процессов структурной трансформации мирового рынка и их влияние на распространение феномена коррупции;
- проведение анализа, систематизация и обобщение факторов, влияющих на распространение коррупции;
- определение и систематизация факторов социального расслоения на развитие коррупции;
- обобщение форм и методов антикоррупционной деятельности в странах Азиатско-Тихоокеанского региона;
- анализ особенностей современной коррупционной деятельности в Беларуси и определение уровня развития теневой экономики и коррупции в госаппарате и различных государственных структурах;
- предложения по повышению уровня антикоррупционной деятельности в Беларуси и применению перспективных форм (способов) борьбы с коррупцией.

Теоретической и методологической основой исследования явились научные исследования и труды отечественных и зарубежных ученых и специалистов по исследуемой проблеме, работы научно-исследовательских организаций, раскрывающих закономерности рыночной экономики, исследования по проблемам экономической транзитологии и страноведению. Комплексный характер исследования темы работы predetermined необходимость учета различных методологических приемов и подходов. На данном этапе развития исследований о коррупции сложно предложить единый инструментарий, но провести сравнительный анализ различных подходов и полученных с их помощью результатов возможно и полезно с методологической точки зрения. В качестве источников исследования использовались: «объективная» статистика (экономическая, криминальная, социальная и т. п.); социологические исследования (опросы); экспертные оценки. Данная работа – попытка такого методологического анализа, в котором сопоставление методов измерения коррупции сочетается с уточнением различных концептуальных представлений о ней. В процессе работы применялись общенаучные методы и приемы: диалектический подход, принцип логического и системного анализа и синтеза, методы сравнительного анализа. При проведении исследования и систематизации данных осуществлялась их статистическая обработка.

Информационную базу исследования составляют документы официальной статистики, научно-аналитические материалы и доклады, в том числе стратегия социально-экономического и научно-технологического развития стран Азиатско-Тихоокеанского региона, данные международной статистики, документы и аналитические разработки социально-экономического развития Беларуси, периодические публикации на русском, английском, французском языках и ряд других, а также доклады и прогнозы МВФ, Всемирного банка, Азиатского банка развития, статьи научной и периодической печати и прочие первоисточники. Основой для изучения природы коррупции и методов антикоррупционной борьбы послужили сообщения СМИ, данные судебных инстанций, ЦСУ, Госстата, Белстата, официальные сайты правоохранительных органов Беларуси (Генеральной прокуратуры, МВД и др.), Российского фонда ИНДЕМ и др.

Были использованы также материалы, опубликованные в белорусских, украинских, российских и иных зарубежных журналах (таких, как «Законность и правопорядок», «Вопросы экономики», «Мир перемен», «Мировая экономика и международные отношения», «Общество и экономика», «Journal of Public Economics», «American Economic Review», «Seay Westcott. Combating Corruption in Southeast Asia. WB. 2010» и др.), монографиях, докладах исследовательских и учебных институтов.

*Степень разработанности темы.* Несмотря на очевидную актуальность рассматриваемой проблематики, она пока не получила детального рассмотрения в правовой, экономической белорусской и зарубежной литературе. При проведении исследования правовых, экономических, психологических

и иных проблем антикоррупционной деятельности автор использовал труды современных ученых по проблемам глобализации и транснационализации, теории антикоррупционной деятельности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в Беларуси, Украине, России – П. Андруковича, Ю. Благовещенского, О. Т. Богомолова, И. Винюкова, Е. Глазовой, С. П. Глинкиной, Р. С. Гринберга, А. Гурова, В. Р. Евстигнеева, М. И. Камлык, М. Левина, А. И. Лукашева, В. В. Лысенко, Я. М. Миркина, А. Г. Мовсисяна, А. Д. Некипелова, С. Ни-китина, В. Овчинского, В. Римского, Б. Б. Рубцова, Г. Сатарова, С. Седова, М. Степановой, Ю. Шишкова и других авторов, а также работы зарубежных ученых П. Бурдые, М. Вебера, М. Керен, Д. Левари, Н. Макиавелли, Дж. Скотт, С. Хантингтон, Д. Энсте и др.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

– выявлены причины, следствия, методы и формы коррупционной деятельности на бытовом уровне, в государственном аппарате и различных государственных структурах (имущественное расслоение, недостаточно высокая заработная плата госчиновников, разрешение на совмещение участия в бизнесе госслужащим и проч.);

– охарактеризованы причины и факторы, способствующие распространению феномена коррупции в условиях глобализации и технологизации экономических процессов;

– определены критерии эффективной борьбы с коррупцией и теневой экономикой и на этой основе дана качественная и количественная характеристика этих методов в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (ужесточение мер по расходованию средств госбюджета, возрождение этических норм поведения, формирование независимых организаций по борьбе с коррупцией, гласность;

– выявлены новые тенденции по борьбе с коррупционной деятельностью, связанные с развитием информационных составляющих, усилением процесса информационной глобализации;

– дана оценка (в целях усиления антикоррупционной деятельности) новых институтов, способных провести необходимые мероприятия, включая формирование глобальных электронных коммуникационных систем, объединяющих разные страны и континенты;

– проведен сравнительный анализ моделей антикоррупционной деятельности отдельных стран Азиатско-Тихоокеанского региона в условиях формирования глобальных институтов мировых рынков и определена целесообразность использования различных программ антикоррупционной борьбы;

– на основе использования приемлемых методов борьбы с коррупцией в странах Азиатско-Тихоокеанского региона разработаны предложения по улучшению антикоррупционной деятельности в Республике Беларусь.

Практическая значимость работы заключается в прикладном характере постановки проблем и выработанных рекомендаций в отношении активизации антикоррупционной деятельности в нашем обществе в целом и на отдельных предприятиях.

В работе представлен обзор общемировой коррупции (в том числе за 2010 и текущий год), отражены географические особенности ее распространения по странам и регионам мира путем составления глобальной коррупционной карты мира. Представленные данные, имеющие в своей основе так называемый Индекс восприятия коррупции–2010 международной неправительственной организации Трансперенси Интернэшнл (ТИ), хотя и не являются абсолютно объективными, но в достаточной степени надежны, о чем будет далее подробнее изложено. Эти данные представляют собой альтернативу официальной криминальной статистике коррупционных деяний в связи с тем, что такая точная наука неприменима к латентным по своей природе явлениям, и в этом их высокая ценность.

Для определения законодательных основ борьбы с коррупцией необходимо выяснить источники этого явления. Этим объясняется предпринятая в работе попытка систематизации причин коррупции, их подробного исследования.

Кроме того, проведен сравнительно-правовой анализ антикоррупционного законодательства и общественно-политических инициатив Японии, Сингапура, Южной Кореи, США, для которых на протяжении длительного времени характерен низкий уровень коррупции, согласно данным Индекса Восприятия Коррупции (ИВК) ТИ. В работе исследованы направленные на борьбу с коррупцией международно-правовые документы таких международных объединений, как Организация Объединенных Наций (ООН), Совет Европы (СЕ), Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), Организация Американских Государств (ОАГ). Также в работе представлен аналитический обзор законодательства ряда постсоветских государств (в том числе Беларуси, Украины, России и др.), их антикоррупционных инициатив и предложен возможный (с точки зрения автора, оптимальный) вариант развития законодательства в этой сфере.

Широкомасштабные исследования в сфере коррупции проводит ТИ: наиболее значимые из них – Индекс восприятия коррупции, Индекс Плательщиков Взятки, Международный Обзор Жертв Преступности, Индекс Непрозрачности, Система Оценки Государственной Чистоты, Индекс Глобализации, некоторые из коих лежат в основе данной работы [213]–[215]. Автором самостоятельно сделан и использован при написании работы перевод с английского языка ряда Ежегодных Отчетов ТИ о Коррупции в мире (в том числе Global Corruption Report 2010, Global Corruption Report 2009). По теме работы использована имеющаяся современная отечественная и зарубежная монографическая литература, научные статьи и иные аналитиче-

ские и статистические материалы, прилагаются информационные аналитические материалы Администрации Президента Республики Беларусь, СНГ, ООН, ТИ, МВФ и др.

На современном этапе эмпирическое исследование коррупции происходит очень активно, что означает повышенный интерес мирового сообщества к поиску средств ее сдерживания. В этой сфере заняты многочисленные международные организации. В частности, значительная работа была проведена Всемирным Банком по изучению издержек и последствий коррупции, по формированию антикоррупционной стратегии, а также Институтом Всемирного Банка – по внедрению в управление опытных инструментов, прошедших соответствующую диагностику, и созданию интерактивной базы данных по управлению. Широко известен также разработанный и постоянно обновляемый документ Департамента ООН по наркотикам и преступности (United Nations Office on Drugs and Crime) под названием «Антикоррупционный инструментарий», который содержит очень полный и детальный систематизированный обзор и анализ антикоррупционных мер [214]. Кроме того, в этой сфере активно работают также Международный Институт Гэллага, Базельский Университет, Фонд ИНДЕМ.

В последние годы многие ученые все чаще затрагивают эту теоретически и практически важную проблему (например, Б. Ашавский, И. И. Басецкий, Г. А. Василевич, А. И. Долгова, А. В. Дулов, Г. В. Игнатенко, А. Г. Корчагин, А. В. Куракин, В. В. Лунеев, С. В. Максимов, В. А. Номоконов, А. В. Наумов, В. С. Овчинский, Г. А. Сатаров, В. М. Хомич и др.). Однако вопрос об эффективных правовых, организационных, технических методах предупреждения и борьбы с коррупцией, как в рамках отдельных государств, так и в мире в целом (в том числе в связи с постоянной активной ее трансформацией) по-прежнему остается открытым и актуальным на повестке дня.

От того, каким образом и в какой срок будет разрешен в теории и на законодательном уровне этот спорный и сложный вопрос, во многом зависит культурное, социальное, экономическое и политическое развитие всего мирового сообщества. В конечном итоге, от этого в решающей степени зависит соблюдение и реализация основных прав и свобод человека, а также прогрессивных принципов правового государства – законности и справедливости.

# ГЛАВА I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

*Ad unguem*  
(до точности)

Законодательство о борьбе с коррупцией основывается на Конституции Республики Беларусь и включает в себя Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» и иные акты законодательства Республики Беларусь, а также международные договоры Республики Беларусь. В связи с ограничениями в объеме работы мы рассмотрим лишь некоторые основополагающие нормативно-правовые акты.

## § 1. Модельные законы в сфере противодействия коррупции

Республика Беларусь входит в состав СНГ. Правовому обеспечению противодействия коррупции, как одному из все возрастающих вызовов национальной безопасности, в СНГ уделяется повышенное внимание.

Так, 3 апреля 1999 г. был принят Модельный Закон «О борьбе с коррупцией», 15 ноября 2003 г. – Модельный Закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Антикоррупционную направленность имеет целый ряд иных модельных законодательных актов.

25 ноября 2008 г. в соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2008–2010 гг., утвержденной Советом глав государств-участников СНГ 5 октября 2007 г., был принят Модельный Закон «О противодействии коррупции» в новой редакции. Модельный закон о противодействии коррупции был принят на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 31-20 от 25 нояб. 2008 г.).

И для нашего государства, и для иных государств СНГ важным явлением в сфере противодействия коррупции явился Модельный закон о противодействии коррупции (далее – Закон). Для государств СНГ он является Законом, к которому все государства должны стремиться, и в свете принятия соответствующих законов на национальном уровне, и на уровне претворения на практике алгоритмов, прописанных в Законе.

При подготовке данного Модельного закона учитывались сложность и комплексность коррупции как антиобщественного явления, его универсальность, негативный характер воздействия транснациональных разновидностей коррупционной деятельности на эффективность международного политического, экономического и культурного взаимодействия.

Данный Модельный закон направлен на совершенствование антикоррупционного национального законодательства с учетом принятия и ратификации многими государствами-участниками СНГ Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (31 окт. 2003 г.), Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (27 янв. 1999 г.) и иных международных договоров в этой сфере.

Закон в соответствии с Конституцией государства (участника Содружества Независимых Государств) общепризнанными нормами международного права, в том числе закрепленными в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., европейских Конвенциях о гражданско-правовой и об уголовной ответственности за коррупцию и др., определил **основные пути борьбы с коррупцией, меры противодействия коррупции и приоритетные направления** международного сотрудничества государств в сфере противодействия коррупции.

Противодействие коррупции (в соответствии с Законом) – это мера защиты общества, государства, основных прав и свобод человека от одного из наиболее опасных видов правонарушения, все более приобретающего транснациональный и организованный характер и требующего для борьбы с ним консолидации всех институтов государства и гражданского общества.

Закон был принят в интересах обеспечения гармонизации законодательства государства в сфере противодействия коррупции, безопасности государства, эффективного функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти (далее – государственные органы).

В Модельном законе сформулированы цели и задачи, основные принципы противодействия коррупции и полномочия органов государственной власти в этой сфере, меры по предупреждению коррупции, которые включают в себя антикоррупционные стандарты для различных сегментов управления и экономики, механизмы прозрачного функционирования публичных и частных институтов, требования к этическим кодексам и правилам, нормы ответственности за коррупционные правонарушения и меры по минимизации их последствий.

**Целями** (их десять) настоящего Закона провозглашены:

- консолидация правовых средств, направленных против коррупции;
- установление приоритетных направлений и системы мер предупреждения коррупции;
- определение системы субъектов реализации мер по противодействию коррупции;
- определение компетенции государственных органов различных уровней и органов местного самоуправления в разработке и реализации мер противодействия коррупции;
- укрепление законности;
- формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами;

– обеспечение четкой правовой регламентации деятельности системы государственных органов, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;

– совершенствование структуры государственного аппарата, кадровой работы и процедуры принятия решений, обеспечивающих защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц;

– содействие реализации прав граждан на доступ к информации о фактах коррупции, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации;

– создание стимулов к замещению государственных должностей, должностей государственной и муниципальной служб неподкупными лицами.

**Задачами** (их две) Закона являются:

– обеспечение неотвратимости юридической ответственности за совершенное коррупционное правонарушение;

– возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

Правовую основу противодействия коррупции составляют конституция, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры (соглашения) государства по противодействию коррупции, законы, а также иные нормативные правовые акты, предусматривающие меры предупреждения коррупции, пресечения коррупционных правонарушений и ответственности за них.

В ст. 3 Закона даются основные определения:

*коррупция* – совершение лицом, указанным в ст. 10 настоящего Закона, виновного противоправного деяния, носящего общественно опасный характер, направленного на использование своего служебного положения и связанных с ним возможностей для неправомерного получения материальных и иных благ в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, предложения или предоставления ему таких благ физическим или юридическим лицом. Коррупцией также является подкуп лиц, указанных в частях первой и второй ст. 10 настоящего Закона;

*коррупционное правонарушение* – противоправные виновные деяния (действие или бездействие): преступления, гражданско-правовые деликты, административные правонарушения, дисциплинарные проступки, совершенные субъектом коррупции в целях, указанных в пункте первом настоящей статьи, за которые законодательством государства установлена юридическая ответственность;

*противодействие коррупции* – деятельность, направленная на выявление, устранение либо ограничение причин, порождающих условия или способствующих коррупции, предупреждение, пресечение, раскрытие, расследование коррупционных правонарушений и наказание виновных;

*субъекты коррупционных правонарушений* – лица, указанные в ст. 10 настоящего Закона, корыстно использующие свои полномочия в соответст-



вии с занимаемой ими должностью (положением), противоправные действия которых подлежат признанию как коррупционные, а также лица, противоправно предоставляющие первым какие-либо неправомерные преимущества;

*субъекты противодействия коррупции* – государственные органы и органы местного самоуправления государства, учреждения, организации независимо от форм собственности, общественные объединения и лица, уполномоченные в пределах своей компетенции на формирование и реализацию мер противодействия коррупции, отдельные физические лица;

*меры реализации противодействия коррупции* – действия субъектов противодействия коррупции, направленные на предупреждение, пресечение коррупционных правонарушений, реализацию ответственности за такие правонарушения, возмещение причиненного вреда, осуществление контроля над реализацией указанных мер;

*блага* – денежные средства или какое-либо имущество, преимущества, льготы, услуги материального и/или нематериального характера;

*антикоррупционный мониторинг* – наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также реализация планов, программ и стратегий по противодействию коррупции;

*антикоррупционная экспертиза* нормативных правовых актов – деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах и их проектах; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов. Основание и порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов устанавливаются законодательством государства;

*антикоррупционные стандарты* – единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы.

Заслуживают внимания **принципы**, лежащие в основе деятельности по противодействию коррупции – законность; справедливость; гуманизм; обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; неотвратимость юридической ответственности лиц, допустивших коррупционные правонарушения; взаимодействие субъектов противодействия коррупции; приоритет мер предупреждения коррупции; системность и комплексное использование политических, правовых, социально-экономических, специальных и иных мер противодействия коррупции; признание повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений, совершаемых лицами, замещающими должности, предусмотренные конституцией и иными законами государства; равенство перед законом; развитие международного сотрудничества во всех областях противодействия коррупции; консолидация правовых средств.

К полномочиям государства в области противодействия коррупции отнесены:

- проведение на всей территории государства скоординированной политики по противодействию коррупции, соответствующей международному антикоррупционному законодательству;
- разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции;
- определение порядка назначения на государственные должности и осуществление контроля за надлежащим исполнением своих обязанностей лицами, замещающими эти должности;
- организация антикоррупционного мониторинга;
- формирование и реализация государственных целевых программ, направленных на противодействие коррупции.

**Международное сотрудничество в области противодействия коррупции.** Государство сотрудничает в сфере противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами, специальными службами и судами, а также с международными организациями.

**Цели и задачи международного сотрудничества:**

- обеспечение предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия коррупционных правонарушений;
- обеспечение повышения антикоррупционного рейтинга и укрепление международного авторитета государства;
- обеспечение анализа состояния коррупционной преступности;
- совершенствование правовой базы сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией;
- выработка согласованной политики и совместных программ по противодействию коррупции;
- обеспечение обмена информацией между государствами о мерах борьбы с коррупцией;
- объединение усилий государств для преодоления угрозы дальнейшей эскалации коррупционных проявлений;
- выработка согласованной политики, законов и регулирующих положений в сфере противодействия коррупции;
- обеспечение эффективности обмена между государствами информацией.

**Основными принципами деятельности** государства при осуществлении международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции являются:

- приоритетность интересов национальной безопасности государства;
- равенство условий сотрудничества в осуществлении противодействия коррупции.

**Приоритетными направлениями правового регулирования** в сфере противодействия коррупции могут быть признаны:

- реализация избирательных прав, деятельность политических партий, государственная и муниципальная службы, служба в коммерческих и некоммерческих организациях;
- особые сферы исполнения полномочий государственных органов, в том числе: законотворчество, судебная и правоохранительная деятельность,

бюджетный процесс, банковская деятельность, кредитование, эмиссия ценных бумаг, приватизация государственного и муниципального имущества, государственные закупки, регистрация и лицензирование видов деятельности, экспертиза и сертификация товаров и услуг, здравоохранение и образование.

Отнесение сферы правового регулирования к числу приоритетных для реализации мер противодействия коррупции является обязательным основанием для разработки специализированных нормативных правовых актов или норм, регламентирующих антикоррупционные стандарты и иные меры противодействия коррупции в соответствующей сфере.

**Субъектами противодействия коррупции**, непосредственно осуществляющими противодействие коррупции в пределах своей компетенции, являются: суд, органы прокуратуры, безопасности, внутренних дел (полиция) и иные правоохранительные органы государства, уполномоченные законодательством государства на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и предварительного (досудебного) следствия.

**В систему субъектов противодействия коррупции** входят органы и должностные лица государства, имеющие в соответствии с законодательством государства следующие полномочия:

1) разрабатывать и принимать нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции;

2) контролировать и надзирать за исполнением антикоррупционного законодательства;

3) предупреждать и пресекать коррупционные правонарушения, применять меры юридической ответственности за них;

4) осуществлять предварительное (досудебное) следствие по делам о коррупционных правонарушениях и применять иные законные меры разрешения конфликтов, связанных с такими правонарушениями;

5) исполнять решения о возмещении вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

**Предупреждение коррупционных правонарушений** является обязанностью всех государственных органов, органов местного самоуправления, их учреждений и должностных лиц.

Отдельные физические лица участвуют в формировании и реализации противодействия коррупции через государственные органы, органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также путем участия в выборах и/или референдуме.

В соответствии с законодательством в формировании и реализации мер противодействия коррупции участвуют политические партии и иные общественные объединения.

В составе субъектов противодействия коррупции, указанных выше, могут создаваться **специализированные структурные подразделения по противодействию коррупции**.

**Координацию** деятельности субъектов противодействия коррупции осуществляют **органы прокуратуры** государства или иные государственные органы, предусмотренные законодательством государства для осуществления указанных функций.

**Субъектами коррупционных правонарушений** являются (в случаях констатации правонарушающего поведения, деяния):

1) все лица, являющиеся публичными (государственными, муниципальными) и иными служащими, в соответствии с законодательством государства;

2) должностные лица центрального (национального) банка государства, его учреждений и представительств, а равно государственных внебюджетных и иных фондов;

3) должностные лица органов государственного контроля и надзора;

4) судьи судов общей и специальной юрисдикции;

5) арбитражные, народные и присяжные заседатели;

6) должностные лица и иные сотрудники международных организаций, должностные лица иностранных государств, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством страны происхождения, судьи и должностные лица международных судов;

7) депутаты законодательных (представительских) органов власти, органов местного самоуправления и их помощники;

8) должностные лица правоохранительных органов;

9) судьи конституционного суда;

10) должностные лица вооруженных сил государства и других воинских формирований;

11) лица, занимающие назначаемую или выборную должность в государственном органе иностранного государства, а также любое лицо, отправляющее государственные функции для иностранного государства, в том числе и для государственного агентства или государственного предприятия, равно как и любое должностное лицо или представитель государственной международной организации;

12) должностные лица юридических лиц; юридические лица, физические лица, в том числе физические лица – предприниматели, незаконно предоставляющие блага лицам, указанным в настоящей статье, и/или при участии этих лиц другим лицам.

К **иным лицам**, приравненным к лицам, являющимся публичными (государственными, муниципальными) и иными служащими, в соответствии с законодательством государства могут относиться:

1) представители государства в органах управления акционерных обществ;

2) руководители коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющие управленческие функции;

3) арбитражные управляющие;

4) аудиторы;

5) профессиональные оценщики, эксперты;

6) нотариусы (в том числе частные);

7) лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов власти или органов местного самоуправления;

8) адвокаты и члены международных парламентских собраний, а также лица, проходящие службу в коммерческих и общественных организациях, и лица, выполняющие управленческие функции.

**Субъекты коррупционных правонарушений** – это лица, указанные выше, корыстно использующие свои полномочия в соответствии с занимаемой ими должностью (положением), противоправные действия которых подлежат признанию как коррупционные, а также лица, противоправно предоставляющие этим лицам какие-либо неправомерные преимущества или осуществляющие подкуп лиц, указанных выше.

### **Меры противодействия коррупции**

Согласно ст. 11 Закона противодействие коррупции осуществляется путем применения следующих мер:

– предъявление в установленном законом порядке специальных требований к лицам, претендующим на занятие должностей публичных (государственных, муниципальных) и иных служб, установление законодательных запретов для лиц занимать должности публичных (государственных, муниципальных) и иных служб, прямо или косвенно вмешиваться в деятельность иных коммерческих и некоммерческих организаций либо участвовать в их управлении, включая и запрет на определенный период на занятие должностей в коммерческих и некоммерческих организациях, чья деятельность прямо или косвенно была ранее связана с исполнением ими своих полномочий;

– формирование законодательной процедуры независимой оценки и расследования фактов и материалов о коррупционных правонарушениях в случае конфликта интересов между компетентными органами, ранее проводившими по ним проверку или расследование;

– разработка и пропаганда в рамках институциональных и правовых систем антикоррупционных кодексов или стандартов поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций;

– антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;

– содействие гласности и открытости решений, принимаемых государственными органами и органами местного самоуправления, их руководителями, если иное прямо не предусмотрено законодательством;

– опубликование отчетов о принимаемых мерах противодействия коррупции и результатах этих мер;

– внедрение антикоррупционного образования и воспитания;

– оказание государственной и муниципальной поддержки формированию и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях противодействия коррупции;

– поощрение безупречной службы в государственных органах и органах местного самоуправления;

– обязательная периодическая ротация (замена) кадров в государственных органах и органах местного самоуправления;

– установление экстерриториального принципа комплектования кадров органов государственной власти и местного самоуправления;

– установление нормативных перечней должностей в органах государственной и судебной власти и/или местного самоуправления, замещение которых запрещено или ограничено для лиц, имеющих судимости за коррупционные преступления, подвергавшихся административным либо дисциплинарным взысканиям за коррупционные правонарушения, до истечения сроков действия соответствующих взысканий;

– ведение обособленных регистров лиц, в том числе юридических, которые в соответствии с судебными решениями подвергнуты мерам юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

– предостережение о недопустимости нарушения антикоррупционного законодательства;

– представление органа дознания (дознавателя), следователя, прокурора и частное определение (постановление) суда о необходимости устранения причин и условий, способствовавших совершению коррупционных правонарушений;

– декларирование доходов, расходов и имеющегося имущества лиц, которые в соответствии с законом могут быть отнесены к субъектам коррупционных правонарушений, а также их близких родственников;

– предоставление лицами, занимающими должности государственной, судебной, публичной и муниципальной службы, сведений о происхождении средств, на которые приобреталось имущество, находящееся в собственности у них, членов их семей и близких родственников.

**Специальные требования** к лицам, занимающим определенные должности, указанные в Законе, или претендующим на занятие указанных должностей:

1. В соответствии с законодательством государства для лиц, претендующих на занятие должностей, указанных в части первой ст. 10 настоящего Закона, а также лиц, занимающих указанные должности, могут устанавливаться определенные ограничения и запреты, связанные с выполнением ими своих служебных обязанностей. При этом они должны ставиться в известность о необходимости соблюдения данных ограничений и запретов, а также о мерах ответственности в случае их невыполнения.

2. Непринятие ограничений является самостоятельным основанием для отказа в привлечении лица к выполнению соответствующих служебных функций либо увольнения или иного освобождения от занимаемой должности в соответствии с законодательством государства.

В соответствии со ст. 13 Закона в государстве могут быть созданы национальные органы по противодействию коррупции, формируемые на па-

ритетных началах из представителей, назначаемых государственными органами сроком от трех до пяти лет.

**В компетенцию национального органа по противодействию коррупции** могут входить, в частности, следующие вопросы:

– анализ эффективности мер по противодействию коррупции, принимаемых в государстве, подготовка предложений Президенту, правительству и парламенту по совершенствованию государственной политики, направленной на противодействие коррупции;

– внесение предложений Президенту государства о разработке и разработка по поручению Президента государства программ по противодействию коррупции, контроль за ходом и результатом исполнения этих программ;

– организация и инициирование антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов, подготовка заключений об их соответствии требованиям антикоррупционного законодательства;

– анализ действующего законодательства, нормативных правовых актов, подготовка предложений о внесении в них изменений, направленных на противодействие коррупции;

– разработка антикоррупционных стандартов, препятствующих возникновению явлений, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений;

– подготовка и опубликование отчетов о принимаемых мерах противодействия коррупции и результатах этих мер;

– разработка программ антикоррупционного образования и воспитания и иные вопросы в соответствии с законодательством государства.

Достаточно подробно регламентированы положения, связанные с порядком создания, компетенцией специальных подразделений по противодействию коррупции.

**Порядок создания специальных подразделений по противодействию коррупционным преступлениям** определяется законодательством государства.

Специальным подразделениям по противодействию коррупции при выполнении возложенных на них задач могут быть предоставлены следующие права:

1) получать безвозмездно из государственных органов и иных организаций в установленном законодательством государства порядке информацию, необходимую для выполнения функции по противодействию коррупции, в том числе из автоматизированных информационных, справочных систем и банков данных;

2) приостанавливать в порядке, установленном законодательством государства, полностью или частично на определенный срок финансовые операции физических и юридических лиц, а также ограничивать их в праве

распоряжения имуществом, если имеются достаточные данные полагать, что денежные средства и/или иное имущество получены от лиц, причастных к совершению коррупционных правонарушений или легализации доходов, полученных незаконным путем;

3) вносить в лицензирующие органы в порядке, установленном законодательством государства, представление об аннулировании специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности;

4) анализировать эффективность мер по противодействию коррупции и подготавливать предложения по их совершенствованию и иные права, предоставленные законодательством государства.

Финансовое и материально-техническое обеспечение специальных подразделений по противодействию коррупции осуществляется за счет средств государственного бюджета.

Согласно ст. 15 Закона, расшифрованы полномочия генеральной прокуратуры (прокуратуры) государства (либо иных государственных органов) в сфере противодействия коррупции.

Генеральная прокуратура (прокуратура) государства (либо иные государственные органы, предусмотренные законодательством государства для осуществления указанных функций) является государственным органом, ответственным за организацию противодействия коррупции.

В целях **обеспечения организации противодействия коррупции** генеральная прокуратура (прокуратура) государства (либо иные государственные органы) в пределах своих полномочий, установленных законодательством государства и международными нормами:

1) аккумулирует информацию о фактах, свидетельствующих о коррупции;

2) анализирует эффективность применяемых мер по противодействию коррупции;

3) координирует деятельность иных государственных органов, осуществляющих противодействие коррупции;

4) осуществляет надзор за исполнением руководителями государственных органов, органов местного самоуправления требований конституции и законов в сфере противодействия коррупции и в случае выявления правонарушений привлекает лиц, их совершивших, к ответственности, установленной законодательством государства;

5) готовит предложения по совершенствованию мер правового регулирования противодействия коррупции;

6) осуществляет иные полномочия в сфере противодействия коррупции, установленные законодательством государства.

Помимо государственных органов, наделенных достаточно широким спектром полномочий, законодатель предусмотрел общественный контроль за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления.



Общественные организации, граждане, а также иные некоммерческие организации вправе:

- обращаться в орган государственной власти или в суд за защитой своих прав, в том числе за защитой прав неопределенного круга лиц;
- спрашивать о мерах, принимаемых уполномоченными органами и направленными против коррупционных правонарушений;
- получать доступ к документам, материалам и иной информации (за исключением материалов и информации ограниченного доступа) и знакомиться с ними, если они легли в основу принятия коррупционных актов и решений, в тех случаях, когда подобные акты и решения приняты относительно их обращений, жалоб и заявлений.

### **Информационное обеспечение противодействия коррупции**

В целях сбора, хранения, анализа и обобщения информации о фактах, свидетельствующих о коррупции, в том числе о физических и юридических лицах, причастных к коррупции, в специальных подразделениях по противодействию коррупции создаются и ведутся оперативные учеты и централизованные банки данных.

В генеральной прокуратуре (прокуратуре) государства созданы единые банки данных о состоянии противодействия коррупции, которые формируются на основании информации, представляемой органами прокуратуры, безопасности, внутренних дел (полиции) и иными органами, осуществляющими противодействие коррупции, в порядке и сроки, установленные законодательством государства.

Важным обстоятельством является и то, что в Законе законодатель предусмотрел **гарантии лицам, оказывающим содействие в противодействии коррупции:**

- Лицу, сообщившему о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказавшему содействие в противодействии коррупции, в соответствии с законодательством государства предоставляется государственная защита.
- Информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, не подлежит разглашению.
- В случае необходимости соответствующие правоохранительные органы обеспечивают личную безопасность лиц, оказывающих содействие в противодействии коррупции.
- Законодательством государства могут быть установлены иные гарантии лицам, оказывающим содействие в противодействии коррупции.

**Надзор за исполнением законов** и других нормативных актов о противодействии коррупции возложен на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров в соответствии с законодательством государства.

## § 2. Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»

Данный Закон был подписан Главой государства 20 июля 2006 г., а вступил в юридическую силу с 29 января 2007 г., т. е. через шесть месяцев после его официального опубликования. Он явился **третьим по счету** со времени обретения Республикой Беларусь своей независимости: первый Закон был принят 15 июня 1993 г., второй – 26 июня 1997 г.

Отличительными особенностями являются следующие новеллы:

- дано новое правовое определение коррупции;
- по-новому очерчен круг субъектов коррупционных правонарушений;
- на законодательном уровне определена система мер борьбы с коррупцией;
- Прокуратура Республики Беларусь определена государственным органом, ответственным за организацию борьбы с коррупцией;
- определены меры по предупреждению коррупции;
- дан перечень как правонарушений, создающих условия для коррупции, так и коррупционных правонарушений.

Что нового внесено в правовое понятие «коррупция»?

**Коррупция** – умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем представления им имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей (ст. 1 Закона о борьбе с коррупцией).

Эта трактовка является более детализированной, чем ранее действовавшее определение. В ней сформулирована цель коррупции – противоправное приобретение для себя или близких родственников имущественных и неимущественных благ, льгот и преимуществ, а также на законодательном уровне определен новый вид «коррупционной услуги» – обещание преимущества. Кроме этого, новое определение коррупции повлекло пересмотр его субъектного состава.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией» (утратил силу) субъектами коррупции признавались должностные лица государственных органов либо лица, находящиеся на государственной службе. А в соответствии с Законом Республики Беларусь от 26 июня 1997 г. «О мерах

борьбы с организованной преступностью и коррупцией» в круг вышеуказанных субъектов были включены и лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций. Согласно ст. 3 действующего Закона, субъектами коррупционных правонарушений являются:

- государственные должностные лица;
- лица, приравненные к государственным должностным лицам;
- иностранные должностные лица;
- лица, осуществляющие подкуп государственных должностных или приравненных к ним лиц, либо иностранных должностных лиц.

К *государственным должностным лицам* Закон о борьбе с коррупцией отнес:

- Президента Республики Беларусь;
- депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе;
- депутатов местных Советов депутатов, осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе;
- лиц, занимающих должности в государственных организациях, относящихся в соответствии с законодательством к должностным лицам (государственные служащие, лица, занимающие должности в государственных организациях, Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях республики).

Следует напомнить, что правовое понятие «должностное лицо» является межотраслевой категорией: его признаки раскрываются как в административном, так и в уголовном законодательстве. Так, в соответствии со ст. 1.3 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) к должностному лицу относится физическое лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, а также государственный служащий, имеющий право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных ему по службе.

Признаки должностного лица в уголовном законодательстве раскрыты в ч. 4 ст. 4 Уголовного кодекса Республики Беларусь, где под *должностными лицами* понимаются:

1) представители власти, т. е. депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, а равно государственные служащие, имеющие право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных им по службе;

2) представители общественности, т. е. лица, не находящиеся на государственной службе, но наделенные в установленном порядке полномочиями

представителя власти при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, по отправлению правосудия;

3) лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в учреждениях, организациях или на предприятиях (независимо от форм собственности), в Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий;

4) должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов.

Как соотносятся понятия *«государственное должностное лицо»* и *«должностное лицо»*?

Термин *«государственное должностное лицо»* употребляется лишь в рамках правоприменения Закона о борьбе с коррупцией. Данный Закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и др. Что касается определения *«должностное лицо»*, то оно не является универсальной дефиницией для законодательства Республики Беларусь. Как показал национальный законодательный процесс, у нас, как и в Российской Федерации, существуют два понятия должностного лица: одно дано в УК, а другое – в КоАП. Поэтому когда речь идет о правонарушении, то при определении признаков должностного лица необходимо руководствоваться нормами административного законодательства, а при определении признаков специального субъекта преступления – УК. В то же время вопрос о необходимости выработки единого теоретического и законодательного определения *«должностное лицо»* до сих пор остается открытым.

Кого следует отнести к лицам, приравненным к государственным и иностранным должностным лицам?

К *лицам, приравненным к государственным должностным лицам*, Закон о борьбе с коррупцией отнес:

– членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющих свои полномочия на непрофессиональной основе;

– депутатов местных Советов депутатов, осуществляющих свои полномочия на непрофессиональной основе;

– граждан, зарегистрированных в установленном порядке кандидатами: в Президенты Республики Беларусь; в депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь; в члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь; в члены местных Советов депутатов;

– должностных лиц негосударственных организаций (постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающих в этих организа-

циях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций). Например, директора концерна, заведующие частным магазином, частной аптекой, главные бухгалтеры частного предприятия или организации, главврачи частной больницы или поликлиники, ректоры, деканы, директора, заведующие кафедрой в частном учреждении образования и т. п.;

– лиц, уполномоченных в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, независимо от того, в государственной или частной организации они работают. Например, врачи как члены врачебной комиссии, врачи, выдающие листки нетрудоспособности, санитарные врачи, инспектирующие санитарное состояние объектов, преподаватели учебного заведения, уполномоченные на принятие вступительных или выпускных экзаменов, нотариусы, адвокаты и т. п.;

– представителей общественности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия. Например, народные дружинники, общественные автоинспекторы, народные заседатели;

– государственных служащих, не относящихся в соответствии с законодательством к должностным лицам, осуществляющим деятельность, связанную с непосредственным удовлетворением нужд, запросов и потребностей населения. Например, медицинские работники государственного медицинского учреждения, учителя, воспитатели государственного учебного или воспитательного учреждения, бухгалтеры, мастера, инженеры ЖЭСа, работники секретариата, работники кадровой службы государственной организации и т. п.;

– иных лиц государственного органа либо иной государственной организации, не относящихся в соответствии с законодательством к государственным служащим, осуществляющим деятельность, связанную с непосредственным удовлетворением нужд, запросов и потребностей населения.

*К иностранным должностным лицам* отнесены должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов (ст. 1 Закона о борьбе с коррупцией).

Кроме указанных *трех категорий лиц* имеется *четвертая категория субъектов* коррупции: *лица, осуществляющие подкуп государственных должностных или приравненных к ним лиц либо иностранных должностных лиц*. Это любое лицо независимо от его должности, профессии, работы.

### **Общая характеристика Закона Республики Беларусь о борьбе с коррупцией (далее – Закон)**

Закон Республики Беларусь о борьбе с коррупцией – основополагающий закон нашего государства в данной сфере (от 20 июля 2006 г., № 165-З) был

принят Палатой представителей 23 июня 2006 г., одобрен Советом Республики 30 июня 2006 г. Изменения и дополнения вносились четырежды:

1) Законом Республики Беларусь от 21 июля 2008 г., № 417-3 (Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, 2008 г., № 184, 2/1514);

2) Законом Республики Беларусь от 3 декабря 2009 г., № 64-3 (Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, 2009 г., № 300, 2/1616);

3) Законом Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г., № 78-3 (Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, 2010 г., № 5, 2/1630);

4) Законом Республики Беларусь от 14 июня 2010 г., № 132-3 (Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, 2010 г., № 147, 2/1684).

Данный Закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, направлен на защиту прав и свобод граждан, общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, иных организаций, государственных должностных и приравненных к ним лиц путем предупреждения, выявления, пресечения правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений, устранения их последствий.

Закон состоит из 7 глав, 31 статьи, которые регулируют сферу противодействия коррупции в Республике Беларусь. Закон содержит общие положения (гл. 1), где дается расшифровка основных терминов и их определений, применяемых в Законе (в том числе и коррупции), дается перечень субъектов правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений, излагаются принципы и система мер борьбы с коррупцией; вторая глава посвящена государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, и их специальным подразделениям, государственным органам и иным организациям, участвующим в борьбе с коррупцией; в третьей главе освещены все аспекты, связанные с предупреждением коррупции; четвертая глава содержит перечень коррупционных правонарушений, гарантии физическим лицам, способствующим выявлению коррупции; в пятой главе рассматриваются алгоритмы устранения последствий коррупционных правонарушений; шестая глава предусматривает варианты контроля и надзора за деятельностью по борьбе с коррупцией; в седьмой главе содержатся заключительные положения.

### **Основные положения Закона**

Представляется, что одним из весьма важных моментов данного Закона является приведение в нем определения коррупции. **Коррупция**, применяемая в законе, понимается как умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица

путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей.

**Ответственность** за правонарушения, создающие условия для коррупции, и коррупционные правонарушения устанавливается Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях, Уголовным кодексом Республики Беларусь и иными законодательными актами Республики Беларусь.

Борьба с коррупцией основывается на семи принципах (основополагающих началах):

- законности;
- справедливости;
- равенства перед законом;
- гласности;
- неотвратимости ответственности;
- личной виновной ответственности;
- гуманизма.

**К субъектам правонарушений, создающих условия для коррупции**, отнесены:

- государственные должностные лица;
- лица, приравненные к государственным должностным лицам.

**Субъектами коррупционных правонарушений** являются:

- государственные должностные лица;
- лица, приравненные к государственным должностным лицам;
- иностранные должностные лица;
- лица, осуществляющие подкуп государственных должностных или приравненных к ним лиц либо иностранных должностных лиц.

В состав **государственных должностных лиц** Закон включает – Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов, осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе, а также иных государственных служащих, лиц, занимающих должности в государственных организациях, Вооруженных Силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях Республики Беларусь и относящихся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к должностным лицам.

*Лица, приравненные к государственным должностным лицам* (приравненные к ним лица), – это члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты местных Советов депутатов, осуществляющие свои полномочия на непрофессиональной основе, граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке кандидатами в Президенты Республики Беларусь, кандидатами в депутаты Палаты представите-

лей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, местных Советов депутатов; лица, постоянно или временно либо по специальному полномочию занимающие в негосударственных организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций; лица, уполномоченные в установленном порядке на совершение юридически значимых действий; представители общест­венности при выполнении обязанностей по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями, отправлению правосудия; государственные служащие, не относящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к должностным лицам, иные лица государственного органа либо иной государственной организации, не относящиеся в соответствии с законодательством Республики Беларусь к государственным служащим, осуществляющие деятельность, связанную с непосредственным удовлетворением нужд, запросов и потребностей населения.

*Иностранные должностные лица* – это должностные лица иностранных государств, члены иностранных публичных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов. *Члены семьи* – это супруг (супруга), близкие родственники (родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки), проживающие совместно и ведущие общее хозяйство с государственным должностным или приравненным к нему лицом. *Свойственники* – близкие родственники супруга (супруги).

### **Система мер борьбы с коррупцией**

Борьба с коррупцией осуществляется государственными органами и иными организациями посредством комплексного применения следующих мер:

– планирования и координации деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией;

– установления ограничений, а также специальных требований, направленных на обеспечение финансового контроля в отношении государственных должностных лиц в целях предотвращения проявлений коррупции и их выявления;

– обеспечения правовой регламентации деятельности государственных органов и иных организаций, государственного и общественного контроля и надзора за этой деятельностью;

– совершенствования системы государственных органов, кадровой работы и процедуры решения вопросов, обеспечивающих защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;

– восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидации иных вредных последствий правонарушений, создающих условия для коррупции, и коррупционных правонарушений;



– установления правовых запретов в целях разграничения служебных (трудовых) обязанностей и личных, групповых и иных внеслужебных интересов государственных должностных и приравненных к ним лиц;

– предоставления в установленном законодательными актами Республики Беларусь порядке государственным должностным и приравненным к ним лицам гарантий и компенсаций, связанных с ограничениями, установленными настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией;

– недопущения финансирования либо предоставления других форм материального обеспечения деятельности государственных органов и иных организаций из источников и в порядке, не предусмотренных законодательством Республики Беларусь;

– проведения криминологических исследований коррупционной преступности в целях ее оценки и прогноза для выявления предпосылок и причин коррупции и своевременного принятия эффективных мер по ее предупреждению и профилактике;

– сочетания борьбы с коррупцией с созданием экономических предпосылок для устранения причин коррупции.

### **Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией (ст. 6)**

Борьбу с коррупцией осуществляют органы прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности. Причем, государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, решают стоящие перед ними задачи самостоятельно и во взаимодействии между собой, с иными государственными органами и организациями, а также при содействии граждан Республики Беларусь.

Государственным органом, ответственным за организацию борьбы с коррупцией, является Генеральная прокуратура Республики Беларусь.

В целях обеспечения организации борьбы с коррупцией Генеральная прокуратура Республики Беларусь:

– аккумулирует информацию о фактах, свидетельствующих о коррупции;

– анализирует эффективность применяемых мер по противодействию коррупции;

– координирует деятельность иных государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией;

– осуществляет надзор за исполнением руководителями государственных органов и иных организаций требований настоящего Закона и иных актов законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией и в случае выявления правонарушений принимает меры по привлечению лиц, их совершивших, к ответственности, установленной законодательными актами Республики Беларусь;

– готовит предложения по совершенствованию правового регулирования борьбы с коррупцией;

– осуществляет иные полномочия в сфере борьбы с коррупцией, установленные законодательными актами Республики Беларусь.

### **Специальные подразделения по борьбе с коррупцией и их права**

В органах прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности создаются специальные подразделения по борьбе с коррупцией. Порядок создания в органах прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности специальных подразделений по борьбе с коррупцией определяется Президентом Республики Беларусь.

Специальным подразделениям по борьбе с коррупцией при выполнении возложенных на них задач предоставляется право:

– получать безвозмездно из государственных органов и иных организаций в установленном законодательством Республики Беларусь порядке информацию, необходимую для выполнения функций по борьбе с коррупцией, в том числе из автоматизированных информационных, справочных систем и банков данных;

– беспрепятственно прибывать в пункты пропуска через Государственную границу Республики Беларусь и места, где осуществляется пограничный контроль, по служебным удостоверениям и пропускам, выдаваемым Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь или уполномоченными должностными лицами иных органов пограничной службы Республики Беларусь;

– приостанавливать с санкции прокурора полностью или частично на срок до десяти суток финансовые операции физических и юридических лиц, а также ограничивать их в праве распоряжения имуществом, если имеются достаточные основания полагать, что денежные средства и/или иное имущество получены от лиц, причастных к совершению коррупционных правонарушений или к легализации доходов, полученных преступным путем;

– вносить в государственные органы и иные государственные организации в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, представления об аннулировании специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности;

– иные права (а также обязанности) специальных подразделений по борьбе с коррупцией определяются настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

### **Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, и их специальные подразделения**

К государственным органам и иным организациям, участвующим в борьбе с коррупцией относятся: Комитет государственного контроля Республики Беларусь и его органы, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и таможи Республики Беларусь, Государст-

венный пограничный комитет Республики Беларусь и иные органы пограничной службы Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь и его инспекции, Министерство финансов Республики Беларусь и его территориальные органы, Национальный банк Республики Беларусь, другие банки и небанковские кредитно-финансовые организации, а также другие государственные органы и иные организации участвуют в борьбе с коррупцией в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

**Взаимодействие государственных органов и иных организаций в сфере борьбы с коррупцией.** Государственные органы и иные организации обязаны передавать государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, информацию, связанную с фактами, свидетельствующими о коррупции. Порядок и условия взаимодействия государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, определяются ими совместно. Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, на основе международных договоров Республики Беларусь могут обмениваться необходимой информацией с органами иностранных государств, осуществляющими деятельность в сфере борьбы с коррупцией.

**Содействие государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией,** государственным органам и иным организациям, участвующим в борьбе с коррупцией. Государственные органы, иные организации и их должностные лица в пределах своей компетенции, а также граждане Республики Беларусь обязаны оказывать содействие государственным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией, и государственным органам и иным организациям, участвующим в борьбе с коррупцией. Сведения, документы и другие материалы в сфере борьбы с коррупцией, запрашиваемые государственными органами, осуществляющими борьбу с коррупцией, предоставляются государственными органами, иными организациями и их должностными лицами незамедлительно, а если это невозможно, то в течение трех суток.

Предоставление сведений и документов, содержащих государственную, банковскую или иную охраняемую законом тайну, осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь.

**Информационное обеспечение борьбы с коррупцией.** В целях сбора, хранения, анализа и обобщения информации о фактах, свидетельствующих о коррупции, в том числе о физических и юридических лицах, причастных к коррупции, в специальных подразделениях по борьбе с коррупцией создаются и ведутся оперативные учеты и централизованные банки данных.

В Генеральной прокуратуре Республики Беларусь ведутся единые банки данных о состоянии борьбы с коррупцией, которые формируются на основании информации, представляемой органами прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности в порядке и сроки, установленные Генеральной прокуратурой Республики Беларусь по согласованию с Мини-

стерством внутренних дел Республики Беларусь и Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь.

**Координация деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией**, и государственных органов и иных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией, осуществляется координационными совещаниями по борьбе с преступностью и коррупцией, действующими в порядке, определяемом Президентом Республики Беларусь.

**Финансовое и материально-техническое обеспечение специальных подразделений по борьбе с коррупцией** осуществляется за счет средств республиканского бюджета. Конкретные размеры необходимых для этого средств, в том числе валютных, ежегодно устанавливаются при утверждении республиканского бюджета на содержание органов прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности и используются ими на материально-техническое обеспечение специальных подразделений.

#### **Предупреждение коррупции**

В ст. 15 Закона сформулированы **требования к порядку принятия отдельных решений государственными органами и иными государственными организациями в сфере экономических отношений**.

- Решения по оказанию государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям принимаются в порядке, определяемом Президентом Республики Беларусь.

- Государственные органы и иные государственные организации в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, обязаны проводить открытые конкурсы или аукционы при принятии решений:

- о привлечении юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей к реализации государственных программ и государственных заказов;

- о распределении квот;

- о выборе поставщиков для государственных нужд;

- о возложении на юридическое лицо и/или индивидуального предпринимателя отдельных функций государственного заказчика;

- в иных случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь.

- Метод и порядок распределения квоты на внешнюю торговлю товарами определяются Президентом Республики Беларусь или по его поручению правительством Республики Беларусь.

- Открытые конкурсы и аукционы в целях распределения квот и выбора поставщиков для государственных нужд не проводятся, если соответствующие поставки товаров (работ, услуг) осуществляются организацией, являющейся естественным монополистом, а также в случаях, когда законодательством Республики Беларусь допускается иной порядок распределения квот и выбора поставщиков для государственных нужд.

## **Ограничения, устанавливаемые для государственных должностных и приравненных к ним лиц (ст. 17)**

Государственное должностное лицо не вправе:

– заниматься предпринимательской деятельностью лично либо через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, иной государственной организации, служащим которого (которой) оно является, либо подчиненного и/или подконтрольного ему (ей) государственного органа, государственной организации, а также выполнять иную оплачиваемую работу, не связанную с исполнением трудовых обязанностей по месту основной работы (кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности и медицинской практики), если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь;

– принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;

– иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в иностранных государствах и иных случаев, установленных законодательными актами Республики Беларусь;

– выполнять имеющие отношение к служебной (трудовой) деятельности указания и поручения политической партии, иного общественного объединения, членом которой (которого) оно является (за исключением депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов).

Законодательными актами Республики Беларусь, регулируемыми вопросы прохождения государственной службы, для государственных должностных лиц, являющихся государственными служащими, могут быть установлены иные ограничения.

Государственное должностное лицо обязано в течение трех месяцев после назначения (избрания) на должность передать в установленном законодательством Республики Беларусь порядке в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли участия (акции, права) в уставном фонде коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Беларусь.

Государственное должностное лицо обязано приостановить свое членство в политической партии, если в соответствии с законодательством Республики Беларусь исполнение государственных функций является несовместимым с принадлежностью к политической партии.

Государственное должностное лицо, нарушившее письменное обязательство по соблюдению ограничений, установленных частями первой–

четвертой ст. 17 Закона (о которых речь шла выше), привлекается к ответственности, в том числе освобождается от занимаемой должности, в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Беларусь.

Ограничения для лиц, приравненных к государственным должностным лицам и являющихся государственным служащими, устанавливаются законодательными актами Республики Беларусь.

### **Недопустимость совместной государственной службы близких родственников или свойственников (ст. 18)**

Прохождение государственной службы лицами, состоящими в браке или находящимися в отношениях близкого родства или свойства, не допускается, если их служебная деятельность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Лицо, принятое на государственную службу в нарушение требования, указанного выше, с его согласия подлежит переводу на должность, исключаящую такую подчиненность или подконтрольность, а при невозможности перевода или отказе от него – освобождению от занимаемой должности в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Руководители государственных органов и иных государственных организаций, допустившие нарушение вышеизложенных требований, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

### **Обязательство государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного лица (ст. 16)**

Государственное должностное лицо, лицо, претендующее на занятие должности государственного должностного лица, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию ими своего служебного положения и связанных с ним возможностей и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных внеслужебных интересах, дают обязательство по соблюдению ограничений, установленных ст. 17 настоящего Закона (изложенных выше), а также законодательством Республики Беларусь о государственной службе для государственных служащих (если соответствующая должность государственного должностного лица относится к государственной службе), и ставятся в известность о правовых последствиях неисполнения такого обязательства.

Обязательство государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного лица, оформляется в письменной форме кадровой службой соответствующего государственного органа, иной государственной организации. Неподписание данного обязательства влечет за собой отказ в регистрации в качестве кандидата на должность государственного должностного лица, в назначении на должность государственного должностного лица либо освобождение государственного должностного лица от занимаемой должности в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Должностные лица кадровой службы соответствующего государственного органа, иной государственной организации за невыполнение возложенных на них должностных обязанностей по оформлению обязательства государственного должностного лица, лица, претендующего на занятие должности государственного должностного лица, либо несвоевременное ознакомление государственных должностных лиц с предъявляемыми к ним требованиями несут дисциплинарную ответственность в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

**Меры, направленные на обеспечение финансового контроля (ст. 19)**

Граждане Республики Беларусь, поступающие на государственную службу, государственные служащие и члены их семьи обязаны представлять декларации о доходах и имуществе в соответствующий государственный орган в случаях и порядке, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

Непредставление декларации о доходах и имуществе или умышленное внесение в нее неполных, недостоверных сведений являются основанием для отказа в приеме на государственную службу, назначении государственного служащего на другую государственную должность либо для привлечения его к дисциплинарной ответственности, в том числе освобождения от занимаемой государственной должности, в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Сведения о доходах и имуществе, об имущественных сделках, содержащиеся в декларациях о доходах и имуществе, не подлежат распространению, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

**Правонарушения, создающие условия для коррупции (ст. 20)**

Правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются:

– вмешательство государственного должностного лица с использованием своих служебных полномочий в деятельность иных государственных органов и других организаций, если это не входит в круг его полномочий и не основано на законодательном акте Республики Беларусь;

– оказание государственным должностным лицом при подготовке и принятии решений неправомерного предпочтения интересам физических или юридических лиц либо предоставление им необоснованных льгот и привилегий или оказание содействия в их предоставлении;

– использование государственным должностным или приравненным к нему лицом служебного положения при решении вопросов, затрагивающих его личные, групповые и иные внеслужебные интересы, если это не связано со служебной деятельностью;

– участие государственного должностного лица в качестве поверенного третьих лиц в делах государственной организации, в которой он состоит на службе, либо подчиненной или подконтрольной ей иной государственной организации;

– использование государственным должностным или приравненным к нему лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах информации, содержащей сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую, банковскую или иную охраняемую законом тайну, полученной при исполнении им служебных (трудовых) обязанностей;

– отказ государственного должностного или приравненного к нему лица в предоставлении информации физическим или юридическим лицам, предоставление которой этим лицам предусмотрено законодательством Республики Беларусь, умышленное несвоевременное ее предоставление или предоставление неполной либо недостоверной информации;

– требование государственным должностным или приравненным к нему лицом от физических или юридических лиц информации, в том числе документов, предоставление которой не предусмотрено законодательством Республики Беларусь;

– нарушение государственным должностным лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах установленного законодательными актами Республики Беларусь порядка рассмотрения обращений физических или юридических лиц и принятия решений по вопросам, входящим в его компетенцию;

– создание государственным должностным или приравненным к нему лицом препятствий физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов;

– делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности либо на контроль за ней лицу, осуществляющему такую деятельность, если это не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь;

– нарушение порядка проведения конкурсов и аукционов, установленного законодательством Республики Беларусь;

– требование предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи, а равно нарушение порядка ее предоставления и использования, установленного законодательством Республики Беларусь.

Совершение вышеуказанных правонарушений влечет за собой ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

### **Коррупционные правонарушения**

**Коррупционные правонарушения** – это:

1) вымогательство государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей;

2) принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при ис-



полнении служебных (трудовых) обязанностей, кроме предусмотренной законодательством Республики Беларусь оплаты труда;

3) предложение или предоставление государственному должностному или приравненному к нему лицу либо иностранному должностному лицу имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц в обмен на любое действие или бездействие при исполнении служебных (трудовых) обязанностей;

4) деяние (действие или бездействие) государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица при исполнении служебных (трудовых) обязанностей в целях незаконного извлечения выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц;

5) незаконное использование или умышленное сокрытие имущества, полученного государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом от любой деятельности, указанной в абзацах втором, третьем и пятом части первой настоящей статьи;

6) принятие государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества (подарков) или другой выгоды в виде услуги в связи с исполнением служебных (трудовых) обязанностей, за исключением сувениров, вручаемых при проведении протокольных и иных официальных мероприятий;

7) принятие приглашения государственным должностным или приравненным к нему лицом в туристическую, лечебно-оздоровительную или иную поездку за счет физических и/или юридических лиц, за исключением следующих поездок: по приглашению близких родственников; осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Беларусь или на взаимной основе по договоренности между государственными органами Республики Беларусь и иностранными государственными органами за счет средств соответствующих государственных органов и/или международных организаций; по приглашению иных физических лиц, если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной (трудовой) деятельности приглашаемого; осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо коллегиального органа управления для участия в международных и зарубежных научных, спортивных, творческих и иных мероприятиях за счет средств общественных объединений (фондов), в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких общественных объединений (фондов) по приглашениям и за счет зарубежных партнеров;

8) передача государственным должностным лицом физическим лицам, а также негосударственным организациям бюджетных средств или иного имущества, находящегося в государственной собственности, если это не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь;

9) использование государственным должностным лицом в личных, групповых и иных внеслужебных интересах предоставленного ему для осуществления государственных функций имущества, находящегося в государственной собственности, если это не предусмотрено актами законодательства Республики Беларусь;

10) использование государственным должностным лицом своих служебных полномочий в целях получения кредита, ссуды, приобретения ценных бумаг, недвижимого и иного имущества.

Совершение указанных правонарушений влечет за собой ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь (ст. 21).

### **Уведомление о совершении правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения**

В случае совершения какого-либо из вышеуказанных правонарушений депутатом Палаты представителей, членом Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатом местного Совета депутатов, гражданином, зарегистрированным в установленном законом порядке кандидатом в Президенты Республики Беларусь, кандидатом в депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, местных Советов депутатов, государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, уведомляют об этом соответственно Палату представителей, Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, соответствующие местный Совет депутатов, избирательную комиссию (ст. 22).

### **Гарантии физическим лицам, способствующим выявлению коррупции**

Физическое лицо, противоправно предоставившее государственному должностному или приравненному к нему лицу либо иностранному должностному лицу имущество или другую выгоду в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц, освобождается от ответственности, если имело место вымогательство со стороны государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц либо если физическое лицо после предоставления указанным лицам имущества или выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц добровольно заявило о содеянном (ст. 23).

### **Устранение последствий коррупционных правонарушений**

**Взыскание (возврат) незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг** производится следующим образом: денежные средства, предоставленные в нарушение законодательства Республики Беларусь и поступившие на банковский счет государственного

должностного или приравненного к нему лица, подлежат перечислению им в республиканский бюджет в течение десяти дней со дня их обнаружения.

Имущество, в том числе подарки, полученное государственным должностным или приравненным к нему лицом с нарушением порядка, установленного законодательными актами Республики Беларусь, в связи с исполнением им своих служебных (трудовых) обязанностей, подлежит безвозмездной сдаче по месту службы (работы) указанного лица. Учет, хранение, оценка и реализация сданного имущества осуществляются в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

Члены семьи государственного должностного или приравненного к нему лица не вправе принимать имущество и услуги, в том числе приглашения в туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки, за счет физических и юридических лиц, находящихся в служебной или иной зависимости от этого государственного должностного или приравненного к нему лица, связанной с его служебной (трудовой) деятельностью.

Государственное должностное или приравненное к нему лицо обязано сдать незаконно полученное членами его семьи имущество в финансовый орган по месту своего жительства либо возместить его стоимость или стоимость услуг, которыми неправомерно воспользовались члены его семьи, путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

В случае, если государственное должностное или приравненное к нему лицо отказывается добровольно сдать незаконно полученное им или членами его семьи имущество либо возместить его стоимость или стоимость услуг, незаконно полученных им или членами его семьи, при отсутствии признаков преступления, это имущество или соответствующая стоимость услуг подлежат взысканию в доход государства на основании решения суда по иску государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией. Государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, до обращения в суд вправе наложить арест на имущество, незаконно полученное государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом, не обладающим дипломатическим иммунитетом.

Имущество, полученное государственным органом или иной государственной организацией с нарушением порядка их финансирования, подлежит изъятию уполномоченными государственными органами либо по решению суда и реализации в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь для реализации имущества, изъятого, арестованного или обращенного в доход государства, а стоимость услуг, полученных с нарушением этого порядка, – перечислению в республиканский бюджет (ст. 24).

**Отмена решений, принятых в результате совершения правонарушений, создающих условия для коррупции, или коррупционных правонарушений**

Решения, принятые государственными должностными или приравненными к ним лицами в результате совершения правонарушений, создающих условия для коррупции, или коррупционных правонарушений, могут быть отменены государственным органом, иной государственной организацией или должностным лицом, уполномоченными на их принятие, либо вышестоящим государственным органом, иной вышестоящей государственной организацией, вышестоящим должностным лицом или судом по иску государственных органов, иных организаций или граждан Республики Беларусь.

Физическое или юридическое лицо, чьи права и охраняемые законом интересы ущемлены в результате принятия таких решений, вправе обжаловать их в судебном порядке (ст. 25).

### **Меры правовой защиты лиц, которым причинен вред совершением правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения**

Вред, причиненный совершением правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения, возмещается в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь.

По требованиям, связанным с возмещением вреда, причиненного совершением правонарушения, создающего условия для коррупции, или коррупционного правонарушения, устанавливается десятилетний срок исковой давности, исчисляемый со дня их совершения (ст. 26).

### **Обязанности и ответственность руководителей государственных органов, иных организаций за непринятие мер по борьбе с коррупцией**

Руководители государственных органов и иных организаций в пределах своей компетенции **обязаны**:

– принимать установленные настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь меры, направленные на борьбу с коррупцией;

– привлекать лиц, совершивших правонарушения, создающие условия для коррупции, или коррупционные правонарушения, за которые предусмотрена дисциплинарная ответственность, к такой ответственности в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь;

– своевременно информировать в установленном законодательством Республики Беларусь порядке государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, о фактах совершения подчиненными работниками правонарушений, создающих условия для коррупции, или коррупционных правонарушений.

Руководители государственных органов и иных организаций, не выполняющие или не в полной мере выполняющие вышеуказанные требования, а также не предоставляющие информацию, запрашиваемую государственными органами, осуществляющими борьбу с коррупцией, и необходимую для

выполнения их функций, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь (ст. 27).

### **Контроль и надзор за деятельностью по борьбе с коррупцией**

**Контроль за деятельностью специальных подразделений** по борьбе с коррупцией в органах прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности осуществляют соответственно Генеральный прокурор Республики Беларусь, Министр внутренних дел Республики Беларусь и Председатель Комитета государственной безопасности Республики Беларусь.

### **Надзор за исполнением законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией**

Надзор за точным и единообразным исполнением законодательства Республики Беларусь в сфере борьбы с коррупцией осуществляют Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры (ст. 28, 29).

## **§ 3. Определение коррупции в международных актах и законодательстве Республики Беларусь**

Исследование любого явления необходимо начинать с определения его понятия. Это не только облегчает научный поиск, но и восприятие его хода и результатов другими исследователями. В этом смысле определение понятия коррупции не является исключением. Термин «коррупция» в национальном законодательстве и Модельном Законе уже приводилось. Однако правовое определение в международно-правовых актах представляет определенную трудность. Этимология термина «коррупция» – от латинского «*corruptio*» (подкуп) [167, с. 263].

Так понималась она и в международном праве, в частности, в ст. 7 «Кодекса Поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка», принятого Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г., где отмечалось, что «хотя понятие коррупции должно определяться национальным правом, следует понимать, что оно охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие» [111, с. 6].

В дальнейшем понятие коррупции получило свое развитие как в международно-правовых актах, так и в национальном законодательстве. Следует отметить, что впервые в законодательстве Республики Беларусь понятие коррупции было определено в Законе Республики Беларусь от 15 июня 1993 г., № 2399-ХІІ «О борьбе с преступностью в сфере экономики и коррупцией», как «умышленное использование лицами, осуществляющими функции представителей власти, а также находящимися на государственной службе, своего служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а

равно выражающееся в подкупе этих лиц» [119]. В данном определении коррупция также сводилась к подкупу. При этом он касался среды деятельности представителей власти, а также лиц, находящихся на государственной службе, использующих свое служебное положение для противоправного получения благ и преимуществ в любой форме. Характерным для данного определения было и то, что сам по себе подкуп трактовался уже широко. Им охватывалось получение не только имущественных, но и неимущественных благ. Кроме получения благ понятием подкупа охватывалось и получение преимуществ. Более развернутое определение понятия коррупции содержалось в Законе Республики Беларусь 26 июня 1997 г., № 47-3 «О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией». В ст. 3 этого Закона коррупция определялась как «умышленное использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного приобретения для себя или близких родственников имущественных и неимущественных благ, льгот и преимуществ, а также подкуп указанных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами этих благ, льгот и преимуществ» [123]. Как и в предыдущем, в данном понятии коррупция также сводилась к подкупу. При этом адресат подкупа стал более широким: не только сами субъекты коррупции, но и их близкие родственники. Было также уточнено и рассмотрено понятие субъекта коррупции, под которым понимались лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и лица, приравненные к ним. Вместе с тем характеристика субъекта коррупции сводилась к выполнению государственной функции.

В последующем развитие национального законодательства о борьбе с коррупцией было связано с имплементацией в него норм международного права. Коррупция является транснациональным явлением. Международное сообщество, последовательно ведя борьбу с ним, ориентирует государства на определение содержания коррупции. В этой связи имеют большое значение для национального законодательства международные Конвенции, определяющие понятие коррупции.

Следует отметить, что в большинстве Конвенций цельного понятия коррупции не определено. В них описываются лишь основные признаки коррупции. Исключением является Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию». В ст. 2 данной Конвенции коррупция определяется как просьба, предложение, дача или принятие, 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» [67].

В Европейской Конвенции нет определения понятия коррупции. Однако в ней перечислены действия, характеризующие признаки коррупции: активный подкуп национальных государственных должностных лиц; пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц; подкуп членов национальных государственных собраний; подкуп иностранных государственных должностных лиц; подкуп членов иностранных государственных собраний; активный подкуп в частном секторе; пассивный подкуп в частном секторе; подкуп должностных лиц международных организаций; подкуп членов международных парламентских собраний; подкуп должностных лиц международных судов; злоупотребление влиянием в корыстных целях; отмыwanie доходов от преступлений, связанных с коррупцией [65]. В Конвенции также определено содержание указанных действий.

Не содержится определения понятия коррупции и в Палермской Конвенции. Но в ней также называются действия, охватываемые этим понятием. В ст. 8 Конвенции говорится: каждое государство-участник принимает такие законодательные и иные меры, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

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

б) «вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей» [69].

В Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. также отсутствует определение коррупции, однако содержатся рекомендации относительно того, какие действия следует признавать подкупом национальных должностных лиц. В частности, в ст. 15 Конвенции сказано, что необходимо признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

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

б) «вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического

лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей. В ст. 16 Конвенции названы действия, относящиеся к подкупу иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, а именно обещание, предложение или предоставление иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел» [68]. Положения данных конвенций послужили основой для дальнейшего развития национального законодательства. 20 июля 2006 г. в Республике Беларусь был принят Закон «О борьбе с коррупцией», в котором понятие коррупции определено с учетом указанных международных положений. В частности, в ст. 2 Закона дано определение коррупции (подробнее см. выше) [117].

Коррупция представлена в Законе о борьбе с коррупцией в виде двух тесно связанных между собой деяний, которые, если рассматривать их в совокупности за определенный промежуток времени на определенной территории, могут выступать и как явление общественной жизни, составная часть преступности, являющейся объектом криминологического изучения. С одной стороны, коррупция – это использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества либо иной выгоды в виде услуги, покровительства, обещание преимущества для себя или для третьих лиц. На языке Европейской конвенции такие действия являются пассивным подкупом.

С другой стороны, это и предоставление государственному должностному либо приравненному к нему лицу либо иностранному должностному лицу имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещание преимущества для себя или для третьих лиц с тем, чтобы государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей. Такое предоставление указанных благ именуется в Законе о борьбе с коррупцией подкупом государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица (в соответствии с международными стандартами – это активный подкуп).

Следовательно, в определение понятия коррупции, данное в Законе от 20 июля 2006 г., имплементированы признаки коррупции, закрепленные на международном уровне. Во-первых, более широко, с учетом междуна-



родных подходов, определен субъект коррупции. К нему относятся: а) государственное должностное лицо; б) лицо, приравненное к государственному должностному лицу; в) иностранное должностное лицо. Также расширенно толкуются объективные признаки коррупции. Этим понятием охватываются следующие действия: 1) использование субъектом коррупции своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды для себя или третьих лиц; 2) подкуп субъекта коррупции. Исходя из такого определения, к коррупционным деяниям следует относить деяния, не только связанные с подкупом (пассивным или активным), но и иное получение имущества или другой выгоды с использованием служебного положения и связанных с ним возможностей.

#### **§ 4. Признаки и систематизация коррупционных преступлений**

Проведенные исследования современного состояния теории и практики противодействия коррупции свидетельствуют о том, что представления о коррупции, как и взгляды на коррупционную преступность, весьма разнообразны и во многом противоречивы. Отсутствует систематизированный исчерпывающий перечень коррупционных преступлений как в науке уголовного права, так и в действующем уголовном законодательстве. В советский период понятие коррупции в нормативных правовых актах не раскрывалось и своего законодательного определения не имело. В то же время под коррупцией понимался «процесс, связанный с прямым использованием должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения» [173, с. 635]. Это характеризует достаточно высокую степень актуальности проблем уголовной ответственности за коррупционные преступления, обуславливаемой в первую очередь потребностями практики в их научно обоснованном решении.

Задача борьбы с коррупцией в Республике Беларусь была поставлена перед правоохранительными органами, по сути, с момента начала проведения судебно-правовой реформы. При этом законодатель не определял данного юридического понятия. Однако имела место острая необходимость в связи с тем, что правоохранительные органы в практической деятельности не определились, что можно и нужно было относить к коррупции. Работники правоохранительных органов сталкивались с объективными трудностями различного характера из-за сказанного, а также из-за сложности самого явления и неразработанных мер по борьбе с ним. В итоге поставленные задачи на практике решались по-разному либо не решались вообще. Одним из первых законодательных актов, предусматривающих правовые меры борьбы с коррупцией в нашей стране, явился принятый в июне 1993 г. Закон «О борьбе с преступностью в сфере экономики и с коррупцией». Он закрепил меры, направленные на предупреждение проявлений коррупции, и дал

ее легальное определение. По мере того, как действующее законодательство пополнялось нормативными правовыми актами, предусматривающими правовые меры борьбы с коррупцией, понятие коррупции претерпевало изменения и дополнения.

В настоящее время, как отмечалось выше, государственная политика в сфере борьбы с коррупцией осуществляется на основе принятого в июне 2006 г. Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» [117].

Представляется, данное определение сформулировано на основе международных стандартов в сфере противодействия коррупционным преступлениям, которые определены Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенцией Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятой в ноябре 2000 г. Исходя из этого определения, любое коррупционное проявление должно характеризоваться следующими признаками:

- использованием государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей для противоправного получения имущества или иной выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя либо для третьих лиц;

- подкупом государственного должностного либо приравненного к нему лица, либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или иной выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них либо для третьих лиц;

- совершением действий либо воздержанием от их совершения государственным должностным либо приравненным к нему лицом, либо иностранным должностным лицом при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей в интересах подкупающих;

- совершением любого коррупционного проявления государственным должностным либо приравненным к нему лицом, либо иностранным должностным лицом действий либо воздержанием от их совершения с прямым умыслом и корыстной целью.

Правильное применение признаков коррупционных проявлений позволит не только углубить наши представления о проблеме, осмыслить и толковать, интерпретировать ее различные аспекты, но и прогнозировать перспективы совершенствования теории и практики противодействия коррупционной преступности. Однако они могут быть реализованы лишь тогда, когда действующее законодательство будет полностью приведено в соответствие с международными коррупционными нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что в анализируемом нами нормативном правовом акте выделены две группы правонарушений. К первой группе законодатель относит правонарушения, создающие условия для коррупции. Вторую группу правонарушений составляют собственно коррупционные правонару-

шения. К ним в соответствии со ст. 21 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» законодатель относит 11 видов коррупционных преступлений. В данный перечень преступлений включены различные варианты коррупционного поведения. Однако, как справедливо отмечает А. И. Лукашев, названный перечень коррупционных правонарушений вряд ли отображает все возможные виды и формы коррупционного поведения (в принципе все предусмотреть невозможно). В белорусском уголовном законе установлена уголовная ответственность лишь за такие действия, как принятие и предоставление имущества и выгод имущественного характера. Иные деяния, предусмотренные обеими Конвенциями в качестве коррупционных, отечественный уголовный закон не рассматривает в качестве преступных. Так, в частности, в отличие от названных Конвенциями коррупционных проявлений в действующем национальном законодательстве не предусмотрена уголовная ответственность за обещание или предложение какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица [96]. Выделение законодателем данного круга правонарушений является лишь первым шагом на пути создания системы коррупционных уголовных преступлений, коррупционных административных правонарушений, коррупционных проступков и коррупционных гражданско-правовых деликтов. Различная степень общественной опасности и характер противоправности указанных правонарушений создают предпосылки для определения правовых последствий, которые должны наступать в результате их совершения. И такая работа уже ведется как на теоретическом, так и практическом уровнях. Анализ публикаций о коррупционных правонарушениях показывает, что исследователи не отождествляют понятие коррупционной преступности с понятием коррупция, поскольку феномен коррупционной преступности есть лишь часть явления коррупции вообще, хотя и наиболее обширная с точки зрения общественных интересов. Данное обстоятельство осложняет задачу определения перечня коррупционных преступлений. Это в первую очередь связано с наличием существенных особенностей в конструировании составов преступлений, совершаемых должностными лицами, поэтому в уголовном законодательстве удалось определить лишь в самом общем виде критерии отнесения тех либо иных преступлений к числу коррупционных.

По мнению А. И. Долговой, под коррупционной преступностью следует понимать «совокупность преступлений коррупционного характера, характеризующихся подкупом, продажностью государственных, иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» [84, с. 558].

И. И. Басецкий считает, что коррупционная преступность представляет собой целостную, относительно массовую совокупность преступлений,

посягающих на авторитет государственной службы, выражающихся в незаконном получении преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, либо в предоставлении данными лицами таких преимуществ, а также совокупность самих этих лиц [9, с. 138]. По его мнению, всю коррупционную преступность можно подразделить на следующие группы:

1) собственно коррупционные преступления, посягающие на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления, выступающий в качестве основного непосредственного объекта таких посягательств;

2) коррупционные преступления, посягающие на социальную ценность как на обязательный дополнительный непосредственный объект;

3) коррупционные преступления, посягающие на социальную ценность как на факультативный (необязательный) объект [9, с. 135].

В. М. Хомич, исходя из содержательной, мотивационной и целевой природы коррупционных деяний, включил в перечень коррупционных преступлений следующие составы:

– хищение имущества путем злоупотребления служебными полномочиями (ст. 210 УК);

– контрабанду, совершенную должностным лицом с использованием своих служебных полномочий (ч. 3 ст. 228 УК);

– легализацию («отмывание») должностным лицом материальных ценностей, приобретенных преступным путем (ч. 2 ст. 235 УК);

– создание преступной организации либо участие в ней, совершенные должностным лицом с использованием своих служебных полномочий (ч. 3 ст. 285 УК);

– финансирование террористической деятельности, совершенное государственным должностным лицом с использованием своих служебных полномочий (ч. 2 ст. 290<sup>1</sup> УК);

– все преступления против интересов службы (ст. 424–427, 429–433, 455 УК).

По его мнению, коррупционное преступление должно отвечать двум требованиям (критериям):

– совершено государственным должностным лицом или приравненным к нему лицом с использованием своих служебных полномочий;

– совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, т. е. сопряжено с противоправным получением имущества (в том числе путем его хищения) или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или третьих лиц, либо сопряжено с подкупом государственного должностного (или приравненного к нему) лица [193, с. 465–466].

Следует отметить, что в действующем Уголовном кодексе и в Законе «О борьбе с коррупцией» нет перечня коррупционных преступлений. И в то же время Генеральная прокуратура, МВД и КГБ Республики Беларусь от-

реагировали на принятие Закона «О борьбе с коррупцией» утверждением перечня коррупционных преступлений, в который включены следующие составы:

– хищение путем злоупотребления служебными полномочиями (ст. 210 УК);

– контрабанда, совершенная должностным лицом с использованием своих служебных полномочий (ч. 3 ст. 228 УК);

– легализация («отмывание») материальных ценностей, приобретенных преступным путем, совершенная должностным лицом с использованием своих служебных полномочий (ч. 2 и 3 ст. 235 УК);

– финансирование террористической деятельности, совершенное должностным лицом с использованием своих служебных полномочий (ч. 2 ст. 2901 УК);

– злоупотребление властью или служебными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности (ч. 2 и 3 ст. 424 УК);

– бездействие должностного лица из корыстной или иной личной заинтересованности (ч. 2 и 3 ст. 425 УК);

– превышение власти или служебных полномочий, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности (ч. 2 и 3 ст. 426);

– служебный подлог (ст. 427 УК);

– незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 429 УК);

– получение взятки (ст. 430 УК);

– дача взятки (ст. 431 УК);

– посредничество во взяточничестве (ст. 432 УК);

– принятие незаконного вознаграждения (ст. 433 УК);

– злоупотребление властью;

– превышение власти либо бездействие власти, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 455 УК) [120, с. 12–13].

Причем служебный подлог исключен из состава коррупционных преступлений с 1 января 2011 г. Анализ этого перечня, а также предложений некоторых ученых, взявшихся определить систему коррупционных преступлений, позволяет сделать вывод о том, что подходы к отнесению тех или иных преступлений к категории коррупционных еще окончательно не выверены. Не предложены критерии отнесения тех или иных правонарушений к коррупционным – непонятно, по каким причинам одни преступления, субъектом которых является должностное лицо, являются коррупционными при условии, что они совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (например, предусмотренные ст. 455), а иные, такие же преступления, но предусмотренные ст. 425–427 УК, относятся к числу коррупционных вне зависимости от наличия или отсутствия корыстной или иной личной заинтересованности. Это свидетельствует об отсутствии как у ученых, так и у законодателя и государственных органов, призванных вести борьбу с коррупцией, единого концептуального подхода к определению понятий «кор-

рупция», «коррупционное правонарушение (преступление)» и системе коррупционных преступлений [95].

В результате проведенного нами исследования можно сделать следующие выводы:

1. Проблема борьбы с коррупционными преступлениями требует выработки единообразного подхода к определению понятий «коррупция», «коррупционное правонарушение (преступление)», признаков коррупционного преступления и системе коррупционных преступлений.

2. Учитывая международные стандарты в сфере противодействия коррупционным преступлениям, необходимо разработать перечень их субъектов. Определяя категорию лиц, признаваемых должностными, следует четко разграничить понятия «государственное должностное лицо», «лицо, приравненное к государственному должностному лицу», «должностное лицо, занимающее ответственное положение».

3. Теоретические разработки, связанные с коррупционными преступлениями, а также предложения правоохранительных органов (Генеральной прокуратуры, МВД, Комитета государственной безопасности, Верховного Суда, Департамента финансовых расследований (ДФР) Комитета государственного контроля Республики Беларусь) могут стать основой совершенствования антикоррупционного законодательства.

## ГЛАВА II. ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ И КОРРУПЦИЯ

### § 1. Понятие организованной преступности

«Под организованной преступностью понимается совокупность преступлений, совершаемых в связи с созданием и деятельностью преступных группировок. Виды и признаки этих преступлений, а также уголовно-правовые меры в отношении лиц, совершивших такие преступления, устанавливаются Уголовным кодексом» [116].

**Понятие организованной преступности.** Наиболее опасным видом профессиональной преступности является организованная преступность (далее – ОП). Она стимулирует уголовные элементы, объединяя и контролируя их, заставляя с большей энергией вести преступную деятельность. В криминологии выделяют три основных признака ОП.

**Первый признак ОП** – наличие объединения лиц для систематического занятия преступлениями с выраженной иерархией, строгой дисциплиной и устойчивой системой уголовных традиций.

Уровень ОП условно делится на примитивный, средний и высокий. *Примитивный* менее опасен, так как носит локальный характер и не имеет связи с чиновниками органов власти и управления. *Средний* и *высокий* уровни схожи. Для них характерно следующее:

- Между главарем и исполнителем существуют промежуточные звенья.

- Наличие подразделений специализирующихся на разных видах деятельности.
- Связи с чиновниками органов власти и управления.
- Для высокого уровня – организация отношений между разными группами и координация действий.

**Второй признак ОП** – экономический. Главная цель систематического нарушения закона – обогащение, накопление капитала, с чем неразрывно связана деятельность по легализации капиталов, полученных преступным путем (отмывание денег).

**Третий признак ОП** – коррупция. ОП – это сознательная, систематическая, повторяющаяся деятельность устойчивой группы лиц. Хотя бы один или несколько элементов деятельности (цель, средства, процесс ее достижения, результат) должны быть криминальными.

**ОПГ** – организованная преступная группа. К *обязательным признакам* организованных преступных групп относят следующие:

- устойчивость и долговременность существования;
- разграничение функций между участниками;
- иерархичность;
- специализация деятельности;
- цель – максимальная прибыль в минимальный срок;
- специфическое социальное «страхование» членов группы;
- меры безопасности;
- жесткая дисциплина (вплоть до убийства ослушников).

Ведущую роль в ОП как деятельности играет *субъект ОПГ*.

К его *правовым характеристикам* можно добавить *социально-философские*:

- ориентация на ценности, противоположные нормальному обществу и культуре, т. е. не на истину, добро, красоту, любовь, а на их противоположности – ложь, зло, ненависть; соответственно и творчество в ОПГ не положительное, а отрицательное, ведущее к разрушению нормального общества;

- соответствующие деградационные нормы поведения, аморальная система поощрений и наказания;

- использование недостатков, пробелов, противоречий в экономике, социальной структуре, в законодательстве, в психике людей, т. е. ориентация не на светлые, а на темные стороны бытия, в чем проявляется бездуховная, агрессивная и одновременно паразитическая природа преступности вообще;

- создание собственной, криминальной бюрократии, политической и экономической элиты, средств массовой информации, т. е. собственного преступного государства (со всеми его атрибутами). Вначале элементы мафиозного государства скрыты, смешаны с нормальным государством (*за счет коррупции чиновников и обычных служащих*), а затем стремятся вытеснить последнее, захватить власть в стране в целом.

Сегодня этот процесс идет в ряде постсоветских государств (Украине, России и др.), еще раньше он начался в Латинской Америке, Африке. Так, войдя в период перестройки, политических и экономических реформ, постсоветские государства попали в область хаоса, разделяющую старый социально-экономический порядок и новый, будущий порядок. В области хаоса перед страной время от времени встает проблема выбора между различными вариантами дальнейшего движения (точка ветвления). Еще и сегодня перед государствами стоят проблемы выбора между двумя областями устойчивости: тот или иной вариант рыночной экономики и правового государства либо вариант экономики, базирующейся на ОП, и криминальное государство (возврат к жестко планируемой экономике, представляется, во многих государствах уже невозможен). Несмотря на драматичность сегодняшней ситуации, побеждает (на наш взгляд) в некоторых государствах (России, Украине и др.) первый вариант, так как большинство влиятельных партий осознали опасность второго варианта и не дадут ему развиваться.

Таким образом, категория ОП имеет не только правовое, но и этическое, религиозное, культурологическое, антропологическое, социально-философское (наиболее общее) и даже синергетическое понимание [116], [117].

**Субъекты ОП.** Обычно в практике УБОПов (управлений по борьбе с организованной преступностью) их разделяют:

– *по величине* (группа, формирование, организация, сообщество), а средства массовой информации добавляют мафия (организация общенационального масштаба) и «сверхмафия» (международные организации, уже напоминающие транснациональные корпорации, где граница между легальным и криминальным бизнесом нередко размыта);

– *по месту базирования* (например, в Киеве – троещинская, борщаговская; в Москве – солнцевская, долгопрудненская и др.);

– *по этническому признаку* (преимущественному национальному составу: славянские, грузинские, чеченские, дагестанские, ингушские, армянские, азербайджанские, вьетнамские, китайские...).

К принятым в практике можно добавить и иные критерии – *по внутренней структуре* (ее развитости), *по внешним связям* (с коррумпированными чиновниками, с легальным бизнесом...) и др.

**Объекты ОП.** Их тысячи: стратегические ресурсы (нефть, металл), наркотики, оружие, но *главный объект* – люди, собственники, из которых можно «экспроприировать» деньги. Их бизнес, собственность столь же многообразны, как и вся экономика (промышленность, сельское хозяйство, сфера услуг и т. п.). Существенную роль играет форма собственности – государственная, частная, акционерная, иностранная, совместное владение, так как при господствующем менталитете легче грабить негосударственные средние и мелкие фирмы. Ведущая для ОПГ характеристика объекта прибыльность. Последняя связана с противоречивостью экономических отношений (сильные



перепады цен, инфляция, курс евро, доллара), пробельностью, несовершенством законодательства, высоким спросом на запретные услуги и т. п.

**Средства ОП.** Естественно деление на материальные и идеальные (психические) средства воздействия на объект. *Материальные средства* сверхобогащения сводятся к рейдерству (захватам), кражам, ограблениям, разбою, т. е. присвоению товаров, денег, информации. *Психические средства* сводятся к воздействию не на вещи, а на собственника, на лицо, наделенное властными функциями, на душевные слабости. Это эксплуатация низших человеческих чувств – страха, жадности, зависти, гордыни, чувства мести, сексуального чувства. Они вызываются через шантаж, насилие, пытки, убийства, распространение лживых слухов, запугивание, соблазнение...

**Цели ОПГ.** Подобно средствам они делятся на *материальные* и *духовные*. Девяносто девять процентов целей сводятся к получению сверхприбыли. Деньги ОПГ тратят на дальнейшее «производство денег» и чувственные удовольствия. К сожалению, в условиях духовного хаоса (в том числе в современной России, Украине и других постсоветских государствах) получили широкое распространение преступные религиозные организации («Семья», «Аум Сенрике», «Свидетели Иеговы», поклонники Муна и др.), многие из которых пришли с Запада и являются в сущности ОПГ. Клубы черных магов известны в Москве, Киеве, Минске и иных крупных городах и рекламируются СМИ [46], [186]. Как материально, так и духовно ориентированные ОПГ в идеологическом, культурном плане едины. Различие в том, что вторые дальше проэволюционировали – туда, куда приходят наиболее последовательные воры в законе – к поклонению силам Зла. Внешнее соблюдение обрядов мировых религий (христианства, ислама и др.) лишь маскирует сатанинскую направленность деятельности воровского мира (паразитирование на нормальном обществе и разрушение его).

**Результаты ОПД.** Делятся на *локальные* и *глобальные*. О *локальных* результатах беспокоятся сами ОПГ, т. е. насколько результат деятельности ОПГ близок к цели (достижение сверхприбыли, уничтожение конкурента). *Глобальные* результаты от ОП имеют значение для общества в целом. Они в свою очередь делятся на *негативные* (отрицательные) и *позитивные* (положительные).

*Отрицательные* последствия от организованной преступной деятельности – это подрыв жизнеспособности общества (высокая смертность населения, атмосфера страха, криминальный тупик экономических реформ, в конечном счете – опасность распада государства). Незначительные *положительные* последствия – осознание обществом (массами, в меньшей степени элитой) необходимости глубокого переустройства страны, т. е.:

– духовного обновления, покаяния, гуманизации воспитания, образования, политических и социальных отношений в целом, приближения

к правовому государству (в частности, очеловечивания пенитенциарной системы);

– создание конкурентоспособной экономики, в которой ресурсы (материальные и духовные) будут эффективно использоваться.

### **Корни и возможности минимизации (существенного ограничения)**

**ОП.** Общеизвестны корни – экономические, несовершенство законодательства, регионализация, этнические противоречия, неэффективность правоохранительных органов. Это правильно, но неточно и неглубоко. Представим, что в течение нескольких лет эти причины будут устранены. Но инерция организованной преступной деятельности может быть преодолена лишь за десятки лет. Особая опасность заключается в том, что часто человеку, вступающему в ряды ОП, не приходится преодолевать психологический барьер, так как непосредственно насилием, вымогательством, кражами (в бытовом понимании) занимаются лишь определенные подразделения организованной преступной группы. Большинство заняты обеспечением деятельности этих подразделений, что внешне не выглядит криминалом. Это определяется принципами построения ОП, схожими с принципами построения бизнеса, что позволяет применять методы ведения бизнеса в криминальной деятельности. Так же, как в правильно организованной фирме, в ОП падает роль личных качеств отдельных лиц. Преступная деятельность систематизирована. Существует разделение «труда» и четкая система управления. Отработана технология преступной деятельности, следовательно, к кандидатам в члены преступной группы не предъявляется высоких требований. Достаточно заставить их соблюдать выработанные правила. Здесь приемлемо такое выражение: «незаменимых людей нет».

### **Бизнес организованной преступности**

Профессиональная преступность столь же стара, как и цивилизация. Однако организованная преступность (в современном смысле слова) родилась гораздо позже, примерно век тому назад. Дело в том, что возникновение организованной преступности – это качественно новый этап развития преступного мира. Если «неорганизованные» преступники являются аутсайдерами общества, то деятельность современных мафиози строится в основном по законам бизнеса, и поэтому они стали составным элементом общественной жизнедеятельности [56].

Общеизвестно, что главная цель преступных организаций – извлечение максимальной материальной выгоды. В связи с этим целесообразно вспомнить концепцию М. Вебера о двух принципиально различных типах «жажды наживы». Авантюристическая жажда обогащения (в том числе путем грабежа и краж) наблюдается с древнейших времен. Но только в условиях капиталистического строя складывается отношение к богатству как к закономерному результату рациональной деятельности по производству потребительских благ. Организованная преступность функционирует по зако-

нам именно рационального капиталистического предпринимательства, и поэтому ее экономическая история неотрывно связана с историей рыночного хозяйства.

Формулируя определение организованной преступности, отечественные и зарубежные криминологи единодушно подчеркивают такие ее характеристики, как:

- устойчивость, систематичность и долговременность;
- тщательное планирование преступной деятельности;
- разделение труда, дифференциация на руководителей и исполнителей–специалистов разного профиля;
- создание денежных страховых запасов («казны», «общаков»), которые используются для нужд преступной организации.

Нетрудно увидеть, что все эти признаки полностью копируют характерные особенности легального капиталистического предпринимательства. Поэтому организованную преступность можно было бы рассматривать в первую очередь как *особую отрасль бизнеса*, специфическую сферу экономической деятельности.

Этот подход уже нашел отражение в официальных определениях организованной преступности. Так, в США закон 1968 г. о контроле над преступностью характеризует организованную преступность как «противозаконную деятельность членов высокоорганизованной и дисциплинированной ассоциации, занимающейся поставкой запрещенных законом товаров или предоставлением запрещенных законом услуг».

Рассмотрим ряд особенностей экономики организованной преступности, которым в отечественной научной литературе уделено пока недостаточно внимания.

1. Спрос на мафиозном рынке. «В основе деятельности организованной преступности лежит социальный заказ», отмечает американский криминолог Р. Кларк [46]. Мафиозная преступная деятельность – это преступления особого рода, «преступления, совершаемые по взаимному согласию, преступления, совершения которых желает потребляющая публика». Это относится не только, в частности, к наркобизнесу, когда мафиози «всего лишь» продают товар, добровольно делаящим выбор клиентам, но и рэкету, когда организованная преступность берет на себя охрану предпринимателей от преступности неорганизованной.

Вообще можно сделать вывод, что ОП складывается лишь там и тогда, где и когда возникает устойчивый и высокий спрос на запрещенные товары и услуги. Поэтому экономическая история ОП – это поиск руководителями мафий свободных рыночных ниш, закрепление и расширение своих позиций в конкурентной борьбе с иными преступными организациями, а также периодическое «перепрофилирование», вызванное трансформациями рыночной конъюнктуры. Мафия может отчасти «заказывать» спрос на свою

продукцию (часто рэкетеры «защищают» бизнесменов от самих себя), но в целом она лишь удовлетворяет объективно сформировавшиеся общественные потребности.

В частности, широкий размах рэкета в России и Украине – порождение высокого спроса бизнесменов на правоохранительные услуги в атмосфере слабой спецификации прав собственности, разгула «обычной» преступности, низкой эффективности деятельности органов внутренних дел.

2. Профиль преступного производства. Экономика ОП – диверсифицированная экономика, основанная на сочетании разных видов бизнеса, преступного и легального. Мафия (как и легальные фирмы) старается «не класть все яйца в одну корзину»: хотя есть преобладающее производство, дающее основную массу прибыли, мафиози не забрасывают окончательно старых промыслов и одновременно осваивают «плацдармы» для новых. Например, в эпоху «сухого закона» американские гангстеры получали основные доходы от подпольной торговли спиртным, но одновременно продолжали контролировать проституцию и начинали осваивать наркобизнес (основным преступным промыслом наркобизнес стал лишь в 60–70-е гг.). Изменение ведущей специализации объясняется при этом не столько противодействием органов правопорядка, сколько изменениями спроса, деятельностью легального «большого бизнеса» и вытеснением старого малоприбыльного бизнеса новым высокоприбыльным.

Помимо этого, мафия обычно сочетает два направления экономической деятельности: нелегальное производство, где «зарабатываются» большие деньги, и легальное производство, где эти деньги «отмываются». В результате экономика организованной преступности выглядит как айсберг: на виду – легальный, относительно мало доходный сам по себе бизнес (например, переработка вторсырья), «под водой» – высокодоходный нелегальный бизнес (например, наркобизнес). Таковую форму мафиозная экономика приобретает на той стадии своего развития, когда мафия институционализируется, стремится прочно «врасти» в официальную систему, не порывая при этом с преступными промыслами.

3. Издержки производства и прибыль преступного бизнеса. Нелегальный мафиозный бизнес обязательно высокоприбылен, причем средняя норма гангстерской прибыли отличается от нормальной средней нормы на несколько порядков. В легальном бизнесе 10 % годовых считаются очень высоким показателем, в то время как в наркобизнесе норма валовой прибыли в одной торговой сделке превышает 1000 % [201].

Справедливо замечают, что «Коза Ностра» может считаться самой высокоприбыльной корпорацией США. То же самое можно сказать о Якудзе в Японии, о мафии в Италии и т. д. Однако часто забывают, что оборотной стороной высокой валовой прибыли являются не менее высокие издержки. Чисто производственные издержки мафиозного бизнеса достаточно малы (например, в наркобизнесе производители первичного сырья получают ме-

нее тысячной доли от конечных розничных цен). Зато трансакционные издержки очень велики и достаточно специфичны [186].

В этом бизнесе невозможна обычная страховка предпринимательских рисков, которые достаточно высоки (при транспортировке наркотиков правоохранительные органы перехватывают примерно 10 % всех грузов). Своеобразной страховкой можно считать систематический **подкуп** полиции и политиков. Однако эти «страховые взносы» огромны и доходят едва ли не до 2/3 валовой прибыли. Высоки также издержки «отмывания» преступных доходов.

Очень специфичны в мафиозном бизнесе издержки конкурентной борьбы: обычный бизнесмен рискует потерять свой капитал, мафиозный – и свою жизнь. В силу всех этих причин чистая прибыль преступных организаций не так уж велика, а ее легальное использование сильно затруднено [8].

4. Конкуренция на мафиозном рынке. Экономика ОП олигополистична по форме и монополистична по существу. В стране, как правило, действуют несколько мафиозных организаций (кланов), занимающихся схожими промыслами. Во избежание потерь от самоубийственной междоусобной борьбы территория делится на районы, закрепленные за отдельными мафиозными группами. Центральное руководство гангстерского сообщества (типа «купола» у сицилийской мафии), если оно есть, выполняет координирующие функции, аналогично национальным союзам предпринимателей в легальных отраслях. Мафиозное сообщество в результате представляет собой федерацию относительно самостоятельных, часто враждующих организаций. На своем «участке» каждая мафиозная группа действует монопольно, однако время от времени происходит передел территорий «по силе» (как правило, в ходе мафиозных «разборок»).

Исследование, знание закономерностей экономики ОП позволяет правильно выбирать стратегию сдерживания мафиозной деятельности, минимизации ее негативных последствий.

## **§ 2. Роль коррупции в организованной преступности**

Как отмечалось выше, *неотъемлемой частью* организованной преступности (ОП) является *коррупция*. Организованной группе сложнее скрыть свою деятельность, чем отдельному преступнику. Можно сказать, что ОП не скрывает свою деятельность, а *блокирует реакцию государства* с помощью коррупции.

До сих пор не выработано единого понятия коррупции. Это объясняется сложностью его определения. Даже рекомендации международных организаций по этому вопросу вряд ли могут быть однозначно приняты в нашей стране. Так, в результате проведения Генеральной Ассамблеи ООН 1979 г., межрегионального семинара по проблемам коррупции (Гавана, 1990 г.) в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка коррупция была определена как злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными слу-

жащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением. Злоупотребление служебным положением и получение выгоды, а точнее взяточничество, предусмотрены в ныне действующем Уголовном кодексе, но явно недостаточно полно отражают признаки коррупции.

На первой сессии Многодисциплинарной Группы Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 22–24 февр. 1995 г.) коррупция была определена как «подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса должностного лица, лица, работающего в частном секторе, независимого агента, либо других отношений такого рода, и имеющего целью получение каких бы то ни было ненадлежащих преимуществ для себя или иных лиц». Позитивным здесь является то, что в сферу коррупции попадает и лицо, склоняющее к совершению таких действий. Однако неоправданное расширение круга субъектов коррупции, ограничение их противоправного поведения одним лишь взяточничеством, а также аморфность формулировки вряд ли могут позволить опираться на это определение при выработке понятия коррупции.

Анализ международного и отечественного опыта, а также действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что определение понятия «коррупция» осуществляется по двум основным направлениям: 1) установление круга субъектов коррупции; 2) понятие личной заинтересованности.

Сложнее обстоит дело с *корыстной заинтересованностью*. С одной стороны, она может быть корыстной, а с другой стороны, отступление от правильного выполнения функциональных обязанностей должностного лица иногда вызвано личной заинтересованностью (выручить родственника, просьба другого руководителя или авторитетного человека). То есть главное заключается в том, что совершается нарушение служебного долга. Подобного рода нарушения, полагаем, существуют в следующих формах:

– должностное лицо незначительно отклоняется от существующих правил, действуя в интересах своей группы (семьи, друзей) и не получая за это вознаграждения;

– должностное лицо отдает предпочтение членам своей группы (семьи, друзей, клана) при принятии решений, связанных с назначением на должность, заключением контрактов и т. д., при этом не получая материального вознаграждения;

– должностное лицо получает подношения (деньги, подарки) в качестве условия надлежащего исполнения своих обязанностей (например, оформления документов в установленные сроки, без излишней волокиты и мелочных придирок);

– должностное лицо получает вознаграждение в обмен на нарушение действующей процедуры рассмотрения вопроса или принятия решения, на базе нарушения законных оснований принятия самого решения. В этом случае при помощи взятки «покупается» ускоренная или облегченная про-

цедура при наличии законных оснований для того решения, которое нужно взятодателю (например, принятие единоличного решения там, где требуется комиссионное рассмотрение);

– должностное лицо получает вознаграждение в качестве условия надлежащего рассмотрения дела. Такая ситуация может сложиться, если оно наделено широкими властными полномочиями и не обязано отчитываться в их использовании. Например, судья оценивает факты, характеризующие личность подсудимого, на основании внутреннего убеждения и в соответствии с этой оценкой делает вывод об общественной опасности лица и индивидуализирует меру наказания. Но подобное рассмотрение вопроса может быть поставлено недобросовестным судьей в прямую зависимость от получения взяток, в противном случае смягчающие обстоятельства, перечень которых в законе не является исчерпывающим и зависит от усмотрения суда, не будут должным образом учтены и будет назначено более суровое наказание;

– должностное лицо получает вознаграждение за принятие незаконного решения в интересах взятодателя;

– должностное лицо получает вознаграждение за ненадлежащее выполнение своих прямых обязанностей (например, за попустительство, за терпимое отношение к каким-либо нарушениям);

– должностное лицо создает условия, обеспечивающие результаты голосования, благоприятные для проведения выгодного для себя решения;

– должностное лицо умышленно использует свое служебное положение вопреки интересам государственной службы в целях получения личной выгоды.

Следовательно, в определении коррупции необходимо учесть два основополагающих момента: лицо должно быть должностным и использовать либо свой статус должностного лица, либо вытекающие из него возможности для придания приоритетного характера отношениям с отдельным лицом или лицами в противовес иным лицам. В связи с этим полагаем, что под **коррупцией** необходимо было бы понимать незаконное использование должностным лицом своего статуса либо вытекающих из него возможностей влиять на иных лиц с целью получения личной выгоды. В этом определении фиксируется **превалирование** интересов одних лиц перед иными. Появление такого ничем не обоснованного преимущества и есть изначальный показатель коррупционного поведения должностного лица, которое это допустило. Такое понимание коррупции позволит точнее определить границы правового регулирования этого опасного явления [118].

Особенно интересна способность коррупции к самовоспроизводству. Подрывая авторитет государства, коррупция избавляет людей, вступающих в ее ряды, от мук совести – человек, столкнувшийся с несправедливостью со стороны государства, в свою очередь считает себя вправе обмануть государство. Образуется замкнутый круг.

### § 3. Методы борьбы с организованной преступностью

Организованную преступность делает такой *прибыльной и безнаказанной* коррупция. Следовательно, основным методом борьбы с ОП является борьба с коррупцией.

Широко распространено мнение, что виной всему экономические трудности – достаточно поднять зарплаты государственным служащим и проблема будет решена. Представляется, это не так. Важно, чтобы зарплата не опускалась ниже уровня, обеспечивающего *достойное существование*. Далее эффект от повышения зарплаты падает. Государство никогда не сможет дать своим служащим денег больше, чем организованная преступность.

Деятельность правоохранительных органов в этой сфере затруднена, так как они подвергаются *сильному воздействию* со стороны ОП и сами также *подвержены* коррупции.

Самый эффективный способ борьбы с коррупцией – это создание *условий*, препятствующих ее появлению и развитию. ОП может воздействовать на отдельное лицо или правоохранительный орган, препятствующий ее деятельности, но повлиять на парламент, принимающий закон в сфере государственного управления, весьма сложно. Эффективным методом борьбы с коррупцией является *проверка приобретения* собственности чиновниками (т. е. не только декларации о доходах, но и расходах).

#### **Социально-правовой мониторинг и контроль – эффективное направление борьбы с коррупцией**

Изучение международного опыта демонстрирует, что борьбе с коррупцией чаще всего препятствуют:

- значительная распространенность коррупционных правонарушений в условиях известной ограниченности ресурсов, выделяемых на нужды юстиции;
- определенная ограниченность возможностей уголовного законодательства в части формулирования признаков коррупционных преступлений и конкретных форм их совершения;
- трудности в оперативном выявлении и уголовно-процессуальном доказывании фактов коррупции;
- недостаточное предупредительное воздействие традиционных мер уголовной ответственности и наказания.

По мнению правоведов многих стран, решению этих проблем может в той либо иной мере способствовать использование криминологических форм и методов борьбы с преступностью, в том числе установление особого социально-правового мониторинга и контроля за источниками доходов, финансово-экономической и иной деятельностью лиц, подозреваемых в коррупции.

По сути, такой мониторинг и контроль [201] выражается в том, что определенные государственные органы, общественные организации, должностные лица законодателем наделяются властными полномочиями по на-



блюдению и проверке соответствия деятельности физических (конкретных граждан) и юридических лиц предъявляемым требованиям (с правом информировать об обнаруженных отклонениях компетентные органы и/или общественность, заявлять ходатайства либо рекомендации о привлечении виновных к ответственности). Кроме того, контролирующие субъекты наделяются правом, в период до принятия окончательного решения судом или иным компетентным органом, самостоятельно применять к подконтрольному лицу меры, направленные на предупреждение и пресечение правонарушений, в частности, временно отстранять от работы лиц, подозреваемых в коррупции, вводить ограничения и запреты на их деятельность для воспрепятствования пользованию или сокрытию средств, добытых преступным путем и т. п. Так, в соответствии с видением Президента РФ Д. Медведева (прозвучавшим в июне 2011 г.), лиц, подозреваемых в коррупции на основании оперативно-розыскных данных, необходимо отстранять от должности [46]. Представляется, что это не совсем правильно, так как презумпцию невиновности никто не отменял даже для таких опасных явлений, как коррупция. Иначе нам не так далеко и до судов-троек.

В зависимости от правовой природы и характера существующие меры контроля можно разделить на две основные группы:

- Меры финансового контроля. В наибольшей степени они используются государственными органами, специально уполномоченными на осуществление такого контроля: органами Министерства финансов, Государственной налоговой службы, Национального Банка, ревизионными, бухгалтерскими подразделениями министерств и ведомств и др. Так, налоговые инспекции вправе: получать от юридических лиц и граждан необходимые справки и объяснения, обследовать помещения юридических лиц с целью определения налогооблагаемого дохода, приостанавливать операции проверяемых лиц по расчетам.

- Меры оперативно-розыскного, уголовно-процессуального, административно-правового характера, применяемые правоохранительными органами.

В зависимости от механизма действия меры социально-правового контроля, используемые в борьбе с коррупцией, можно также разделить на две группы:

- Властные полномочия контролирующих субъектов и корреспондирующие им обязанности контролируемых физических и юридических лиц, объективно не ущемляющие конституционные права и свободы граждан.

- Специально-предупредительные ограничения и запреты, налагаемые на лиц, выступающих объектом контроля, объективно ущемляющие конституционные права и свободы граждан. Например, ограничения на пребывание в определенных местах, запрет выезжать за пределы населенного пункта для лиц, осужденных с отсрочкой исполнения приговора и состоящих под административным надзором, ранее упомянутые ограничения на финансовую деятельность.

Общим недостатком вышеназванных мер является их бессистемность, разбросанность по отдельным нормативным актам, отсутствие специальной нацеленности на борьбу с коррупцией.

Понизить уровень коррупции в стране может упорядочивание деятельности органов государственного управления. Нужно упрощать правовые нормы, делать их понятными и общедоступными. Санкция в отдельной норме права должна иметь как можно меньший диапазон. Чиновник должен обеспечивать выполнение закона, у него должно быть минимум возможностей для проявления своей личной воли [98], [56].

#### **§ 4. Трансформация коррупции в условиях перехода к рынку**

Решение проблемы видится в создании системы надежного и действенного общественного контроля за чиновничьим произволом. В этом смысле можно определить следующие направления:

- Перестройка системы налогообложения от контроля за доходами к параллельному контролю за доходами и расходами. Пока не удастся внедрить надежную систему даже декларирования доходов, но в будущем, если мы действительно хотим побороть коррупцию, речь должна идти о декларировании каждым гражданином доходов и расходов.

- Изменение системы налогообложения в сторону снижения доли в бюджетах разного уровня косвенных налогов (акцизы, НДС), от которых страдает большая часть граждан, коррупции не подверженных, и увеличение доли прямых налогов. При этом необходимо полностью ликвидировать систему льгот по налогу на прибыль корпораций (монополий). Акценты, видимо, должны быть смещены к увеличению доли средств, поступающих от налогообложения, которые оставались бы в распоряжении субъектов государства.

- Создание широкой сети информационно-аналитических центров, как это делается, например, в США, которые выполняли бы три основные функции:

- сбор и обобщение материалов о финансово-экономической деятельности фирм, организаций и отдельных граждан;

- предоставление аналитических справок по заявкам и общественных организаций, и частных предприятий на коммерческой основе;

- информирование по запросам (Минфин и законодательные органы).

- Создание системы агробанков, с помощью и при посредничестве которых возможно было бы осуществление операций по купле-продаже земельных участков.

- Проблема коррупции в профсоюзном движении для постсоветских государств пока еще не актуализировалась, но опыт стран с развитым рынком труда свидетельствует о широчайших в этом смысле возможностях. Поэтому необходимо уже сейчас принимать предупредительные меры: противодействовать излишней централизации, разрастанию управленческого персонала, налаживать особый контроль за доходами профбоссов.

- Скорейшего решения требует проблема внедрения общегосударственной системы безналичных расчетов на основе магнитных носителей под контролем Национального банка. Контроль над распределением кредитных ресурсов, кроме Минфина и парламента, должен осуществлять специальный Мониторинговый совет, формируемый на основе выборности из числа широких слоев общественности.

- Обвальное увеличение заказных материалов следует остановить путем проведения специальных парламентских расследований.

Представляются целесообразными и оправдавшими себя на практике отдельные мероприятия, способствующие минимизации коррупции:

- Следовало бы применять частую смену лиц, занимающих конкретные должности (ротацию кадров), что позволило бы нарушить сложившиеся коррумпированные связи (причем повышение зарплаты государственным служащим и парламентариям, законодательное закрепление/усиление ответственности взяточничества под страхом наказания не дают эффекта).

- Понимая, что уровень коррупции зависит от культурного развития общества, который связан с экономическим положением, необходимо проводить системную работу по постоянному повышению культурного уровня развития всего общества, в первую очередь работников правоохранительных органов, судов.

Таким образом, разрешить весьма сложную проблему, стоящую перед всем прогрессивным сообществом, возможно, применив лишь комплексный подход.

## **ГЛАВА III. ИСТОРИОГРАФИЯ КОРРУПЦИИ**

### **§ 1. Генезис коррупции**

Впервые человечество столкнулось с явлением коррупции в древние времена, позже находим ее признаки по существу повсеместно. Так, одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов, относящихся к середине третьего тысячелетия до нашей эры, уже в то время перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения [13]. С подобными вопросами сталкивались и правители древнего Египта. Документы, обнаруженные в процессе археологических исследований, свидетельствуют и о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в 597–538 гг. до Рождества Христова. Теме коррупции посвящены и библейские тексты. О ее наличии и вреде говорят многие авторы. Так, в одной из книг Библии, Книге премудрости Иисуса сына Сирахова, отец наставляет сына: «Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и те-

бя не постигнет зло; удаляйся от неправды, и она уклонится от тебя... Не домогайся сделаться судьей, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убояться когда-либо лица сильного и не положить тени на правоту твою...» [11]. Исходя из данного текста, мы делаем выводы, что библейскому обществу были достаточно знакомы факты коррупции – подкупа судей и бесчестного правосудия. Проявления коррупции имели место и в античную эпоху.

**Коррупция в античности.** Первые дошедшие до нас известия о крупной коррупции в античности относятся к эллинистическому миру. Так, в 320-е гг. до н. э. Клеомен, греческий наместник Египта, назначенный на это место Александром Македонским, использовал свое положение для того, чтобы манипулировать поставками зерна из Египта в Грецию. Греция в то время не производила достаточно зерна и была вынуждена его импортировать в больших количествах, в основном из Египта. Клеомен создал искусственные препятствия на пути этих поставок, что привело к острому дефициту зерна в греческих городах. В результате цены на зерно в Греции выросли во много раз, население Греции и Эпира оказалось на грани голодной смерти; сам же греческий наместник Египта заработал на спекуляции зерном огромное состояние. Голод в Греции продолжался 5 лет – с 329 по 325 г. до н. э. [179, с. 559].

Похожий пример масштабных спекуляций в IV в. до н. э. мы видим в торговле металлами. Известно, что один сицилийский финансовый магнат скупил все железо, образовав полную монополию на рынке этого товара, и затем продавал его по цене в 3 раза выше прежней, получая на этом 200 % прибыли [148, с. 134].

В свете данного примера возникает вопрос, можно ли считать такие действия коррупцией. Ведь хотя речь и идет об установлении монопольного контроля над важной отраслью в ущерб всему обществу, но он установлен не государством и не государственным чиновником, а частным лицом. Однако как сегодня, так и в прежние времена такие действия, как правило, были невозможны без участия госчиновников. Кроме того, государство в первую очередь страдало от таких действий: в данном примере государство было вынуждено покупать изделия из железа (оружие, обшивку для боевых кораблей и т. д.) по цене намного выше нормальной. Поэтому если госчиновники способствуют или не пытаются воспрепятствовать явной монополизации отрасли, наносящей прямой ущерб и государству, и обществу в целом, то речь все равно идет о коррупции, даже если точно не известно, участвуют ли они в прибылях монополиста или нет. Однако можно с большой определенностью утверждать, что если речь идет о прямом ущербе государству от таких действий, то кто-то из чиновников также в этом замешан, иначе непонятно, почему государство не замечает этих действий. С учетом этого **крупную коррупцию** (в широком смысле) можно определить как **продажу или игнорирование интересов общества чиновниками**

**и руководителями государства в угоду интересам отдельных лиц/групп лиц или иностранных государств.** В узком понимании о коррупции можно говорить лишь тогда, когда доказан факт незаконного обогащения чиновников или правителей. Но как раз при самых коррумпированных режимах никаких таких четких доказательств, как правило, и не бывает. Поэтому далее я буду придерживаться вышеприведенного определения коррупции.

Выше не случайно были упомянуты иностранные государства. Античность дает нам примеры и такой коррупции. Известно, что Карфаген в III в. до н. э. был самым богатым государством, намного богаче Рима. Но это не мешало ему быть и самым коррумпированным государством античности в то время. Как писал греческий историк Полибий, «в Карфагене ничто не считается позорным, что ведет к прибыли... претенденты на государственные посты получают их путем открытой уплаты взяток» [157, с. 493]. К концу III в. до н. э. коррупция там достигла таких масштабов, что, как отмечал известный немецкий историк Т. Моммзен, в правительстве и государственных органах Карфагена доминировала партия, фактически отстаивавшая не интересы собственной страны, а интересы Рима. И что хуже всего – это происходило в условиях самой затяжной и ожесточенной войны античной эпохи: Второй Пунической войны с участием Ганнибала, продолжавшейся 27 лет. Именно противодействием указанной партии, по мнению Т. Моммзена, и объясняется тот факт, что Ганнибал, предпринявший свою гениальную экспедицию в Италию, в течение многих лет, пока он вел там военную кампанию, был фактически предоставлен самому себе и не получал подкреплений из Карфагена, что в конечном счете привело к его поражению [77, с. 93–94]. Что же представляла собой эта партия, действовавшая в интересах врага? Т. Моммзен указывает, что это была партия олигархии, в отличие от народной партии, опиравшейся на народные массы и на офицеров карфагенской армии, которая требовала продолжения активной борьбы против гегемонии Рима [77, с. 93–94]. Почему же карфагенские олигархи были против? Вряд ли дело было в банальном подкупе со стороны Рима, у Рима для этого тогда еще не было денег. Скорее в том, что война привела к сокращению прибыльной торговли с Римом, и карфагенские олигархи недополучали те прибыли, на которые могли рассчитывать. При этом тот факт, что речь шла о самом существовании государства Карфаген (которое впоследствии и было уничтожено римлянами), карфагенскую олигархию, судя по всему, нисколько не волновал. Полагали, что можно достичь мира с Римом путем очередных территориальных уступок, что позволило бы вернуть мир и прибыльную торговлю на ближайшие годы, а дальше, как говорится, хоть трава не расти. Т. Моммзен выдвигает другое возможное объяснение действий партии олигархов (которое не отрицает первого): их ненависть к народной партии, возглавляемой Ганнибалом, была так велика, что они желали ему поражения, которое привело бы к уничтожению этой

народной партии, даже несмотря на то, что его следствием было бы и поражение Карфагена в войне с Римом [192, с. 156–157]. И первое, и второе объяснение показывают, что у партии олигархии были мотивы: и экономические, и внутривластные, – чтобы желать поражения собственному государству в войне со своим злейшим врагом. Таким образом, мы имеем здесь **крайнее проявление коррупции** – когда правящая «элита» действует в интересах врага в его войне против ее собственной страны и ее собственного народа.

Интересно в этой связи, что Аристотель, Платон и Сократ (IV в. до н. э.) и другие древние авторы выделяли олигархию (буквально, в переводе с греч., власть немногих) в качестве самостоятельной формы правления, наряду с демократией (властью народа) и тиранией (властью тирана, или, говоря современным языком, авторитарным правлением). Именно Карфаген, по мнению Аристотеля, равно как, по мнению Т. Моммзена, и современных историков, являлся примером такой олигархической формы правления, в то время как в остальных античных государствах преобладали две другие указанные выше, во всяком случае, в указанный период – в IV–III вв. до н. э. [192, с. 487]. Вся власть в Карфагене фактически находилась в руках так называемой «корпорации ста четырех», т. е. в руках ста четырех богатейших людей страны. Официально они назывались судьями, и им это звание присваивалось пожизненно, хотя таковыми на самом деле они не являлись. Т. Моммзен указывает, что они выполняли, да и то лишь первоначально, роль неких высших, политических судей, когда речь шла о привлечении к суду высших государственных чиновников, но не выполняли роли обычных судей [87, с. 19]. Римляне и греки называли их «сенаторами», хотя таковыми они также не являлись – формально функции сената (парламента) в Карфагене выполнял Совет старшин, избираемый народом.

Правовой статус этой «корпорации ста четырех» был, таким образом, совершенно непонятен, зато был понятен ее фактический статус: она, собственно говоря, и управляла Карфагеном. Даже карфагенский парламент (Совет старшин) все новости сначала сообщал этим ста четырем судьям, а уже спустя какое-то время – народу, посоветовавшись предварительно с судьями. Помимо общих бань, которые посещали все граждане, в Карфагене существовали еще особые бани – только для указанных ста четырех избранных членов карфагенского общества, куда был закрыт вход всем остальным [87, с. 18–20]. Чтобы окончательно стала ясна картина того социально-политического устройства, которое сложилось в Карфагене, необходимо к вышесказанному добавить, что большинство африканского населения, находившегося под властью Карфагена (в основном ливийцы), было сведено до положения крепостных крестьян, не имевших никаких гражданских прав и живших в нищете. Помимо того, что они отдавали своим финикийским господам до половины собираемого урожая, они также

были обязаны поставлять рекрутов для карфагенской армии. Отсюда – частые восстания ливийских крестьян, сотрясавшие всю страну. Одно из них, начавшееся в конце Первой Пунической войны (241 г. до н. э.), было настолько сильным (продолжалось 4 года, армия повстанцев насчитывала до 70 тыс. человек), что заставило Карфаген быстро признать свое поражение в войне с Римом и срочно заключить с ним мир на продиктованных Римом условиях [87, с. 370, 379].

Итак, отметим, что в Карфагене сложилось господство олигархии, которое сопровождалось небывалым расцветом коррупции и наличием по меньшей мере двух острых социальных конфликтов: один – между олигархией и свободным гражданским населением, другой – между землевладельцами и поддерживающим их государством, с одной стороны, и крепостными крестьянами – ливийцами, с другой стороны. А теперь давайте перейдем к другим примерам из античной эпохи.

Римская республика до II в. до н. э. была обществом, которому была неизвестна коррупция. Это было государство с глубоко укоренившейся демократией и удивительным чувством гражданского долга, которое разделяло подавляющее большинство римских граждан. Избираемые народом представители власти в Римской республике (консулы, преторы, эдилы, трибуны и др.) не получали жалования; тем не менее на занятие этих должностей всегда находилось много желающих. Хотя выборы, как правило, проходили ежегодно, но на каждую из этих должностей было много претендентов. Это объяснялось, по-видимому, тем, что многие римляне испытывали потребность сделать что-либо на благо общества, и признание обществом их заслуг было для них важнее, чем материальное вознаграждение (в этом римская демократия отличалась от греческой. Последняя руководствовалась тем принципом, что всякий труд должен оплачиваться. Все государственные служащие в Афинах получали жалование). Поэтому, несмотря на то что чиновники в Риме не получали никакого жалования, мы не замечаем там, вплоть до II в. до н. э., следов коррупции. Более того, если место консула (т. е. фактически – главы исполнительной власти) занимал зажиточный римлянин, то считалось нормальным, чтобы он сделал что-либо для общественного блага за счет своих собственных средств. И мы видим примеры, когда консул за свой счет строит общественное сооружение: театр или форум или организует зрелища для народа. С другой стороны, не было случаев присвоения консулами или другими чиновниками государственного имущества. Во время Первой Пунической войны римские консулы, выступавшие в качестве полководцев, передавали государству произведения искусства, захваченные в завоеванных городах [87, с. 24]. Это – неслыханный в истории пример массового альтруизма и бескорыстия, если учесть, что речь шла о военных трофеях, считавшихся почти всегда в истории достоянием воинов победившей армии!

Во время переговоров с Римом в конце Первой Пунической войны (240-е гг. до н. э.) послы Карфагена много раз ужинали в гостях у видных римских сенаторов и с удивлением обнаружили, что у всех у них в доме были одинаковые столовые приборы из серебра. Оказалось, что это был один и тот же набор серебряной посуды, который римские сенаторы передавали друг другу, так как не имели другого. Карфагенские послы были сильно удивлены, тем более что их собственные сенаторы-олигархи обладали несметными богатствами, но были вынуждены просить унижительного мира у почти что нищих, по их меркам, римских сенаторов. Все это – примеры того бескорыстия, скромности и простоты нравов, которыми отличалось римское общество и римская элита до II в. до н. э. Восточные авторы в ту эпоху с удивлением писали о римлянах: «никто из них не возлагал на себя корону, никто не кичился пурпурным одеянием; но кого они год за годом назначали себе правителем, тому они и повиновались, и не было среди них ни зависти, ни раздоров» [87, с. 78].

Но в течение II в. до н. э. происходила постепенная трансформация римского общества, и к концу этого столетия оно изменилось до неузнаваемости. Появились безумно богатые римляне, которые стали выставлять напоказ свое богатство. Если в III в. до н. э. несколько видных сенаторов могли себе позволить лишь сообща купить один столовый набор из серебра, то теперь один Ливий Друз (I в. до н. э.), как полагали, обладал пятью тоннами серебряных и золотых изделий [87, с. 99]. Даже такой сенатор среднего достатка, как Цицерон (I в. до н. э.), имел в разных местах 10 дворцов, не считая 5 квартир в Риме и 6 сельских домов [87, с. 150]. Одной из причин распада Римской империи называлась коррупция. Более поздние периоды западноевропейской истории также сопровождалась расцветом коррупционных отношений. Причем их присутствие в жизни и делах общества получило отражение не только в исторических документах, но и во многих художественных произведениях таких мастеров, как Шекспир («Венецианский купец», «Око за око»), Данте («Ад» и «Чистилище»). Данте (еще семь веков тому назад) поместил коррупционеров в самые темные и глубокие круги Ада. Многие известные западные мыслители уделяли изучению коррупции немало внимания. Как представляется, весьма всесторонне исследовал ее истоки Н. Макиавелли. Многие его воззрения на эту проблему весьма актуальны и сегодня. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легче лечить, а если она запущена, то «хотя ее легко распознать, но излечить трудно» [99]. Казалось бы, простая истина, но как она современна для оценки сегодняшней ситуации с распространением коррупции в мире.

Коррупция – сложный социальный феномен, исторические корни которого уходят в глубокую древность и связаны, видимо, с обычаем делать по-



дарки вождям или жрецам, чтобы добиться их расположения и впоследствии поддержки в решении возникающих проблем в своих корыстных интересах.

В античных обществах различные подношения и подати были нормой. Дорогой подарок всегда выделял человека среди других просителей и способствовал, чтобы его просьба была выполнена.

Как социально-негативное явление в обществе коррупция уже в те времена получила законодательное закрепление, однако ее содержание толковалось по-разному.

Особую озабоченность в древние времена вызывала продажность судей, поскольку она приводила к незаконному перераспределению собственности и желанию решить спор вне правового поля.

Первоначально коррупция была больше нравственной проблемой. В частности, в книге «Коррупция. Этика и власть во Флоренции в 1600–1770 гг.» ее автор Жан-Клод Ваке писал, что в рассматриваемый период дискурс о коррупции был не о государстве, а о человеческой природе.

По мере развития человеческого общества и смены общественно-экономических формаций коррупция перестает быть только нравственной проблемой. Она начинает проникать во все сферы общественного бытия, в органы управления государством, в том числе политику. Поэтому коррупцию стали рассматривать как «порчу» и разложение власти.

В древние времена основным коррупционным злом определялось также и воровство из казны (казнокрадство), борьба с которым считалась важнейшей задачей правителей.

На Руси коррупция процветала во все времена. Первое упоминание о посуле как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси, по-видимому, связано с Двинской уставной грамотой 1397–1398 гг. (Уставная грамота Василия I, выданная боярам двинским, сотскому и всем черным людям Двинской земли), в ст. 6 которой говорилось: «А самосуда четыре рубли; а самосуд, то: кто изымав татя с поличным, а посул себе возмет, а наместники доведаются по заповеди, ино то самосуд; а опрочь того самосуда нет» [152, с. 181, 185]. В ст. 6 идет речь о незаконном присвоении потерпевшим от кражи судебных полномочий (самосуде). При этом самосудом признается незаконное получение денежной компенсации, причитавшейся наместнику, на которого возлагалось осуществление правосудия. Некоторые ученые полагают, что данная норма запрещала наместнику отпускать пойманного вора за взятку [152, с. 64]. Тем не менее большая часть исследователей истории российского законодательства полагают, что понятие посула начинает употребляться в смысле взятки, начиная с Псковской Судной грамоты 1397 г., последняя переработка которой производилась между 1462 и 1471 гг. (период пяти соборов). Статья 4 Псковской Судной грамоты гласила: «А князь и посадник на вече суду не судять, судити им у князя на сенех, взирая в правду

по крестному целованью. А не въсудят в правду, ино Бог буди им судиа на втором пришествии Христове. А тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику» [151, с. 332, 337].

Коррупция на Руси различалась лишь по тому, происходило ли получение взятки за совершение законных действий (мздоимство) или незаконных действий (лихоимство).

Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционной деятельности в России было осуществлено в царствование Ивана III, а его внук Иван IV (Грозный) впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

Самым скандальным коррупционным делом в XVIII в. было дело князя А. Д. Меншикова – одного из приближенных императора Петра I. Он воровством, взятками и шантажом в России и на завоеванных территориях Польши и Украины сколотил умопомрачительное по тем временам состояние.

Согласно имеющимся историческим сведениям, после смерти Петра I у опального князя было изъято 4 млн наличной монетой, 9 млн р., вложенных в банки Голландии и Англии, бриллиантов и драгоценностей на 1 млн р. и 1,5 т золотой посуды. Кроме того, у него было конфисковано 90 тыс. крестьянских душ и отобрано 8 городов.

Смена государственного устройства и формы правления в октябре 1917 г. не устранила коррупцию как явление и необходимость борьбы с ней. Декретом СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. предусматривалась уголовная ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее 5 лет, соединенное с принудительными работами на тот же срок). В дальнейшем ответственность за взяточничество устанавливалась Уголовным кодексом РСФСР 1922 г., 1926 г., 1960 г. В этих документах регламентировалась ответственность за получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве и провокацию взятки.

Во второй половине XX в. коррупция начала все больше становиться международной проблемой. Подкуп транснациональными корпорациями высших должностных лиц приобрел массовый характер. Глобализация привела к тому, что коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих других государств.

Впервые о коррупции во властных структурах открыто заговорили в 1990 г., когда президент Пакистана отправил правительство Беназир Бхутто в отставку в связи с обвинениями в коррупции и некомпетентности.

В Италии в 1992 г. в ходе проведения операции «Чистые руки» были вскрыты многочисленные факты коррупции в высших эшелонах власти страны.

Проведенные в Японии в 1997 г. исследования показали, что исключительно высокий уровень коррупции сложился в японской деловой среде. 1 850 обследованных компаний в 90-е гг. в том или ином виде были замешаны в скандалах, связанных с коррупцией.

В Германии, согласно официальной полицейской статистике, за период 1997–1999 гг. в получении взяток было уличено более 2 тыс. государственных чиновников. По оценкам специалистов, ежегодные потери страны от заключения различных контрактов за взятки оценивались в 10 млрд немецких марок. В 2007 г. следствием громкого коррупционного скандала в крупнейших немецких компаниях «Сименс» и «Фольксваген» стало увольнение более 130 руководителей различных подразделений этих концернов. По словам президента ВКА Йорга Цирке (Jorg Ziercke), которые цитирует информационное агентство, из-за преступлений в экономической сфере ежегодно Германия недосчитывается около 6 млрд евро. По-прежнему регулярно берут взятки работники в сферах строительства и услуг. При этом чаще всего позволяют себя подкупать сотрудники общественных служб. В Берлине сейчас идет громкий процесс, связанный с получением взяток во время проведения экзаменов по вождению.

В Соединенных Штатах, по заявлению заместителя государственного секретаря США С. Айзенштата, за период с 1994 по 1998 г. американские компании потеряли при заключении международных контрактов около 24 млрд дол. по причинам, связанным с коррупцией.

Россия по степени коррумпированности государственной власти в конце 90-х гг. прошлого столетия входила в первую десятку наиболее неблагоприятных в данном отношении стран мира.

Не изменилась ситуация и в начале XXI в. В 2002 г. по заказу Всемирного банка российским Фондом ИНДЕМ было проведено исследование «Диагностика российской коррупции». Согласно его результатам, рынок бытовых коррупционных услуг в Российской Федерации был оценен в 3 млрд дол., а рынок деловой коррупции – примерно в 33,5 млрд дол.

В 2006 г. Генеральная прокуратура России оценивала потенциальный коррупционный рынок России уже примерно в 340 млрд дол. Причем взятки регулярно платят порядка 80 % всех фирм.

О масштабах коррупции в России свидетельствует и объем вывезенного из страны капитала. По данным официальной статистики, из Российской Федерации в 2002 г. нелегально за рубеж было переведено 18,7 млрд дол., а в 2003 г. – 22,6 млрд дол.

Всего, по различным оценкам, за период с 1990 по 2003 г. из России вывезено от 300 до 400 млрд дол.

Среди наиболее коррумпированных сфер деятельности в Российской Федерации сегодня выделяются: таможенные органы, налоговые органы, медицинские учреждения и организации, службы ГИБДД, судебные органы, правоохранительные органы, образовательные учреждения, органы исполнительной и законодательной власти, кредитно-банковская система, лицензирование и регистрация предпринимательской деятельности.

Как показывает реальность, сегодня все страны СНГ в значительной степени поражены коррупцией. Пока ни одному государству не удалось полностью решить проблему коррупции.

## **§ 2. Историко-правовое исследование взяточничества**

Одной из самых распространенных и опасных форм проявления коррупции, имеющей у нас глубокие исторические корни, является взяточничество. Данный параграф посвящен историографии взяточничества, учитывая, что в последние годы данное правонарушение составляет от трети и более в структуре коррупции различных государств, и поэтому генезис данного явления позволит установить и минимизировать истоки данного явления. История взяточничества не уступает по древности известной нам истории человеческой цивилизации, потому изучение исторического опыта противодействия взяточничеству является неременным условием научного познания данного социально-правового явления. «История всегда современна и злободневна. Каким бы отдаленным отрезком времени она ни занималась, через него она видит путь к сегодняшнему дню, а через сегодняшний день – в будущее» [197]. В историко-правовом исследовании взяточничества значима максимально объективная оценка соответствующих исторических этапов борьбы с ним и известный консерватизм, основанный на сохранении и укреплении отечественного опыта с учетом характера социально-экономических и политико-правовых изменений отечественной государственности. Уголовно-правовая борьба со взяточничеством напрямую связана со степенью развития данного явления, а соответственно, со степенью развития системы государственного управления в стране и уровнем сформированности основных административно- и уголовно-правовых понятий. В силу чего для достижения непосредственных целей настоящего исследования требуется обращение к истории государственного управления в Российской империи и к общей отечественной истории права [54], [55], [72], [73].

Государственность Российской империи на начальных этапах своей истории характеризовалась княжеско-дружинным управлением, при котором несложные государственные функции князь выполнял вместе со своей дружиной. Правовые памятники этого периода (и в первую очередь Русская Правда) не содержат постановлений о преступлениях против государственной власти и службы, в первую очередь по причине неразвитости права и неосознания многих деяний в качестве преступных. Тем не менее Пространная редакция Русской Правды содержит две интересные статьи (ст. 9, 74), в которых государственным чиновникам, собиравшим виру, и судебным чиновникам при взыскании ими продажи полагалась определенная сумма от взысканных штрафов (1/5 часть), а также обеспечение продуктами питания по потребностям. Несмотря на фиксацию размера содержания, сам принцип процентного отчисления судьям от каждого штрафа не мог не породить негативных

последствий и способствовал искусственному увеличению количества уголовных дел. В последующее время, с образованием централизованного государства система управления делами государства меняется; на смену территориальному, дворцово-вотчинному управлению приходит система функционального управления, на основной территории государства управление осуществлялось наместниками и волостелями, вершившими суд над местным населением и собиравшими с него «кормы» в свою пользу. Система кормлений, при которой содержание огромной армии должностных лиц ложилось на плечи населения, естественным образом стимулировала рост взяточничества и различного рода злоупотреблений. Осознав существующую опасность, государство стремилось как к ограничению функций наместников за счет передачи их части независимым от наместников агентам государственной власти, так и к установлению санкций за должностные злоупотребления. Из них особенно правительство, закон боролись с лихоимством. Посул (плата судье или правителю от заинтересованных лиц) был сначала дозволенным деянием; затем закон таксировал эту плату и запрещал взимание лишка (отсюда термин – лихоимство) [147]; наконец, совсем запретил посулы. Запрещение тайных посулов, т. е. взяток, отразили Новгородская и Псковская судные грамоты. Статья 4 последней гласит: «Тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику» [103]. Запрещение посула как взятки получило законодательное закрепление и в Судебниках XV–XVI вв. [151]. Причем если Судебник 1497 г., запрещая взятки (ст. 1, 33, 38, 43, 65, 67), еще не устанавливает ответственности за такое преступление, то Судебник 1550 г. впервые намечает состав преступления против правосудия, а именно вынесение неправильного решения в результате получения взятки, т. е. умышленное неправосудие (ст. 3–5, 8–11, 32, 33, 39, 42, 53, 74). Как видим, взяточничество влекло, помимо возмещения тройной суммы иска, уголовное наказание, которое дифференцировалось в зависимости от субъекта преступления и было тем выше, чем ниже судебный чин.

Размах взяточничества в совокупности с иными социально-историческими факторами способствовал отмене системы кормлений и становлению новой системы организации управления. Утверждение ведомственного принципа в управлении, централизация государственного аппарата, разграничение функций между отдельными учреждениями, безусловно, способствовали оптимизации системы управления, но они привели к увеличению численности государственного аппарата и не сократили размеров взяточничества. Со второй половины XVII в. основные коррупционные проявления стали проявляться не только и не столько в злоупотреблениях, связанных с кормлениями. В новых социально-экономических отношениях подкуп нередко представлял собой организационную часть осуществления противоправной экономической деятельности, основанной на продажности государственных служащих. Так, корчемники и табачники (незаконно изго-

тавливающие и реализующие спиртные и табачные изделия) предоставляли пресекающим их деятельность служащим «откупы» [168]. Все это требовало закрепления новых форм подкупа в законодательных актах и введения в них новых определений.

**Основным актом**, определявшим меры борьбы со взяточничеством в рассматриваемый период, являлось **Соборное Уложение 1649 года** [152]. По-прежнему уголовная ответственность за взяточничество наступала преимущественно в сфере правосудия. Но в отличие от предшествующих актов особенность Уложения состояла в том, что, наряду с взяточником, оно знало уже и фигуру посредника во взяточничестве и мнимую взятку (ст. 7–9). Дальнейшее развитие законодательства об ответственности за взяточничество связано с именем **Петра I**. Мощные преобразования во всех сферах общественной жизни, и в первую очередь административная реформа (учреждение коллегий, детальная регламентация их обязанностей и сферы ответственности, организация прокурорской службы и т. д.) способствовали и сопровождали становление в России абсолютной монархии. Этот процесс был сопряжен также с огромным размахом коррупции, взяточничества и установлением суровых мер ответственности за эти деяния. В новых условиях многие правовые предписания прошлых столетий оказались неприспособленными к практическим нуждам государства, что вызвало активную нормотворческую деятельность Петра. В ряду прочих мер особого внимания заслуживает его **Указ от 24 декабря 1714 г.**, который запрещал чиновникам иметь иное вознаграждение за свой труд, кроме жалования. Наказание за взятки было ужесточено, вплоть до политической или смертной казни, причем наказание не зависело от должностного положения чиновника [154]. Четко и однозначно устанавливалась смертная казнь за взяточничество для военно-служащих, нарушающих установленные предписания за вознаграждение. Артикул 184 Воинских Артикулов Петра I устанавливал: «ежели кто подарков, прибыли или пользы себе ради через караул кого пропустит, где не надлежит пропускать, оного надлежит повесить» [153]. Время Петра I характеризуется массой громких судебных и политических процессов над взяточниками. Типичен для того времени эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен во взяточничестве и повешен при всем истреблении сибирский губернатор Гагарин. А потом, через три года, четвертовали по этой же самой причине обер-фискал Нестерова – того, кто изобличал Гагарина. Во взяточничестве были обвинены московский губернатор К. Нарышкин, адмирал Апраксин, сенатор Долгоруков [148].

Особенность петровского периода в истории борьбы со взяточничеством состоит в том, что если в предшествующие периоды посулы-взятки рассматривались как нарушение служебного долга, прежде всего, порядка судопроизводства, то в XVIII в. они выделяются в самостоятельный состав

преступления, как «лукавые приобретения и похищения государственных интересов». При этом субъектами взяточничества объявлялись не только те, кто непосредственно брал взятки, но и те, «которые ему в том служили и чрез кого делано, и кто ведали, а не известили», т. е. соучастники и недоносители. Развитие представлений о взяточничестве можно наблюдать и в **петровском Указе от 23 декабря 1714 г.**, в соответствии с которым наказание взяточничества ставилось в зависимость от проявлений объективной стороны преступления, где различалось три его вида: взятка, нарушение служебного долга за взятку и совершение преступления в результате принятия взятки.

Последний вид рассматривался как «государству <...> конечное падение», и виновных в нем следовало казнить так же, как «яко бы кто в самой бой должность свою преступил, или как самого изменника, понеже сие преступление вящше измены» [139]. Со второй половины XVIII в. основным наказанием за взяточничество стало исключение со службы, для низших чиновников – с лишением чина и взысканием полученных денег в двойном размере, для высших – с временным пребыванием в своих поместьях.

Соборное Уложение и законодательство Петра I оставались источниками права вплоть до первой половины XIX столетия. Но и императрица Елизавета, и Екатерина II уделяли проблеме предупреждения взяточничества достаточное внимание. В **Указе Елизаветы Петровны от 16 августа 1760 г.** говорилось: «Установленные нами законы для блаженства и благосостояния государства, своего исполнения не имеют от внутренних общих неприятелей, которые свою незаконную прибыль присяге, долге и чести предпочитают». В **Высочайшем Манифесте от 18 июля 1762 г.** Екатерина излагает: «Мы уже от давнего времени слышали довольно, а ныне и делом самым увидели, до какой степени в государстве нашем лихоимство возросло так, что едва ли есть самое место, в котором бы Божественное действие суда, без заражения сей язвы отправлялось» [85, с. 79]. Активная законопроектная деятельность, направленная на выработку мер борьбы со взяточничеством, развернулась в начале правления Николая I. В мае 1826 г. им был учрежден специальный комитет – «Для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления». В окончательной записке на имя императора, датируемой мартом 1827 г., члены этого комитета изложили свои соображения относительно причин взяточничества, адекватности существующего законодательства потребностям борьбы с ним и возможных дальнейших мер по искоренению взяточничества [109]. Они, в частности, писали: «Случай, в коих судья посягает на удовлетворение страсти любостяжания, суть следующая: 1) Самое действие суда: суд, как сказано в законах, может быть неправый, несправедливый, лицемерный, пристрастный, лицемерный, разорительный, вымышленный или произвольный, подобострастный, мстительный, сопряженный с по-

жертвованием казенного имущества, продажный, поощряющий ябеду; 2) Другой случай, отличный от предыдущего, предъявляет судье в форме или обряде судопроизводства возможность удовлетворения любостязанию через проволочку и через умышленное запутывание подверженных его решению дел; 3) Третий случай есть отказ в суде; 4) Четвертый – принуждение к суду» [85, с. 80]. Подобного рода действия, сопряженные со взяточничеством, по мнению членов комитета, могли происходить лишь по одной единственной причине – недостатках и противоречиях «определяющего и постоянного законодательства». «Там, где законы ясны и положительны, где все случаи, доводящие гражданина до суда, исчислены, и на каждый из них постановлен один, а не несколько законов, там правосудие не зависит от произвола Судей, говорит только их устами и, так сказать, выливается из пера их на бумагу, назначенную для судебного приговора; там пристрастие, лицепрятие и лихоимство, сия зараза политического тела не обретает на оном месте» [85, с. 94].

Работа по определению причин и эффективных средств предупреждения взяточничества продолжилась и при Александре II. В ноябре 1862 г. им был издан Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы». В него входили следующие пункты, подлежащие исполнению: «1) В чем заключаются причины, по силе коих пагубное лихоимство или взятки в Империи не только существуют, но даже распространяются между теми самыми, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали? 2) Достаточны ли существующие доселе законы о лихоимстве... и не служат ли даже покровом лихоимцам, когда как приниматель и дающий равному подвергаются наказанию? 3) Какие вообще к искоренению язвы сей должно принять меры, дабы не могла она вредить ни правосудию, ни Государственному устройству, ниже скорому течению отправления дела?» [85, с. 80].

Сенатом был создан специальный комитет по изучению этого явления, который обратил внимание на три основные причины его распространения. «Первая – это несовершенство законов, которые, с одной стороны, угрожая жесточайшими наказаниями, с другой стороны, не только сами допускают случаи и способы, но даже и безопасное убежище между теми самыми, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали. Вторая – не менее важная причина, непосредственно следующая за предыдущею, есть бедственное и, смело можно назвать, близкое к нищете положение большей части посвящающих себя государственной службе, часто самого благорасположенного и лучшей нравственности чиновника невольным образом превращает во врага Правительству. Третья – в российском законодательстве не находится почти никаких оттенков между преступлением, совершенным из жадности и корысти, и вынужденными крайностью и нищетою. Тот, кто обогащает себя истощением Государства, кто приводит в отчаяние тяжущихся, вынуждая от них последние крохи, и бед-



ный канцелярский служащий, взявший с просителя малое в чем-либо угрожающее несколько рублей, подвергаются равной участи» [85].

Однако составление многочисленных комиссий, установление причин и разработка рекомендаций по предупреждению взяточничества в XIX в. не принесла положительных результатов. Однако заслуга предшествующей законопроектной деятельности состояла в том, что правительством был накоплен достаточный опыт, законодательное воплощение которого мы можем обнаружить в крупнейшем правовом памятнике XIX в. – **Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.** [188]. Этот закон был очень громоздким и казуистическим. В первоначальном виде он насчитывал 2224 статьи и сохранял свое действие вплоть до революции 1917 г., хотя в 1866 и в 1885 гг. он был подвергнут существенному редактированию и сокращению. Но эти изменения не коснулись положений закона об ответственности за преступления по службе.

Таким образом, в работе был дан краткий анализ опасного для общества и государства явления взяточничества в прошлом нашего отечества. Автором была сделана попытка провести параллели от нашего исторического прошлого к сегодняшнему дню. Представляется, что и сегодня многие причины взяточничества, выявленные названными комиссиями профессионалов юристов прошлого, остаются актуальными и сегодня – и несовершенство законодательной базы, и судебное усмотрение, и невысокий уровень заработной платы должностных лиц и приравненных к ним лиц и др.

### **§ 3. Взяточничество в советский период (1917–1991 годы)**

Первые годы советской власти ознаменовались появлением нескольких официальных нормативных документов, специально посвященных проблеме борьбы со взяточничеством. Так, 8.05.1918 ВЦИК СНК принимает Декрет «О взяточничестве», который стал первым документом советского правительства, предусматривающим уголовную ответственность за взяточничество [169]. В Декрете определялся круг лиц, несущих ответственность за получение взятки. Таковыми в ст. 1 признавались лица, «состоящие на государственной или общественной службе», как-то: должностные лица Советского правительства, члены фабрично-заводских комитетов, домовых комитетов, правлений кооперативов и профессиональных союзов и тому подобных учреждений и организаций или служащие в таковых. В этом Декрете впервые в советском законодательстве появилось понятие «должностного лица». Само преступление взяточничества определялось как принятие взятки за выполнение действия, входящего в круг обязанностей субъекта, или за содействие в выполнении действия, составляющего обязанность должностного лица другого ведомства. Наказание было установлено в виде лишения свободы на срок не менее пяти лет, соединенное с

принудительными работами на тот же срок. Наряду с получателями взятки, наказанию подлежали также лица, виновные в даче взятки, подстрекатели, пособники и все прикосновенные к даче взятки служащие. Отягчающими обстоятельствами Декрет признавал: а) особые полномочия служащего; б) нарушение служащим своих обязанностей; в) вымогательство взятки. Причем в этом Декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению.

Декрету была придана обратная сила, однако, согласно ст. 6, от уголовного преследования освобождались те, кто дали взятку до издания декрета, но в течение трех месяцев со дня его издания заявили судебным властям об этом преступлении. Эта одна из первых поощрительных норм советского уголовного права нашла свое развитие в последующих правовых документах, посвященных борьбе со взяточничеством. Весной 1921 г. в стране начала проводиться новая экономическая политика, которая допустила в определенных пределах частнопредпринимательскую деятельность. Это во многом способствовало смене образа корруптера. В начальный период НЭПа им выступала значительная часть советских предпринимателей, которые с помощью взяток и иных правонарушений стремились к первоначальному накоплению капитала. А. Ю. Епихин выделяет две основные группы корруптеров этого периода: представители бывшей буржуазии, оставшиеся в стране после революции, которые, имея небольшие средства, стремились, используя продажность должностных лиц, приобрести материальные средства за счет государства; и предприниматели из числа бывших владельцев банков и промышленных производств, эмигрировавшие из империи, которые за счет имеющихся средств стремились получить утраченные предприятия в порядке денационализации или концессии [43, с. 306]. Активная деятельность указанных групп была направлена на достижение собственных экономических интересов и тесно переплеталась с экономической контрреволюцией. В результате их деятельности лишь за один год НЭПа в 1921–1922 гг. потери промышленности определялись в пределах 150–200 млн р. золотом [91], [12]. Росту взяточничества способствовали голод и разруха после гражданской войны, низкие оклады государственных служащих, их слабое стимулирование за добросовестную работу, а также частые реорганизации госаппарата, которые могли оставить их сотрудника и вовсе без содержания. Советское правительство, обеспокоенное таким размахом коррупции и взяточничества, принимает очередные меры, направленные на ужесточение борьбы с ними. В результате появляются новый Декрет СНК «О борьбе со взяточничеством» (1921) [171], Постановление НКЮ «Об усилении ответственности должностных лиц за преступления, совершаемые при продовольственной работе» (1921) [170], создается межведомственная комиссия при Совете Труда и Обороне по борьбе со взяточ-

ничеством (1922), расширяются функции ГПУ по борьбе со взяточничеством и коррупцией и др.

В Декрете о борьбе со взяточничеством 1921 г. были уточнены некоторые признаки состава получения взятки. Она могла быть получена «в каком бы то ни было виде» не только лично, но и через посредника за выполнение действий, входящих в круг служебных обязанностей лиц, состоящих на государственной, союзной или общественной службе, в интересах дающего взятку. Впервые в законе появляется посредничество в получении взятки, которое, как и получение взятки и укрывательство взяточников, карается лишением свободы с конфискацией имущества или без таковой. В отличие от Декрета, принятого 08.05.1918, ни нижний, ни верхний пределы лишения свободы Декрет от 16.08.1921 не определил.

Указанные нормативные акты первых лет советской власти стали хорошей основой для моделирования статей первого советского Уголовного кодекса 1922 г. [194, с. 71–107]. В нем уже выстроена целая система норм о взяточничестве. Согласно новому кодексу, объективная сторона получения взятки (ст. 114) определялась как «получение лицом, состоящим на государственной, союзной или общественной службе, лично или через посредников в каком бы то ни было виде взятки за выполнение или невыполнение в интересах дающего какого-либо действия, входящего в круг служебных обязанностей этого должностного лица». Санкция за основной вид получения взятки была определена в виде лишения свободы на срок до пяти лет с конфискацией имущества или без таковой. Отягчающим обстоятельством получения взятки считались: 1) особые полномочия принявшего взятку должностного лица; 2) нарушение им обязанностей службы или 3) допущение им вымогательства или шантажа. Их наличие могло влечь за собой наказание в виде лишения свободы со строгой изоляцией на срок не ниже трех лет либо **высшую меру наказания** (расстрел) с конфискацией имущества.

Наряду с получением взятки, Кодекс установил ответственность за посредничество во взяточничестве, укрывательство взяточничества и за дачу взятки. Лицо, давшее взятку, не наказывалось лишь в том случае, если своевременно заявило о вымогательстве взятки или оказало содействие раскрытию дела о взяточничестве. Кроме того, Кодекс установил ответственность и за провокацию взятки (ст. 115) – заведомое создание должностным лицом обстановки и условий, вызывающих предложение взятки, в целях последующего изобличения дающего взятку.

После принятия Кодекса поиски наиболее рациональных законодательных решений об ответственности за взяточничество не прекращались. 09.10.1922 был принят Декрет ВЦИК СНК «Об изменении текста статьи 114 УК» [172]. Этот Декрет имел обратную силу и был направлен преимущественно на усиление борьбы со взяточничеством. Он усилил ответственность за получение взятки без отягчающих обстоятельств, повысил ответственность за дачу взятки, посредничество во взяточничестве, оказание какого-

либо содействия или непринятие мер противодействия во взяточничестве, размеры ответственности за дачу взятки приравнивались к ответственности за получение взятки. Декретом был расширен перечень обстоятельств, отягчающих ответственность за получение взятки. Таковыми признавались: 1) ответственное положение должностного лица, принявшего взятку; 2) нанесение или возможность нанесения государству материального ущерба в результате взятки; 3) наличие прежней судимости за взятку или неоднократность получения взятки; 4) вымогательство взятки.

Декрет 1922 г. положил начало широкой кампании против взяточничества. ЦК РКП(б) за подписью В. Молотова направляет секретное письмо губкомам и обкомам партии с требованием решительной и систематической борьбы со взяточничеством [40, с. 37], Наркомюст за подписью Д. И. Курского издает циркуляр «Об объеме понятия взятки» [40, с. 38].

Примерно за полгода проведения «ударной кампании» за взяточничество было осуждено **3265** человек; характерно, однако, что **1586** человек было оправдано; **1,9 %** осужденных были приговорены к **высшей мере наказания**; к лишению свободы на срок 5–10 лет – **6,7 %**; 3–5 лет – **13,5 %**; 2–3 года – **15,3 %**; до 2-х лет – **45,9 %**; к другим наказаниям – **16,7 %** (выделено мною. – Н. И.). По неполным статистическим данным, в 1923 г. за взяточничество было осуждено 9258 человек (1,6 % от общего числа осужденных), а за провокацию взятки – 77 человек. В 1924 г. осуждено за взяточничество 10936 человек (1,7 %); за провокацию взятки – 37 человек. В последующие годы количество осужденных за взяточничество было следующим: 1925 г. – 7603 человек; 1926 г. – 4599; 1927 г. – 4623 человек, что составляло соответственно 1,1, 0,6 и 0,4 % от общего числа осужденных [25, с. 61]. Тем не менее даже жесткие меры борьбы не давали ощутимого позитивного результата. По оценке А. А. Герцезона, принявшего взяточничество в 1922 г. за 100 %, в 1923 г. этот показатель составлял 114 %, в 1924 – 153 %, в 1925 – 158 % и лишь в 1926 г. упал до 115 % [28].

На этом фоне принимается новый Уголовный кодекс 1926 г. [182]. В отличие от предыдущего, в Уголовном кодексе 1926 г. должностные преступления занимали третью главу, но остальные внесенные изменения в основной своей массе носили редакционно-уточняющий характер. При описании признаков получения взятки было внесено небольшое, но существенное уточнение в характеристике действий, за выполнение или невыполнение которых должностное лицо получало вознаграждение. Если раньше акцентировалось, что это действия, входящие в круг служебных обязанностей лица, то в новой редакции данной нормы (ст. 117) определялось более широко – действие, которое «должностное лицо могло или должно было совершить исключительно вследствие своего служебного положения». Из числа квалифицирующих признаков получения взятки было исключено на-

несение (или возможность нанесения) государству материального ущерба в результате взятки.

Кроме получения взятки, наказание предусматривалось за дачу, посредничество во взяточничестве (ст. 118) и за провокацию взятки (ст. 119). При этом ответственность наступала и за провокацию получения взятки, а не только за провокацию дачи взятки с целью последующего изобличения лица, давшего взятку.

Новеллой в данном Кодексе было то, что лица, виновные в получении взятки, ни при каких условиях не освобождались от уголовной ответственности за преступление. Что же касается взяткодателей и посредников, то закон обязал органы следствия освобождать их от привлечения к ответственности в случаях: а) если имело место вымогательство взятки и б) если они немедленно после дачи взятки добровольно заявят о случившемся.

В целом же Кодекс смягчил ответственность за взяточничество, исключив с 1927 г. возможность применения смертной казни и несколько сократив размер санкций. За получение взятки без отягчающих обстоятельств Кодекс установил максимум лишения свободы до двух лет, а при отягчающих обстоятельствах – минимум лишения свободы в два года. Дача и посредничество во взяточничестве карались лишением свободы на срок до пяти лет, а провокация взятки – на срок до двух лет.

Бурное развитие революционного законодательства об ответственности за взяточничество вызвало к жизни и активные научные дискуссии относительно общих и частных вопросов квалификации взяточничества: о возможности взятки в виде нематериальных благ, о квалификации провокации взятки, о взятке-благодарности, о возможности получения взятки за общее покровительство и попустительство и т. д. [25, с. 63–67]. Полученные наукой выводы и практический опыт решения данных проблемных вопросов не теряет своей актуальности и в настоящее время. Как видим, первое послереволюционное десятилетие было весьма насыщенным с точки зрения формирования и совершенствования законодательства и научного осмысления практики борьбы с взяточничеством. Выработанные законодателем того времени решения и научные дискуссии не утратили ценности и заслуживают самого пристального внимания и в наше трансформационное время.

Кодекс 1926 г. просуществовал достаточно долго, вплоть до 1961 г., когда ему на смену пришел УК 1960 г. [181, с. 86–152], в котором наметилась тенденция на ужесточение наказания за взяточничество.

Каких-либо существенных изменений в описание признаков основного состава преступления получения взятки внесено не было. Оно характеризовалось как получение должностным лицом лично или через посредников в каком бы то ни было виде взятки за выполнение или невыполнение в интересах дающего взятку какого-либо действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения.

В момент вступления УК в действие квалифицирующими обстоятельствами получения взятки признавались: а) ответственное положение должностного лица, получившего взятку; б) наличие судимости за взяточничество; в) неоднократность получения взятки; г) вымогательство взятки.

Практически сразу после вступления в силу УК 1960 г. в него стали вноситься существенные коррективы. Так, был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 г. «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество» [22], в соответствии с которым вводилась **смертная казнь** за получение взятки при особо отягчающих обстоятельствах. Кроме того, Законом от 25.07.1962 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс» [23] в УК была включена ст. 174(1) «Посредничество во взяточничестве». В дальнейшем реформирование закона продолжилось. Следует отметить Указ президиума Верховного Совета от 28.05.1986, которым вносились изменения в номенклатуру квалифицирующих и особо квалифицирующих признаков получения взятки [24], Закон от 18.02.1993, которым отменялась смертная казнь за взяточничество при отягчающих обстоятельствах (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. – 1993, № 10, ст. 360).

Положения относительно борьбы со взяточничеством, отмеченные в уголовном законе, существенным образом дополнялись, комментировались и разъяснялись Верховным Судом, который за период действия УК 1960 г. дал четыре постановления о судебной практике по делам о взяточничестве: № 9 от 31.07.1962 г., № 6 от 30.07.1970 г., № 16 от 23.09.1977 г., № 3 от 30.03.1990 г. [17]. Анализу законодательства и практики его применения был посвящен целый ряд работ видных отечественных юристов. Обобщения практики и научные дискуссии обогащали представление о сущности взяточничества и квалификации преступления, его последствиях, возможностях предупреждения мерами уголовного закона. К началу 90-х гг., когда начались бурные преобразования во всех сферах государственной и общественной жизни, положения УК 1960 г. стали во многом анахронизмом. Решить проблему адекватности закона новым общественным условиям в начале 90-х гг. путем его очередных изменений и дополнений не представлялось возможным, в связи с этим остро встал вопрос о разработке нового УК. Накопленный исторический опыт борьбы со взяточничеством, достижения юридической науки и законотворчества прошлых лет стали хорошей основой для принятия УК Республики Беларусь 1999 г.

#### **§ 4. Глобализация в истории и ее связь с коррупцией**

Прежде чем продолжить рассмотрение истории коррупции, необходимо дать краткое представление о том важном явлении, которое объединяет и государства античности, и практически все остальные государства, которые будут рассматриваться ниже, а именно, о глобализации. Под **глобализацией**

в настоящей работе понимается прежде всего экономическая глобализация в том ее понимании, какое существует в настоящее время – резкая интенсификация внешней торговли и внешнеэкономических связей. Так, есть все основания полагать, что в античности объемы внешней торговли во много раз превосходили те ее размеры, которые были как в предшествовавший, так и в последующий периоды в западном Средиземноморье. Это нашло выражение, в частности, в том, что людям, жившим в античную эпоху, был доступен широкий выбор товаров и услуг как местного производства, так и в особенности иностранных, привозимых из самых отдаленных районов, входивших в глобальную античную экономику. Как сегодня в мире нет мест, где бы не знали, что такое Пепси-Кола, так и, например, в I в. н. э. не было таких регионов в античном мире, где бы не присутствовала арретинская керамика из Италии, имевшая, как и современные брэнды, характерные отличительные черты, или где бы в III–IV вв. н. э. не продавалась керамика из Северной Африки и повседневная одежда из Сирии. Похожая картина наблюдалась также в Киевской Руси и Византии (IX–XI вв. н. э.). Об этом, например, свидетельствует огромное количество византийских и арабских монет, а также совершенно одинаковых или однотипных византийских и арабских изделий, относящихся к данному периоду, найденных при раскопках в Скандинавии и в России [87, с. 279].

Глобализация приводит к целому ряду последствий. В данном случае, поскольку мы рассматриваем историю коррупции, нас интересуют лишь некоторые из них. Судя по всему, глобализация в истории сопровождалась одним вполне очевидным явлением, которое можно легко наблюдать и в условиях современной глобализации, а именно: смещением ценностей общества в сторону потребления. Причины этого явления вполне понятны: главным преимуществом глобализации считается сегодня и считался всегда тот богатый выбор, который с развитием внешней торговли был предоставлен потребителям. Но это преимущество таит в себе и определенную проблему: аппетит приходит во время еды, наличие большого разнообразного выбора всевозможных товаров и услуг повышает стремление людей к деньгам и богатству. В самом этом стремлении, конечно, нет ничего криминального, хотя оно уже может привести к чисто потребительскому восприятию жизни и к той иллюзии, что деньги или их количество могут решить абсолютно все проблемы и что они – абсолютное мерило всего остального. Однако этим не ограничивается роль глобализации в усилении коррупции: помимо этого, она создает чрезвычайно благоприятные возможности для всевозможных спекуляций и махинаций.

В дофеодалных обществах (термин «дофеодалные общества» не является устоявшимся, для государств Европы и Средиземноморья, существовавших до эпохи феодализма (т. е. до IV–V вв. на Западе и до XII–XIII вв. на Востоке), используется термин «дофеодалные», а возникших после окончания эпохи феодализма – «постфеодалные» государства), к которым относятся все указанные государства, речь шла прежде всего о торговых

спекуляциях, что мы уже видели выше на примере Древней Греции и Рима. Роль глобализации в этом процессе очевидна. В частности, Греция перестала выращивать достаточное ей для потребления количество зерна именно тогда, когда началась античная глобализация, т. е. в V–IV вв. до н. э., до этого импорта зерна в Грецию практически не было. Причины перехода к практике массового импорта зерна вполне понятны: ввиду гористой местности выращивать зерно там было невыгодно, намного дешевле было закупать зерно, выращенное в Северной Африке. Поэтому вместо зерна греки стали производить вино, оливковое масло, керамику и иные изделия и вывозить все это в другие страны, взамен закупая там необходимые им зерно и лес. Такие же процессы происходили в других странах. В частности, Италия тоже постепенно свертывала собственное производство зерна и начала его ввозить в больших количествах сначала из Сицилии, а затем из Северной Африки. Следствием резкого роста внешней торговли стало появление большой группы людей, которая могла теперь зарабатывать довольно большие деньги на том, что постоянно закупала в больших количествах товары в тех местах, где они были дешевы, и продавала там, где они были значительно дороже.

Можно утверждать, что любая торговля основана на данном принципе и несет в себе элемент спекуляции. Но там, где государство препятствовало глобализации и регулировало внешнюю торговлю при помощи высоких таможенных пошлин (как это было, например, во многих европейских странах в эпоху протекционизма в XVIII в.), значительная часть прибылей от торговли поступала в государственную казну в виде этих самых пошлин и могла использоваться на общественные нужды. Это уменьшало возможности быстрого обогащения для тех, кто занимался внешней торговлей. А если пошлин не было или они были очень низкие, как в Древней Греции и Древнем Риме, то значительная часть торговой прибыли оседала в карманах торговцев. И когда представлялся случай создать искусственный дефицит того или иного товара или вообще монополизировать рынок, как в приведенных выше примерах из античной эпохи, то они, конечно, его не упускали. Поэтому роль торговых спекуляций в условиях глобализации всегда была необычайно большой.

Кроме того, глобализация всегда означала резкое усиление конкуренции со стороны более дешевых импортных товаров, в том числе более дешевого зерна, как это было в Греции и Риме в античности, и вела к быстрому разорению крестьян. В Северной Африке в эпоху античности собирали по два урожая в год. Поскольку средняя урожайность там составляла в среднем сам-10, то за год, по данным историков, это давало урожайность сам-20, или 15–16 ц с гектара. А в Италии средняя урожайность составляла для разных регионов от сам-4 до сам-8 при одном урожае в год, т. е. была в 2,5–5 раз ниже, чем в Северной Африке [186, с. 55]. Поэтому, когда хлынуло дешевое зерно из Африки, результаты труда итальянских крестьян



очень сильно обесценились. А если учесть, что цены на все остальные товары и изделия быстро росли (этот феномен был характерен для всех периодов глобализации), и так же быстро росли денежные налоги, то не удивительно, что возникшие ценовые ножицы привели к быстрому разорению крестьянства и превращению его в толпу нищих пролетариев. Но сам этот процесс массового разорения среднего класса открывал невиданные возможности для махинаций в области земельных отношений и финансов: ростовщики и крупные землевладельцы охотно давали ссуды крестьянам, но под умопомрачительные проценты и обычно под залог их имущества, а то и под залог их самих и членов их семей. И доведенные до крайней нужды крестьяне были вынуждены соглашаться на крайне невыгодные условия, что в дальнейшем вело к потере ими своего имущества или даже к превращению их самих в рабов. Таким образом, глобализация создавала предпосылки для торговых спекуляций, разорения крестьянства и махинаций с землей и денежными ссудами, и тем самым способствовала крайне быстрому обогащению олигархии и расцвету коррупции, как мы это видели на примере поздней Римской республики. Следовательно, мы видим, что глобализация всегда в истории, с одной стороны, порождала стремление к богатству и чрезмерному потреблению. Выше говорилось о том, какая жадность и страсть к деньгам и наслаждениям внезапно проснулись в римской элите во II в. до н. э. Это происходило на фоне беспрецедентного роста объемов внешней торговли, рыночной экономики и количества серебра и золота в обращении (со 157 по 80 г. до н. э. количество римских серебряных монет в обращении увеличилось в 10–12 раз. Объемы внешней торговли в Средиземноморье выросли во II–I вв. до н. э. по меньшей мере в 20 раз по сравнению с предыдущими столетиями). Наплыв массы всевозможных товаров и услуг из-за границы, без сомнения, способствовал разжиганию потребительских appetitов римского общества. С другой стороны, глобализация сразу же предоставляла элите и средства для удовлетворения возникшей страсти к потреблению и накоплению богатства, позволяя осуществлять торговые, земельные и финансовые махинации в невиданных до того времени размерах.

## **ГЛАВА IV. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ КОРРУПЦИИ В МИРЕ**

### **§ 1. Transparency International. Индекс восприятия коррупции как показатель состояния коррупции в мире**

В течение практически последних двадцати лет активно проводятся разнообразные исследования в сфере коррупции. Эта проблема изучается не только на международном уровне, ею также обеспокоены многие региональные и национальные организации и институты. Среди большого количества

эмпирических работ по коррупции наиболее предпочтительными для составления общего представления о состоянии коррупции в мире и выявления коррупционных факторов являются опытные разработки международной организации Трансперенси Интернэшнл (ТИ). Трансперенси Интернэшнл – это ведущее всемирное общественное движение по противодействию коррупции.

Трансперенси Интернэшнл (Transparency International), что означает в переводе **Международная Прозрачность**, – это некоммерческая независимая организация по изучению и борьбе с коррупцией как в международном масштабе, так и в масштабе отдельных стран, одна из целей которой – добиться большей прозрачности и подотчетности власти. Именно прозрачность любого вида деятельности, по мнению сотрудников этой организации, являет собой предпосылку к меньшей коррумпированности общества и значительно облегчает борьбу с этим явлением.

ТИ была создана в 1993 г. с целью борьбы с коррупцией в международных коммерческих отношениях. Международный секретариат ТИ находится в Берлине. Там трудится международная команда. Работают люди из разных стран: из Соединенных Штатов, Франции, Италии, Дании, Германии, разных стран Африки... С течением времени цели организации расширились, она в своей деятельности перешла с международного уровня на национальный. Сейчас организация большую активность проявляет в отдельных странах уже на уровне областном, городском. На международном уровне ТИ активно сотрудничает практически со всеми ведущими международными организациями в мире, такими, как Организация Объединенных Наций, Европейская комиссия, Совет Европы, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Организация экономического развития и сотрудничества, т. е. практически со всеми основными международными организациями. Еще раз хочу упомянуть о большом успехе, достигнутом на международном уровне – это недавно вступившая в силу Конвенция о криминализации подкупа должностных лиц иностранных государств, которая была подписана 17 декабря 1997 г. На национальном уровне, в странах ТИ работает через сеть местных организаций, которые не являются организационной частью ТИ, а являются самостоятельными независимыми организациями, созданными и зарегистрированными в соответствии с национальными нормативно-правовыми актами. Эти местные организации сами определяют свою программу, сами решают, что для них важнее всего, чем они хотят заниматься в своей стране. Международный секретариат ни в коем случае не диктует, не указывает, что нужно делать местным организациям, они вправе лишь рекомендовать соблюдать некоторые основные принципы, два из которых очень важны.

**Первый принцип** – данные национальные организации в государствах не должны подменять собой правоохранительные органы, не должны заниматься расследованиями, так как это функции КГБ, милиции, Министерства внутренних дел, прокуратуры, судов и т. д.

**Второй принцип** – не касаться сферы внутривластной борьбы в государстве, чтобы не стать орудием в руках какой-либо политической партии. Это очень сложно, так как вся жизнь практически политизирована во многих государствах.

Как показывает самый масштабный международный опрос общественного мнения, проводимый ТИ, граждане видят увеличение роста коррупции и готовы принять участие в борьбе с этим явлением.

Приходит осознание ко всем трезво мыслящим жителям разных государств, что приоритетной мерой преодоления мировых кризисов должно стать решительное противостояние коррупции. Согласно данным ИВК за 2010 г. (в то время как правительства выделяют огромные средства в попытках решения наиболее острых мировых проблем – от нестабильности финансовых рынков до изменений климата и нищеты) – коррупция остается препятствием на пути достижения столь необходимого успеха в этих областях. ИВК–2010 показывает, что почти три четверти из 178 государств, включенных в Индекс, набрали менее чем по 5 баллов по шкале от 10 (самый низкий уровень восприятия коррупции) до 1 (самый высокий уровень восприятия коррупции). Такие результаты свидетельствуют о серьезности проблемы коррупции.

«Эти результаты сигнализируют о том, что по всему миру значительно более активные усилия должны быть направлены на совершенствование государственного управления. Поскольку этот вопрос затрагивает источники существования для столь многих людей, приверженность правительств своим обязательствам по противостоянию коррупции, поддержанию прозрачности и подотчетности должна выражаться через их дела. **Добросовестное государственное управление** (выделено мною. – Н. И.) является ключевым компонентом любых решений, принимаемых правительствами в качестве ответа на глобальные политические вызовы, стоящие перед ними сегодня», – заявила Угетт Лабелль, Председатель Правления ТИ.

Для того чтобы найти всеобъемлющее решение этих проблем, правительствам необходимо принять меры, направленные на противостояние коррупции во всех сферах – от действий по преодолению финансового кризиса и борьбы с изменениями климата до выполнения обязательств международного сообщества по ликвидации нищеты. Трансперенси Интернешнл выступает за более строгое исполнение положений Конвенции ООН против коррупции, единственного всемирного инструмента, создающего основу для искоренения коррупции.

«Невозможно примириться с дальнейшим существованием коррупции; слишком многие бедные и незащищенные категории населения продолжают испытывать на себе последствия этого явления по всему миру. Необходимо добиться более строгого применения уже существующих норм и законов.

В мире не должно остаться места, где могли бы укрыться коррупционеры или их деньги», – заявила г-жа Лабелль.

Индекс восприятия коррупции за 2010 г. показывает, что высшие места в Индексе за 2010 г. заняли Дания, Новая Зеландия и Сингапур, набравшие по 9,3 балла. На нижних позициях ИВК по-прежнему преобладают нестабильные режимы, зачастую страдающие от последствий конфликтов. Афганистан и Мьянма разделяют предпоследнее место, набрав по 1,4 балла, а замыкает рейтинг Сомали, получившая лишь 1,1 балла.

В тех случаях, когда опросы, послужившие источниками данных по соответствующим странам, проводились ежегодно, а информация, полученная из более чем половины источников, совпадает, становится возможным выявление фактических изменений восприятия уровня коррупции. Положительные изменения показателей ИВК в 2009–2010 гг. наблюдались в таких государствах, как Бутан, Чили, Эквадор, БЮР Македония, Гамбия, Гаити, Ямайка, Кувейт и Катар. За тот же период (2009–2010 гг.) снизились показатели таких стран, как Республика Чехия, Греция, Венгрия, Италия, Мадагаскар, Нигер и США.

### **Последствия финансового кризиса**

Примечательным фактом является то, что среди государств, показатели которых снизились за прошедший период, находятся несколько стран, в наибольшей степени пострадавших от финансового кризиса, усугубленного недостатком прозрачности и добросовестности. В то же время то обстоятельство, что среди стран, улучшивших свое положение за прошлый год, практически отсутствуют государства-члены ОЭСР, подчеркивает необходимость совершенствования механизмов добросовестного государственного управления для любой страны. Оценка 36 промышленно развитых государств-участников Конвенции Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе со взяточничеством, которая запрещает подкуп зарубежных государственных должностных лиц, проведенная ТИ, выявила, что 20 из них в недостаточной мере исполняют или вовсе не исполняют нормы, установленные Конвенцией, что ставит под сомнение приверженность этих стран к выполнению взятых на себя обязательств по обузданию коррупции. И в то время как коррупция по-прежнему является одной из основных проблем в новообразованных государствах, препятствуя их усилиям, направленным на строительство и укрепление государственных и общественных институтов, защиту прав человека и повышение благосостояния населения, по всему миру сохраняются значительные объемы международных коррупционных потоков. «Данные ИВК, опубликованного в этом году, снова демонстрируют, что коррупция представляет собой глобальную проблему, решение которой должно стать одним из направлений общемировых политических реформ. Следует отметить, что Группа 20 государств приняла на себя твердые обязательства по соблюдению прозрачности и добросовестности в преддв-

рии своего ноябрьского саммита, который состоится в Сеуле, – заявила г-жа У. Лабелль. – Тем не менее сам процесс реформ следует ускорить». ТИ призывает «Большую двадцатку» установить более строгий государственный надзор и большую степень открытости для общества в отношении всех мер, предпринимаемых организацией в области снижения системных рисков, связанных с возможностями для коррупционных и мошеннических действий в государственном и частном секторах экономики.

Значение данных ИВК–2010 несомненно: по всему миру прозрачность и подотчетность являются критическими факторами восстановления доверия и снижения размаха коррупции. Если прозрачность и подотчетность отсутствуют, это ставит под угрозу разработку глобальных политических решений по преодолению нынешних и будущих мировых кризисов.

Наибольший рост коррупции отмечают респонденты из стран Северной Америки и Европы. Так, в Берлине 9 декабря 2010 г. был проведен всемирный опрос. Шестеро из каждых десяти участников всемирного опроса отметили, что за три последние года уровень коррупции вырос, а каждый четвертый респондент сообщил, что давал взятки в течение последнего года. Такие результаты содержит Барометр мировой коррупции за 2010 г., международный опрос общественного мнения по проблемам коррупции.

Самые тревожные тенденции изменений в восприятии коррупции отмечены в странах Европы и Северной Америки, где, соответственно, 73 и 67 % опрошенных считают, что за последние три года уровень коррупции вырос. Тем не менее опрос также показал, что семь из каждых десяти респондентов готовы сообщать о фактах коррупции.

«Последствия финансовых кризисов продолжают оказывать влияние на восприятие коррупции со стороны общества, особенно в Европе и Северной Америке. Во всех государствах власти должны предпринять решительные действия по восстановлению добросовестного управления и доверия к себе со стороны населения, – совершенно справедливо отметила г-жа У. Лабелль. – Обнадеживает то обстоятельство, что очень многие готовы противостоять коррупции. Необходимо в полной мере использовать этот фактор».

Барометр мировой коррупции за 2010 г. охватывает более чем 91 тыс. респондентов, проживающих в 86 странах и территориях мира. Опрос касается, в первую очередь, проблемы низовой коррупции, отношения к государственным институтам и выявляет мнения респондентов относительно того, кому можно доверять в деле противостояния коррупции. Отделения ТИ созданы примерно в девяти десятках государств мира; всех их объединяет единая антикоррупционная идеология, направленная на установление единого базового режима прозрачности, в первую очередь в финансовой сфере (такие отделения, в частности, имеются и в постсоветских государствах – России, Литве, Латвии, Эстонии, Грузии,

Армении, Украине и других постсоветских государствах. В Республике Беларусь отсутствует такое отделение).

Это самая обширная организация, которая достаточно длительное время исследует проявления коррупции в различных сферах жизнедеятельности и указывает возможные пути решения выявленных проблем. ТИ трудится над обеспечением публичной осведомленности о коррупции, содействует созданию антикоррупционных коалиций. ТИ впервые опровергла представление о коррупции как о классическом феномене, который не имеет количественных показателей, поскольку статистика неприменима к латентным по природе явлениям. С созданием в 1993 г. Трансперенси Интернэшнл появилась альтернатива ведению статистики уровня коррупции в мире.

Среди множества проектов ТИ наиболее известным и весьма перспективным стал ежегодный Индекс восприятия коррупции (**Corruption Perceptions Index**). Основой ИВК служат различные опросы, собирающие оценки уровня коррумпированности государства как граждан страны, так и иностранцев, постоянно проживающих в ней, как предпринимателей, так и аналитиков, поэтому он представляет собой срез взглядов, разделяемых лицами, принимающими ключевые решения по инвестициям и торговле. Опрос предполагает сбор восприятий коррупции обществом, насколько это явление активизировано в общественном сознании и, таким образом, дает возможность оценить степень коррумпированности той или иной страны.

Использование представлений о коррупции в том или ином обществе предпочтительнее для достижения целей ИВК. Очень трудно провести сравнительный анализ уровня коррупции по различным странам на основе фактических материалов, например, числа уголовных дел или судебных приговоров. Такие данные по различным странам не отражают реального уровня коррупции, они, скорее, являются показателем качества работы правоохранительных органов, судов или СМИ по выявлению коррупции. Единственным методом сбора сравнительных данных является опора на опыт и мнения тех, кто непосредственно сталкивается с реальной коррупцией. Таким образом, в настоящее время ИВК стал альтернативным (безусловно, в какой-то степени субъективным) источником статистических данных об уровне коррупции в мире.

Цель ИВК заключается в стимулировании внимания общественности к проблеме коррупции, в усилении давления на правительства по принятию конкретных мер в сфере борьбы с коррупцией и по исправлению ущерба для репутации своих стран. Индекс восприятия коррупции, публикуемый всемирной коалицией по противодействию коррупции ТИ, отражает данные о восприятии уровней коррупции в государственных секторах стран мира. Он представляет собой составной индекс, основанный на данных 14 различных опросов, проводимых среди экспертов по соответствующим странам. Страны в таблице ИВК расставлены в соответствии с показателем индекса воспринимаемой коррумпированности каждой страны по десятибалльной

шкале. Индекс ранжирует страны по шкале от 0 до 10 баллов, причем ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции (очень высокую степень коррупции), а десять – наименьший (или ее отсутствие).

ИВК впервые был опубликован в 1995 г., с тех пор эмпирическое исследование коррупции активизировалось, что ознаменовало повышающийся интерес международного сообщества к поиску средств ее сдерживания. К работе ТИ в этой области подключились многочисленные международные организации, научные учреждения. В частности, можно назвать Всемирный Экономический Форум (World Economic Forum), Международную ассоциацию (Gallup International), Консультацию по Политическим и Экономическим Рискам в Гонконге (Political and Economical Risk Consultancy, Hong Kong), Всемирный Банк (World Bank), Базельский Университет (University of Basel), Институт Развития Управления в Луизиане (Institute for Management Development, Lausanne), Отдел Экономической Разведки (Economist Intelligence Unite) [215].

В 1995 г. ИВК рассчитывался для 41-й страны. Впоследствии данный показатель обновлялся ежегодно, и, таким образом, сейчас доступна информация об ИВК за 1996–2010 гг. В данной работе приводится анализ состояния коррупции в глобальном масштабе на основе последних данных ИВК–2010 уже в отношении 178 (+4, которые в таблице присутствуют без нумерации в связи с тем, что ряд данных по независящим от ТИ обстоятельствам не был собран) стран [216].

Происходящие годовые сравнительные изменения показателя ИВК обусловлены не только фактическими изменениями степени коррумпированности, но и разницей в источниках информации, сменой методик, применяемых для сбора и обработки данных. Например, улучшение показателей ИВК, при отсутствии влияния технических факторов, с 2001 по 2002 г. было выявлено в отношении Гонконга, Доминиканской Республики, России, Словении и Южной Кореи. Поэтому ТИ призывает к крайне осторожному и аккуратному использованию данных ИВК для выявления динамики коррупции в связи с возможностью получения неверных, необъективных результатов.

Необходимым условием для проведения единообразных исследований различными организациями является использование единой терминологии, единого понятийного аппарата. Давнее и емкое определение, используемое в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией, таково: **«Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях»**. Из него видно, что коррупция выходит за пределы взяточничества и включает помимо него nepotизм, незаконное присвоение публичных средств для частного использования. Рабочее определение междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы еще более широко: коррупция представляет собой взяточничество и любое другое

поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других. Аналогичная идея заложена в Руководстве, подготовленном секретариатом ООН на основе опыта разных стран. Оно включает в понятие коррупции 1) кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами; 2) злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод в результате неофициального использования официального статуса; 3) конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью.

В рамках ТИ используется следующее определение в отношении коррупции: *злоупотребление государственной властью в целях получения личной выгоды*, которое включает 1) взяточничество государственных должностных лиц; 2) плату за контракты на поставку товаров для государственных нужд; 3) растрату государственных денежных средств [213]. Во многом, благодаря согласованности терминологии среди организаций-участников исследований, для всех проведенных опросов, представляющих собой важнейший источник информации, характерен высокий коэффициент корреляции друг с другом.

Несколько сложнее ситуация с определением понятия «степень коррупции», которое включает по крайней мере два аспекта: 1) частоту встречаемости факта коррупции (коррупционных сделок); 2) общую стоимость уплаченных взяток (или общий ущерб от коррупционной деятельности). Эти моменты тесно взаимосвязаны, поскольку в странах, где явление коррупции широко распространено, взятки и составляют большую часть общего годового дохода коммерческой деятельности. В связи с этим ИВК не потеряет своей действенности, даже если организации-исследователи придерживаются отличающихся определений уровня коррупции.

Основой при расчете ИВК стала концепция комбинации нескольких источников информации, сведенных в единый показатель, что повышает достоверность каждого источника в отдельности. Таким образом, погрешность одного из источников может быть сбалансирована включением в совокупный индекс по крайней мере двух других. Поэтому важно, что ИВК не включает страны, если доступны менее чем три надежных источника информации об уровне коррупции в них. Этот факт исключает те государства, которые в противном случае были бы оценены с неудовлетворительным уровнем точности.

Для составления очередного ИВК используются данные, собранные в течение трех последних лет. Подобный подход «временного объединения» позволяет снизить возможные резкие изменения данного показателя,



которые могли возникнуть вследствие воздействия субъективных факторов (например, из-за громких политических скандалов высокого уровня – Берлускони в Италии, Миттеран во Франции, глава МВФ и др.), которые так или иначе сказываются на общественном восприятии коррупции, но не отражают фактического изменения ее уровня). Помимо этого, некоторые ежегодные данные могут содержать случайные ошибки, которых удалось избежать в последующие годы. И в данном случае усреднение результатов за ряд лет дает эффект сглаживания возможных погрешностей. Исследования, на базе которых строится ИВК, включают массу мероприятий. Их можно объединить в три группы: обследования и опросы общественного мнения по различным аспектам коррупции; повторный анализ сведений о коррупции и исследования государственной чистоты и государственных институтов [213]. Выгода от комбинации подобной информации, добываемой различными международными организациями и учреждениями, видится в том, что не вполне обоснованные выводы из одного источника могут быть сбалансированы подключением других источников, снижающих вероятность искажения уровня коррупции в конкретной стране. Исследование общественного мнения в настоящее время используется как самый быстрый диагностический метод оценки уровня коррупции. Оно включает опросы не только основной массы населения, но также опросы частного сектора и отдельных сегментов государственной администрации, т. е. представителей трех сфер жизнедеятельности. Деловые круги как нельзя лучше подходят для подобных опросов, поскольку обладают необходимой информацией в данной сфере. Представители «большого бизнеса», высокие чиновники, дипломаты в большинстве случаев имеют дело с коррупцией верхушечной, распространенной в высших эшелонах власти (однако точка зрения представителей этой группы может быть искажена в связи с более лояльным отношением к тем формам коррупции, которым они подвержены сами). Рядовые граждане (обыватели) имеют большее представление относительно проявлений коррупции в повседневной жизни, другими словами, сталкиваются с низкой коррупцией.

Еще одна особенность существует при составлении ИВК. Степень коррупции в стране оценивается с двух позиций: с точки зрения полноправных граждан страны (взгляд «изнутри») и с точки зрения иностранных граждан (взгляд «извне»). На «внутреннее» восприятие коррупции значительное воздействие оказывает национальный культурный фон соответствующей территории (традиции, обычаи, нравственные устои общества, особенности этических норм), поэтому оценки, данные резидентами, в определенной степени могут быть искажены. При этом информация, полученная о конкретной стране в результате исследований, проведенных за ее рубежом, позволяет существенно снизить вероятность подобного рода искажений. Как правило, респонденты в своих ответах основываются на сопоставлении зарубежной

страны с их родной страной или даже с определенным набором стран; таким образом, они вынуждены применять одно и то же определение коррупции, использовать один и тот же этический стандарт для оценки всех стран, в которых проводились исследования. Поэтому возможные погрешности результатов опросов вследствие недостатка знаний иностранных граждан о стране или предвзятого к ней отношения компенсируются за счет проведения большого количества исследований в различных странах мира, а также национальными исследованиями. При составлении ИВК–2010 выяснилась тесная взаимосвязь, существующая между взглядами граждан своей страны на коррупцию и взглядами проживающих там иностранцев, что в целом подтверждает надежность выводов этого ИВК в отличие от предыдущих, где подвергавшиеся опросу иностранцы были чаще всего западными предпринимателями. ИВК является составным индексом, включающим данные 13 различных опросов экспертов и деловых кругов. Опросы, послужившие основой для ИВК–2010, были проведены в период с января 2009 по сентябрь 2010 гг.

Высокая корреляция различных источников, использованных в ИВК, также указывает на его общую достоверность. Однако в каждой из обследованных стран источники разнообразны. ТИ придает значение этому моменту и выводит показатель стандартного отклонения от собственно индекса восприятия коррупции: низкая стандартная девиация свидетельствует о большей согласованности источников и о большей достоверности ИВК, и наоборот, высокий показатель стандартного отклонения иллюстрирует значительные различия в понимании степени коррумпируемости той или иной страны, что может являться результатом воздействия субъективных факторов (например, вследствие ограниченности знаний или недостатка опыта респондентов в области коррупции).

Таким образом, в таблице ИВК представлен собственно Индекс восприятия коррупции (нет дифференциации по типам и формам проявления коррупции, речь идет о коррупции в целом), количество проведенных исследований (их всегда не менее трех), стандартная девиация и зависящие от нее возможные пределы собственно индекса восприятия коррупции.

При анализе сведений о коррупции аналитики выясняют влияние коррупции на процесс глобализации (повышает ли риск ее отдельных элементов, снижает ли заслуги), на рост валового национального продукта (ВНП) на душу населения, на состояние окружающей природной среды.

В рамках соотношения «коррупция и государственность» акцентируется внимание на оценке институционального каркаса, необходимого для сдерживания этого разлагающего явления. Исследуются организационные механизмы и недостатки их функционирования, институциональные нормы и дефекты, возникающие в процессе их применения, потворствующие расцвету коррупции. Наглядным примером такой работы являются Путеводители для инвесторов (Investors Roadmaps), которые теперь составлены Аме-

риканским Агентством по Международному Развитию в 40 странах, освещают существующие административные барьеры для инвестирования и исследуют способы их преодоления. Кроме того, Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) развернула активную кампанию по внедрению Кодексов Этики Поведения на государственной службе (достаточно широко прошли обсуждения в РФ).

Ответственное проведение всех упомянутых исследований способно решающим образом повлиять на повышение осведомленности и осознание последствий коррупции в сфере экономического развития, в политической и социальной областях, в окружающей среде. Знание состояния коррупции в мире, практики и результатов борьбы с этим явлением позволит обогатить мировой опыт и выявить или выработать наиболее рациональные и эффективные средства предупреждения и преодоления этой проблемы.

## **§ 2. Общественное мнение о коррупции в Республике Беларусь и иных государствах**

Своеобразным криминальным термометром общества, показателем его нравственного состояния является уровень коррупции. Коррупция представляет собой не только криминологическое явление, но и явление социальное (социально-политическое, социально-экономическое, нравственное), отличающееся многоструктурным и многоуровневым содержанием.

При этом негативными социальными последствиями коррупции являются: разрушение государственной системы, политическая нестабильность, торможение нормального экономического развития, нарушение механизмов конкуренции, расслоение доходов и углубление неравенства, социальное напряжение. Ее распространенность свидетельствует о низком уровне правосознания, неэффективности деятельности государственных и правоохранительных институтов, отсутствии согласованности экономических отношений в обществе.

В рамках выполнения Государственной программы по борьбе с коррупцией на 2007–2010 гг., утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 7 мая 2007 г., № 220, в октябре–ноябре 2007 г. выполнен первый этап социологического мониторинга по теме «Общественное мнение о состоянии коррупции и эффективности борьбы с ней в Республике Беларусь». В настоящее время действует Государственная программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 гг., утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2010 г. № 485 (Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, 2010 г., № 485, 1/11967).

В ходе исследования большинство жителей республики (59,7 %) высказали мнение, что такое явление, как коррупция, в белорусском обществе существует (на ее повсеместное распространение указали 19,4 % респон-

дентов, на достаточно широкое – 40,3 %). Считают коррупцию малораспространенным явлением в республике 29,6 % респондентов.

При сравнительной оценке уровня коррупции в соседних и некоторых других странах респонденты выделяют Россию (59,8 % ответов о высоком уровне коррупции) и Украину (47,6 %). Мнение о высоком уровне коррупции в Беларуси высказали лишь 14,5 % опрошенных граждан.

Более пятой части респондентов (20,8 %) отметили низкий уровень коррупции в Беларуси, в то время как по России такое мнение высказали лишь 2,7 %, по Украине – 3,2 %. По таким странам-соседям, как Польша, Латвия, Литва, у респондентов преобладает мнение о среднем уровне коррупции, вместе с тем более половины опрошенных затруднились с оценками по этим странам (рис. 1).

Оценивая динамику коррупционных преступлений в республике за последние 2-3 года, треть респондентов указала на уменьшение количества такого рода преступлений (значительно уменьшилось – 13,9 %, незначительно – 20,5 %). Произшедший рост отметили более пятой части опрошенного населения.

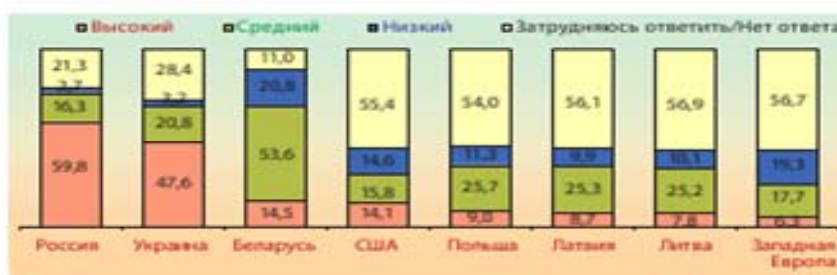


Рис. 1. Оценка респондентами уровня коррупции в некоторых странах (в % от числа опрошенных)

Около трети респондентов (31,9 %) в ходе исследования отметили, что за последний год им приходилось лично сталкиваться со случаями, когда должностные лица, к которым они обращались, ожидали от них материального вознаграждения, услуги. Каждый пятый респондент заявил, что ему приходилось за последний год делать неофициальные выплаты или подарки каким-либо должностным лицам, работникам, от которых зависело решение интересующего респондента вопроса. Среди должностных лиц были представители государственных органов – это отметили 11,6 % опрошенных (на должностных лиц негосударственных структур указали лишь 2,2 %). За последний год за решение вопроса должностное лицо по месту своей работы, учебы «благодарили» 6,2 % респондентов. Большинство респондентов – 67,1 % – отметили, что неофициальных выплат и подарков каким-либо должностным лицам они не делали.

Отмечая размер вознаграждения должностному лицу, каждый пятый респондент (21,9 %) указывает на его чисто символический характер (коробка

конфет, бутылка вина, кофе и т. п.), 8,9 % выбрали вариант «в разных случаях различный». Материальную благодарность в размере до 60 тыс. бел. р. отметили 5,6 % участников опроса. На довольно значительный и очень значительный размер вознаграждения указали 5,0 % опрошенных.

Приведенные данные свидетельствуют, что большая часть респондентов делает небольшие подношения, исходя, вероятно, из существующих традиций, связанных с необходимостью благодарить за сделанную работу, оказанную услугу. Небольшая доля опрошенных, сообщивших о значительном вознаграждении должностному лицу, может свидетельствовать как об относительно малой распространенности такого преступления, как коррупция, так и о ее высокой латентности.

Степень готовности населения воспринимать и оправдывать факты коррупционных проявлений (уровень толерантности) просматривается из ответов на вопрос «Как Вы считаете, в каком случае допустимо предложить подарок, деньги, услугу за решение вопроса ответственным лицом?». Значительная часть респондентов (29,6 %) отметили, что предложить взятку допустимо, если это ускорит решение их вопроса; 14,2 % указывают на допустимость таких случаев, если сумма необходимого вознаграждения или услуги будет в разумных пределах. Можно предложить подарок, деньги, услуги при условии, что для положительного решения вопроса чиновник отступит от установленных норм – мнение 9,5 % респондентов; 8,8 % выделяют в этом отношении негосударственные структуры, считая, что в них вознаграждение допустимо. Наконец 8,3 % респондентов считают, что вознаграждение за решение вопроса ответственным лицом допустимо в любом удобном случае, поскольку это сложившаяся практика. 54,4 % опрошенных граждан считают, что давать деньги или оказывать услуги за то, что работник должен делать в силу своих обязанностей, нельзя принципиально.

Таким образом, анализ показывает, что значительная часть населения оправдывает при определенных условиях факты коррупционных действий со стороны должностных лиц и обратившихся к ним за содействием граждан. Это можно объяснить и тем, что граждане часто видят себя в качестве заинтересованной стороны. Так, на вопрос «Кто, по Вашему мнению, наиболее часто выступает в коррупционных отношениях в качестве взяткодателя?» 54,0 % ответили, что это рядовой гражданин, которому надо решить свой вопрос. На предпринимателей, представителей официальных фирм, организаций, предприятий указали 48,5 %. Представителей криминальных структур в качестве взяткодателей отметили 29,0 % респондентов, представителей зарубежных фирм, организаций – 5,6 %.

Уровень готовности активно участвовать в пресечении коррупционных проявлений у респондентов относительно невысок. Так, заявили, что обязательно обратятся в милицию, другие правоохранительные органы,

если станут свидетелями вымогательства со стороны должностного лица либо дачи взятки, злоупотребления служебным положением, лишь 13,8 % респондентов. Указали, что в большинстве таких случаев будут обращаться в правоохранительные органы – 10,9 %. Более трети (34,7 %) считают, что все зависит от сложившейся ситуации. Наиболее многочисленная группа среди опрошенных граждан – 39,7 % – те, кто не стали бы обращаться по поводу фактов взяточничества, злоупотребления служебным положением, поскольку этим должны заниматься соответствующие органы.

В ходе опроса респонденты отметили факторы, влияющие на уровень коррупции в обществе (см. таблицу), которые можно сгруппировать следующим образом. К первой группе относятся причины материального порядка: стремление должностного лица получить дополнительный доход, низкий уровень заработной платы в бюджетной сфере. Ко второй – организационно-правовые факторы. К ним относятся: наличие коррупции в самих правоохранительных органах; недостаточная работа правоохранительных органов; возможность избежать наказания и недостаточность наказания за коррупционные преступления; несовершенство законодательства, позволяющее по-разному трактовать законодательные акты и нормы; недостаточная координация деятельности правоохранительных органов; малочисленность сотрудников правоохранительных органов.

Значительная часть респондентов, отвечая на вопрос о возникновении и развитии коррупции, назвали группу причин, связанных с проводимой государственной политикой. К ним относятся: низкая эффективность действующего законодательства (26,5 % ответов); слабый уровень контроля за развитием экономики со стороны государства (21,6 %); неэффективность государственного управления в целом (21,5 %); внедрение и развитие рыночных отношений (13,2 %); слишком жесткий контроль над всеми сферами деятельности общества со стороны государства (8,4 %); расширение демократии, предоставление гражданам больших прав и свобод (7,8 %); передача земли в частную собственность (7,7 %).

**Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по вашему мнению, в большей степени способствует распространению коррупции в обществе?»  
(в % от числа опрошенных)**

Позиция	%
Стремление должностного лица, чиновника получить дополнительный доход или выгоду	47,5
Низкий уровень заработной платы в бюджетной сфере (чиновников, в медицине, образовании, культуре, спорте и т. п.)	34,4
Наличие коррупции в самих правоохранительных органах	32,4
Недостаточная работа правоохранительных органов, низкая раскрываемость коррупционных преступлений	28,4
Существующие традиции, связанные с необходимостью вознаграждения за сделанную работу, оказанную услугу	27,0
Возможность избежать наказания за свои противоправные действия	26,9
Недостаточность наказания за коррупционные преступления	23,8
Низкая правовая культура населения	23,6
Несовершенство законодательства	21,4
Снижение нравственности, размытость моральных принципов в обществе	18,9
Возможность различных трактовок законодательных актов и норм	11,4
Отсутствие гласности о выявленных фактах коррупции, антикоррупционной программы	9,5
Недостаточная координация деятельности правоохранительных органов	5,9
Малочисленность сотрудников правоохранительных органов	4,8

Третья группа включает факторы культурно-воспитательного и профилактического характера: существующие традиции, правовая культура населения, снижение нравственности, отсутствие антикоррупционной пропаганды, недостаточный уровень воспитания населения в целом.

Снижению уровня коррупции в обществе, по мнению респондентов, будут способствовать прежде всего законодательные и административные меры: усиление ответственности за совершение коррупционных преступлений, ужесточение законов (на этот фактор указали 48,1 % опрошенных); выработка четкого и ясного законодательства и нормативных актов, регулирующих экономические отношения (30,1 %); увеличение оплаты труда государственным служащим (27,1 %); более четкая координация работы правоохранительных органов (16,6 %); усиление роли суда (8,8 %); широкое использование публичных административных процедур и разрешительных услуг в органах исполнительной власти (8,3 %); предоставление более широких полномочий правоохранительным органам (8,1 %).

Ко второй группе факторов, способствующих снижению уровня коррупции, относятся меры воспитательного, организационного, информационно-пропагандистского характера: систематическое воспитание уважения к закону, организация правовой пропаганды и разъяснительной работы сре-

ди населения (отметили 25,6 % опрошенных); повышение уровня нравственности в обществе (23,0 %); более широкое привлечение населения и общественных формирований к борьбе с проявлениями коррупции (17,7 %); расширение гласности о коррупционной деятельности на всех уровнях (17,5 %); более широкое освещение в средствах массовой информации антикоррупционной тематики (13,5 %).

Принимаемые государством меры по борьбе с коррупцией в республике позитивно оценивает большая часть граждан – 67,3 % (положительно – 29,2 %, скорее положительно – 38,1 %). Вместе с тем 57,8 % респондентов считают, что предпринимаемых государством мер по борьбе с коррупцией недостаточно.

### **§ 3. Иные источники информации о географии коррупции**

**Индекс Плательщиков Взятки (ИПВ – Bribe Payers Index)**, отражающий склонность компаний ведущих стран-экспортеров мира давать взятки в развивающихся странах, дополняет ИВК (см. прил. ИВК). ИВК в совокупности с ИПВ дают полную картину коррупционных отношений, в которые вовлечены две стороны – взяточник и взятокодатель. Задача ИПВ – отобразить рыночное предложение, существующее в рамках международного взяточничества путем классификации 21-й лидирующей страны-экспортера согласно степени, в которой ее национальные компании платят взятки для ведения бизнеса за границей. ИПВ–2002 разоблачает высокий уровень готовности давать взятки компаний из России, Китая, Тайваня и Южной Кореи, следом за которыми идут представители из Италии, Гонконга, Малайзии, Японии, США и Франции, – несмотря на то, что многие из этих государств подписали Конвенцию ОЭСР по борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций [214]. Интересно, что в то время как некоторые страны, согласно ИВК, практически чисты в отношении коррупции, эта их позиция не находит своего подтверждения по данным ИПВ. Такое явное несоответствие наблюдается в отношении Сингапура, Японии, Тайваня, т. е. развитых стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР).

**Международный Обзор Жертв Преступности (МОЖП)** – программа исследований по выяснению частоты реального соприкосновения граждан с коррупцией на практике и обращения в связи с этим в правоохранительные органы – был задуман для выяснения действительной встречаемости коррупции и не отражает ее простое восприятие [213]. Сравнительный анализ данных, предоставленных ИВК и МОЖП, показывает, что местоположение стран в таблице ИВК не всегда соответствует их расположению на диаграмме МОЖП. Так, например, это касается Испании, США, Японии, граждане которых, исходя из исследований МОЖП, имеют совершенно незначительный опыт в коррупции, что не находит своего под-



тверждения в ИВК, так как указанные страны обладают более низким индексом восприятия коррупции, чем, к примеру, Австралия, Бельгия, Дания, Канада, Финляндия, граждане которых, в свою очередь, согласно МОЖП, имеют больший опыт в коррупционных сделках, чем в вышеупомянутых странах.

Говоря о коррупции и **Индексе Глобализации**: взаимосвязь между ними давно определена критиками последней и выражается в следующем. Одним из негативных последствий открытия национальных границ для расширения торговли и инвестиционных потоков является неминуемый рост коррупции. Однако фактически сравнение Индекса Глобализации с ИВК говорит о том, что экономическая, социальная, технологическая интеграция связана с восприятиями меньшей коррумпированности государств. Лидеры деловых кругов и международные эксперты воспринимают власть предрержащих как безупречно «чистых» в странах, достигших высоких показателей глобализации, в то же время восприятие государственной коррупции проявляется очень активно в странах с более низкой степенью глобализации. Это соотношение действительно не только для стран с развитой экономикой, но и для тех, где рыночная экономика только формируется; глобализованные страны – Чили, Израиль, Венгрия, Малайзия – показывают меньше признаков коррумпированности, чем их менее глобализованные соседи (Перу, Аргентина, Боливия, Иордания, Египет, Словакия, Румыния, Индонезия). Эти результаты свидетельствуют, что государства, глубоко интегрированные в мировые рынки, также нашли потенциал для развития политических, социальных, правовых институтов, которые противостоят коррупции. Этот же принцип подтверждается данными ИВК, что доказывает достоверность последнего, а также вывод о том, что коррупция является собой крупное препятствие для экономического прогресса государств (в первую очередь, снижает поток иностранных инвестиций, поскольку нестабильная экономика отнюдь не привлекает инвесторов к размещению капитала в государстве, где условия прибыльности предприятия будут зависеть от прихоти государственной администрации).

**Индекс Поддержания Окружающей Природной Среды (ИПОПС – Environmental Sustainability Index)** был разработан в целях измерения национальных уровней поддержания надлежащего состояния окружающей природной среды [213]. Правительства многих государств ставят поддержание природной среды политической целью, однако в действительности ее достижение сопряжено с определенными трудностями. Исследователи из **Всемирного Экономического Форума** обнаружили поразительную взаимосвязь между ИВК и состоянием окружающей среды: повышенный уровень коррупции в стране – пониженный показатель поддержания природной среды в надлежащем состоянии. Первые места в ИПОПС, как и в ИВК, занимают Финляндия, Норвегия и Канада. Коррупция является одной из

**67 переменных величин**, на базе которых составляется ИПОПС. Именно она была отобрана вследствие возрастающего признания несовместимости коррупции со здоровым, правильным управлением в сфере окружающей природной среды. Экономически развитые государства создали ответственные, подотчетные институты, которые организуют процесс рационального расходования бюджетных средств для обеспечения необходимого уровня качества природной среды, контролируют целенаправленное использование природных ресурсов на благо собственной экономики. Страны же третьего мира сталкиваются с огромным количеством трудностей не только в экономической сфере, поэтому вопрос поддержания качества природной среды находится в ряду последних на их повестке реформирования. Подобная ситуация во многом объясняется фактором коррумпированности государств. Таким образом, ИПОПС еще раз подтверждает данные ИВК.

Афробарометр семи южно-африканских стран выявил чрезвычайно высокое восприятие народом правительственной коррупции в некоторых из них [213]. В Зимбабве более 2/3 граждан сказали, что все или большинство правительственных должностных лиц вовлечены в коррупцию. Половина респондентов в Замбии и ЮАР разделяют эту точку зрения. Однако существует и значительная асимметрия по региону: только 28 % в Лесото и 20 % в Намибии имеют такое же негативное восприятие. Исследование показывает, что восприятие коррупции практически никак не отражает действительный опыт граждан в столкновении с этой проблемой. Оказалось, что действительный опыт намного ниже, чем довольно высокое восприятие коррупции. По крайней мере, среднее количество восприятий коррупции в секторе государственной администрации было в четыре раза выше, чем средний показатель практического опыта (в Намибии). В большинстве случаев восприятия превышали опыт в 40 раз и более (в Ботсване). Так или иначе, эта асимметрия говорит о том, что восприятие коррупции могло иметь в своей основе новости и отчеты Средств Массовой Информации (СМИ) об отдельных известных коррупционных делах; кроме того, оно могло основываться на опыте друзей или соседей, на различных слухах.

Латинский барометр 17-ти южных и центральных американских государств показал, что в то время как в большинстве отдельно взятых стран достигнут консенсус в определении коррупции как «очень серьезной» проблемы, эта точка зрения вполне может и не соответствовать действительному уровню коррупции в этом государстве [221], [216]. Тогда как 61 % опрошенных мексиканцев сочли коррупцию «очень серьезной», наибольший процент респондентов в Чили дали тот же ответ, хотя Чили – страна со значительно более низким уровнем коррупции.

Итак, реальный практический опыт в коррупционных сделках не всегда соответствует уровню субъективного восприятия коррупции. И следует с большой осторожностью подходить к работам, имеющим в своей основе ИВК, с целью избежания неточностей и заблуждений. Гораздо надежнее

было бы сверять информацию ИВК с другими проектами ТИ, выясняющими как можно более полное объективное положение дела. Тем не менее данные ИВК, как можно увидеть, во многом совпадают с реальной ситуацией. Именно поэтому он используется для проведения разнообразных научных исследований, поскольку, рассматривая страны в поперечном разрезе, стало проще исследователям всего мира изучать причины и последствия коррупции. Достоинства ИВК очевидны, тем более что на сегодняшний день он, благодаря усилиям работников ТИ, являет собой наиболее удачный уникальный комплексный информационный источник о текущем состоянии коррупции в мировом масштабе, методология построения которого постоянно находится в процессе совершенствования.

#### **§ 4. Коррупционная карта мира–2010**

География коррупции – это пространственно-временное распределение коррупции (по уровню, динамике), связанное со спецификой различных стран, с их численностью, своеобразными формами организации жизни людей, условиями их труда, быта, культуры, национальных традиций и иных особенностей. Показательно география коррупции изображается на картограммах.

На основе данных ТИ об ИВК–2010 попытаемся отобразить соответствующую информацию о коррупции на карте мира с целью изучения географических различий в восприятии коррупции, а также отображения современного уровня коррупции в мире (см. прил.).

Анализ ИВК позволяет условно классифицировать страны мира на четыре категории: 1) наименее коррумпированные страны (10,0–7,0); 2) страны со средним уровнем коррупции (7,0–4,8); 3) страны, имеющие очень серьезные проблемы с коррупцией (4,0–3,8); 4) чрезвычайно коррумпированные страны (3,0–0). Подобной системы будем придерживаться в дальнейшем.

В 2010 г. на коррупционной карте мира выделилось три основных центра («триада развитых стран»), характеризующихся наименьшей степенью коррупции: Западная Европа, Северная Америка и Тихоокеанский регион, состоящий из двух групп стран: Австралии, Новой Зеландии и Японии, Сингапура и Гонконга (провинции Китая).

Несмотря на то что в целом западноевропейский регион может быть оценен как один из наименее коррумпированных регионов мира, его отличает мозаичный страновой характер коррумпированности. Северная и центральная его части (страны Скандинавии, Великобритания, Нидерланды и Швейцария) характеризуются низкой степенью распространения коррупции: именно к этой группе относятся наименее коррумпированные страны мира – Финляндия и Дания (9,2 и 9,3). Более высокий уровень коррупции характерен для Германии, Испании, Франции и Португалии (7,9–6,0). Наиболее коррумпированной страной Западной Европы является Италия (3,9).

В Канаде уровень коррупции считается одним из самых низких в мире наравне со странами Северной Европы (8,9). Степень коррумпированности США существенно превышает соответствующий показатель для Канады и сопоставим с уровнем коррупции крупных экономических держав Западной Европы (7,1).

Коррумпированность Сингапура и Гонконга (провинции Китая) традиционно воспринимается как самая низкая в Азиатском регионе – по уровню коррупции эти новые индустриальные страны сопоставимы с наименее коррумпированными странами мира (Сингапур – с Данией, Финляндией и Швецией, Гонконг – со Швейцарией и Норвегией). На этом фоне относительно большей степени коррупции характеризуется Япония (7,8), Новая Зеландия (9,3) и, в несколько меньшей степени, Австралия (8,7), воспринимаемые как одни из наименее коррумпированных стран мира.

Среди многочисленной и разнообразной группы развивающихся стран трудно выделить четко сформированные «полюса коррупции». Как правило, каждый крупный регион обладает собственными «коррупционными экстремумами».

В Латинской Америке наименее коррумпированной страной считается Чили (7,2). Уровень коррупции здесь сравним с уровнем коррупции в таких развитых странах, как США и Германия. Коррумпированность Бразилии, Перу, Колумбии, Мексики превышает среднемировые показатели (3,7–3,1). В категорию чрезвычайно коррумпированных стран входят Аргентина, Боливия, Венесуэла, Эквадор, Парагвай (2,9–2,2) и большинство стран Карибского бассейна. Самой коррумпированной страной этого региона является Венесуэла (2,0).

Спектр коррумпированности африканских стран чрезвычайно широк. С одной стороны, именно здесь расположены «полюса» мировой коррумпированности – Нигерия, Мадагаскар, Ангола (1,7–1,6). С другой стороны, уровень коррупции таких стран, как Ботсвана (5,8) и Намибия (5,7), даже по мировым оценкам, достаточно невысок: например, коррумпированность Ботсваны считается ниже коррумпированности Франции, Германии, а уровень коррупции в Намибии – ниже уровня коррупции в Италии. Для большинства же африканских стран уровень коррупции оценивается выше среднего (ЮАР, Тунис, Гана, Марокко) либо ближе к высокому (Уганда, Камерун). Самая коррумпированная страна мира – Сомали (1,1).

Азиатские «центры коррупции» также традиционны. К их числу относятся прежде всего Пакистан (2,3), Бангладеш и Филиппины (2,4). Немногим лучше ситуация расценивается в Индии, в Индонезии и Вьетнаме (3,3–2,7). Благоприятнее ситуация в отношении коррупции – в более экономически развитых азиатских странах – так называемых новых индустриальных государствах «второй волны»: в Китае (3,5), Таиланде (3,5) и особенно в Малайзии (4,4) и на Тайване (провинции Китая) (5,8) [219].

В целом высокий уровень коррупции отмечен в странах Восточной Европы и Балканского полуострова, среди которых наибольшей коррумпированностью характеризуются Албания, Босния и Герцеговина и Косово (3,3–2,8). Чуть лучше обстоит дело в Черногории, Румынии, Болгарии, Греции, Сербии (3,7–3,5). Более низкий уровень коррупции наблюдается в Польше, Венгрии, Чехии, Словакии, Хорватии, Македонии (4,9–4,1). Словения является самой «чистой» страной региона (6,4).

Относительно стран-республик бывшего СССР ситуация складывается далеко не однозначно. Наименее коррумпированными государствами являются Эстония, Литва (6,5–5,0), и ситуация расценивается как средняя. На их фоне Грузия характеризуется более высоким уровнем коррупции (3,8). Остальные страны региона (в том числе и Беларусь) отличаются чрезвычайно высокой коррумпированностью (2,9–2,4). Среди бывших союзных республик наиболее коррумпированными (лидерами) считаются Киргизия, Таджикистан и Россия (2,0; 2,1; 2,1).

Таким образом, первичный анализ представленной коррупционной карты мира позволяет сделать выводы о практически повсеместном распространении коррупции. Очевидно, что коррупция не является уделом исключительно стран третьего мира и даже в наиболее экономически развитых странах мира коррупция может достигать внушительных масштабов.

В самых общих чертах низкие показатели степени коррупции действительно более характерны для экономически развитых стран (как, например, скандинавских стран, Великобритании, США, Германии, Японии), а соответственно, высокие показатели коррупции присущи менее развитым странам. В этом отношении показательна высокая степень корреляции уровня коррупции в различных странах мира со степенью экономической свободы, которая является основой стабильного экономического развития [244]. Ежегодный Индекс Экономической Свободы убедительно демонстрирует, что экономическая свобода препятствует коррупции: коррупция процветает в тех регионах, где экономическая свобода крайне ограничена, например, в странах Африки к югу от Сахары [233]. Однако подобного рода закономерность просматривается далеко не везде. Так, сложно игнорировать тот факт, что одни из богатейших стран мира – Франция и Италия – широко признаются странами, характеризующимися значительными масштабами коррупции. Наряду с этим Ботсвана и Намибия отмечены достаточно низкой степенью коррумпированности. Ярким примером могут служить и такие латиноамериканские страны, как Чили и Мексика, которые по уровню развития занимают весьма схожие позиции, но разительно отличаются по масштабам коррупции.

Достаточно широкое распространение как в научных кругах, так и среди рядовых граждан получило суждение о значительно меньшей коррумпированности Запада (западного общества, западной цивилизации, к ко-

торой помимо собственно стран Западной Европы относятся такие страны, как США, Канада, Австралия и др.) по сравнению с Востоком (восточной цивилизацией). Самый общий взгляд на географию восприятия коррупции скорее подтверждает, нежели опровергает данное мнение: действительно, страны Западной Европы, США, Канада, Новая Зеландия, Австралия воспринимаются существенно менее коррумпированными, чем, например, Индонезия, Индия или Китай. Более детальное рассмотрение пространственной картины коррупции выявляет наличие значительного числа отклонений и исключений, и, таким образом, абсолютность представления о низкой «западной» коррупции и высокой «восточной» ставится под сомнение.

Закономерно, что страны Африки и Среднего Востока воспринимаются как наиболее коррумпированные, ведь в них на протяжении десятилетий ведется незаконная торговля наркотиками, оружием, алмазами, чему, конечно же, потворствует сильнейший симбиоз бизнеса и власти [215]. Реальная возможность наживы для органов власти при отсутствии жесткого контроля со стороны за их деятельностью способствует совершению злоупотреблений должностными полномочиями, преступлений; таким образом, цели функционирования: содействие стабильности и развитию социального, экономического, политического состояния общества – уходят на задний план, а цели личной выгоды выходят на первый.

Возвращаясь к коррупционной карте мира, основанной на ИВК, напомним, что последний не претендует на исчерпывающий подход. Приведенные градации условны, и нельзя говорить об абсолютных классификациях (хотя бы потому, что мир находится в процессе постоянного развития), но в целом они отражают реальную картину состояния коррупции в мире, того, какие регионы в наибольшей степени подвержены этому феномену.

Таким образом, ИВК–2010 обеспечивает уникальный в своем роде обзор общемировой коррупции за 2010 г.

## **§ 5. Причины коррупции**

Тема «Причины коррупции» исследована в трудах многих ученых. Ей посвящены работы А. В. Баркова «Понятие должностного лица и судебная практика по уголовным делам», И. И. Басецкого «Коррупция: теория и практика противодействия», А. В. Вакурина «Коррупциогенные факторы в сфере управления российской экономикой», Г. А. Василевича «Коррупция и проблемы возмещения ущерба», Б. В. Волженкина «Корыстные злоупотребления по службе (хищения, взяточничество, злоупотребление служебным положением): уголовно-правовая характеристика и проблемы квалификации», А. В. Дулова «Интеграционные процессы в научном обеспечении эффективности правоприменения в сфере борьбы с коррупционной преступностью», А. И. Лукашова «Международные стандарты и национальное антикоррупционное законодательство», В. В. Лунеева «Коррупция в России»,

С. В. Максимова «Где и почему процветает коррупция», А. А. Мухина «Коррупция: мифы и реальность», В. С. Овчинского «XXI век против мафии», А. В. Петухова «Коррупция и наиболее значимые детерминанты ее развития», С. Роуз-Аккерман «Коррупция и государство: причины, следствия, реформы», Э. А. Саркисовой «Совершенствование национального законодательства в контексте международных подходов к борьбе с коррупцией», В. М. Хомича «Криминология коррупции и коррупционных деликтов» и др.

Однако в данной работе для осуществления попытки систематизации причин коррупции представляется более предпочтительным использовать накопленный в этой сфере опыт Трансперенси Интернэшнл с опорой на точку зрения В. В. Лунеева по данной проблематике.

При изучении коррупционной карты мира возникает вопрос: вследствие чего она выглядит именно таким образом, а не как-либо иначе, что обуславливает такое положение вещей? Ответ не так прост, как может показаться на первый взгляд. На самом деле, изучение причин коррупции сопряжено с рядом серьезных трудностей. Насколько сложное явление представляет сама коррупция (хотя бы в аспекте ее латентности), настолько же неоднозначны и сложны причины, влекущие ее. Зачастую просто невозможно определить, причиной или следствием коррупции является тот или иной факт. Например, низкий уровень экономического развития в определенной степени способствует увеличению коррупции, которая, в свою очередь, является серьезным барьером для нормального экономического роста; политическая нестабильность, как правило, провоцирует коррупцию, однако коррупция сама может стать причиной нарушения подобной стабильности.

Попытка систематизации причин коррупции приводит к следующей их классификации: социально-экономические, политические, организационные, правовые, а также факторы культурно-этического характера [143].

**Социально-экономические причины.** Основной закономерностью, выявленной при анализе пространственных особенностей коррупции, является зависимость степени коррумпированности страны от уровня ее экономического развития. В этом же аспекте существует и обратная взаимосвязь, которая прослеживается следующим образом. Исследования коррупции Международным Валютным Фондом (МВФ) идентифицировали ее негативное воздействие на экономический рост. Обнаружено: увеличение коррупции на одну единицу (по шкале от 0 до 10) будет снижать реальный рост Валового Национального Продукта на душу населения на 0,3–1,8 % [213]. Выяснено: коррупция понижает экономический рост путем сокращения потока инвестиций, вовлечения талантливых людей в непродуктивную деятельность, неэффективного управления богатыми естественными ресурсами; кроме того, коррупция является фактором отсрочки структурных реформ, направленных на повышение экономического роста.

Рассмотрим подробнее эти моменты. По данным британской консалтинговой группы Control Risks на 2000 г., 39 % компаний развитых стран мира: США, Франции, Германии, Скандинавии и Соединенного Королевства – отказались от осуществления выгодного инвестирования проектов в менее развитых странах вследствие озабоченности коррупцией в них. Эта цифра корреспондирует с 27 %, по данным 1997 г. Коррупция в ряду таких проблем, как права человека, окружающая среда, условия труда, вызывает наибольшую обеспокоенность у инвесторов. Таким образом, уменьшение мировых инвестиционных потоков снижает экономическое развитие отдельных стран. Однако следует упомянуть, что реакцией на подобную ситуацию стало введение компаниями **Кодексов поведения**, которые запрещают уплату взяток в целях охраны здорового, конкурентно- способного бизнеса. Около 70,5 % европейских компаний, обследованных в 1997 г., ввели антикоррупционные кодексы, в 1999 г. их число уже увеличилось до 85 %. На сегодняшний день практически во всех компаниях имеются такие кодексы.

Обеспеченность страны природными ресурсами (минеральными, лесными, водными) также относится к числу факторов, в той или иной степени оказывающих влияние на уровень коррумпированности страны. Однако оценка его может быть двоякой. С одной стороны, наличие богатых естественных ресурсов является базой для экономического развития страны, что, в свою очередь, может способствовать снижению коррупции. С другой стороны, природные богатства есть мощный стимул, почва для процветания коррупции, поскольку провоцирует рентоориентированное поведение лиц, желающих получить доступ к природным ресурсам. Кроме того, в государстве, изначально обладающем естественными богатствами (данными природой, а не добытыми собственным трудом), складывается потребительское, «нехозяйское» к ним отношение, что представляет собой среду для развития коррупции. Следовательно, высокую обеспеченность страны природными ресурсами в определенной степени можно расценивать как потенциальную предрасположенность общества к коррупции.

Исследования МВФ показали, что коррупция понижает годовой доход государства, поскольку способствует уклонению от налогов, неправомерному освобождению от их уплаты или слабому налоговому управлению, т. е. ограничивает способность правительств обеспечивать качественную работу государственных служб. С другой стороны, нечеткая организация системы государственных органов, отсутствие реальной подотчетности провоцирует коррупцию, соответственно влекущую экономический спад.

По-прежнему остается невозможно определить направленность причинно-следственных связей экономического развития и коррупции, поэтому для выявления степени и направленности воздействия социально-экономических факторов на коррупцию используются косвенные показатели. В частности, высокий уровень естественного прироста населения свойствен преимущественно



менее развитым странам. Наряду с этим, высокой продолжительностью жизни характеризуются наиболее развитые страны. Это имеет в своей основе социально-экономическую политику государства, базирующуюся отчасти на наличии финансовых бюджетных средств. Следовательно, данные демографические показатели, очевидно, не зависят от степени национальной коррупции, позволяют судить об уровне экономического развития страны и, вследствие этого, могут быть использованы для определения воздействия уровня развития общества на его коррумпированность. Исследования ТИ указывают на высокие показатели обратной зависимости между естественным приростом и индексом коррупции и высокие положительные значения коэффициента корреляции между продолжительностью жизни и ИК, подтверждают тенденцию «тяготения» коррупции к развивающимся странам и, соответственно, относительно невысокую коррумпированность развитых стран.

Наиболее важным экономическим показателем в контексте коррупции является различие уровня заработной платы в государственном и частном секторе [175, с. 253–259]. Несомненно, что низкая оплата труда чиновников побуждает их к поиску дополнительных источников доходов, которые в данном случае видятся как взяточничество через злоупотребление официальными должностными полномочиями. В связи с этим имеет место и такая ситуация, когда чиновники различных министерств и ведомств входят за соответствующее вознаграждение в советы директоров акционерных обществ и компаний, что приводит к сращиванию государственных служащих с предпринимательством, а это представляет собой узаконенную коррупцию [97, с. 106]. Однако возможен иной виток развития событий при определенных условиях, выглядит он следующим образом. Высокие официальные доходы государственных служащих повышают ценность занимаемых постов, побуждают чиновников заботиться прежде всего о безопасности и стабильности своего положения, увеличивают риск понести значительные потери при обнаружении совершения ими коррупционных действий. Особое значение при этом имеет контроль служебного соответствия через вознаграждение и поощрение надлежащего поведения на службе, а также через законное продвижение по карьерной лестнице, т. е. вырабатываются стимулы к рациональному поведению. В таких условиях должностные лица предпочтут действовать строго в рамках своей компетенции и служить принципам справедливости, законности, честности, эффективности. Таким образом, обеспечивается прозрачность деятельности государственных служащих и их подотчетность.

К одному из наиболее важных достижений экономического развития относится система образования. Образованное общество, как правило, является наименее терпимым к различного рода нарушениям морально-нравственных и правовых норм, поскольку в достаточной степени осведомлено о своих правах и корреспондирующих им обязанностях государства. В связи с этим предпола-

гаются существование определенной зависимости между степенью образованности общества и уровнем его коррумпированности (в этом плане Беларусь – одно из высокообразованных государств и доля образованных женщин в ней превалирует). Отрицательная зависимость между индексом коррупции и уровнем неграмотности, по данным ТИ, в очередной раз подтвердила наличие тесной связи между экономическим развитием и коррупцией. Высокая корреляция между выбранными «качественными» показателями образованности и ИВК свидетельствует о большой роли образования (как показателя уровня развития общества) в процессе формирования условий, неблагоприятных для развития коррупции [213].

Косвенно отражает уровень развития общества его отношение к окружающей среде. Обычно наиболее остро экологические проблемы стоят перед наименее развитыми странами, где крайне низкий уровень доходов не позволяет затрачивать значительные суммы на охрану окружающей среды. Всемирный Экономический Форум доказал справедливость этого утверждения, проведя оценку состояния окружающей среды в мире и выявив соответствующие результаты корреляции между ИВК и коэффициентом экологической устойчивости.

Следовательно, социально-экономические факторы в значительной мере определяют существование коррупции, уровень ее распространенности в том или ином государстве. Однако, как видно, обратная связь отнюдь не исключена и реально существует.

**Политические причины.** Среди политических факторов, влияющих на коррупцию, следует выделить особенности государственного строя. Государственный строй любой страны характеризуется прежде всего формой правления.

Демократический режим в республике (наиболее распространенный среди прочих в современном мире, поэтому остановимся именно на его анализе) обеспечивает возможности и стимулы для существования коррупции и появления новых ее форм. «Новые» сферы коррупции, появляющиеся с демократизацией, – это финансирование политических партий, электоральные должностные преступления, развитие новых систем политического патронажа для обеспечения голосов избирателей на выборах. Децентрализация, как часть процесса демократизации, допускает передачу отдельных полномочий для осуществления политической деятельности региональным и местным властям, что, в свою очередь, дает возможность правящей элите злоупотреблять, причем безнаказанно, своими новыми конституционными полномочиями [64, с. 176–184]. Механизм централизованной системы контроля оказался неэффективным в столкновении с раздутостью государственного аппарата при демократии, а меры горизонтальной подотчетности в необходимой степени пока еще не разработаны для противостояния возможностям коррупции, раскрывающимся перед местной элитой.

Однако важное значение в отношении коррупции может иметь наличие устойчивых традиций демократии в обществе и, как следствие, высокая степень общественно-политических свобод. Выявлена закономерность, что страны с большим историческим опытом демократии в значительно меньшей степени подвержены коррупции, чем страны, не обладающие таким опытом или же имеющие относительно небольшой опыт [179, с. 456–457]. Это утверждение подтверждается на швейцарской земле, где «непосредственная демократия» имеет прочные исторические корни. Обратная ситуация происходит в случае резкого изменения формы правления. Например, вместо монархии утверждалась республика. В историческом контексте это часто сопровождалось государственно-правовыми нарушениями, а народы десятилетиями расплачивались за них политической нестабильностью (предпосылкой коррупции, что характерно для многих государств СНГ – см. параграф выше).

Общественно-политические свободы оформляют положение личности как гражданина государства, правомочного участвовать в осуществлении власти, в делах общества. Высокая степень подобных свобод повышает вероятность огласки преступных актов и, как результат, раскрытие коррупционных действий. В частности, отсутствие во множестве стран механизма практической реализации права на свободу доступа к информации приводит к тому, что гражданское общество начинает вести борьбу за получение информации, которая *«в общем и целом является борьбой за подотчетность»* органов власти [215]. Кроме того, реальное наличие вышеупомянутых свобод позволяет установить особый социально-правовой контроль, который выражается в том, что определенные государственные органы, общественные организации, должностные лица законодательно наделяются властными полномочиями по наблюдению и проверке соответствия деятельности конкретных граждан и юридических лиц предъявляемым требованиям с правом информировать об обнаруженных отклонениях компетентные органы и/или общественность, предъявлять ходатайства либо рекомендации о привлечении виновных к ответственности [80, с. 60]. Необходимым условием при этом является **прозрачность** (выделено мною. – Н. И.). Как отмечалось во Всемирном отчете о преступности и правосудии, «недостаток прозрачности снижает возможности контроля за облеченными властью» [178, с. 289]. Социально-правовой контроль как средство борьбы с коррупцией получил наибольшее развитие в Японии и США. Подобный контроль в большинстве государств СНГ возможен лишь в проекте, поскольку они лишь приступили к формированию гражданского общества. Для стран Востока характерно отсутствие гражданского общества или его зародышевое состояние, что говорит о невозможности внедрения здесь указанного контроля на данном этапе развития [36, с. 298–302]. Вышеизложенные положения подтверждает коррупционная карта мира. Таким образом, свободное

гражданское общество является залогом низкой коррумпированности государства.

Не подлежит сомнению тот факт, что политическая нестабильность влечет рост коррупции. Тесная взаимосвязь между частой сменой правительств, правящих лидеров в стране и ИВК очевидна. Общество оказывается перед лицом утраты своего более или менее стабильного социально-экономического положения вследствие перемены общего политического курса государства. Гражданская неуверенность в завтрашнем дне провоцирует процветание коррупции (так как повсюду управленцы-временщики).

Главнейшим политическим фактором коррупции является также отсутствие бескомпромиссной политической воли государства для эффективной борьбы с этим явлением. Свидетельств тому множество. В частности, в России систематические декларации властей о необходимости усиления борьбы с коррупцией до настоящего времени не реализованы на практике. До сегодняшнего дня продолжаются дебаты в Государственной Думе РФ по поводу содержания основополагающего и комплексного закона «О борьбе с коррупцией». Кроме того, остается открытым вопрос, а будет ли подписан очередной антикоррупционный акт Президентом РФ, будет ли меняться вектор борьбы с коррупцией, учитывая события прошлого десятилетия [51, с. 76–85]. Следовательно, проблема сводится к эффективности организации всей системы государственной власти, к качеству государственного управления и, конечно, квалифицированной подготовке и формированию моральных качеств самих государственных служащих всех уровней власти.

**Организационно-институциональные причины.** Некоторые из последних исследований ТИ касались оценки национального институционального каркаса, необходимого для предупреждения и сдерживания коррупции. Выяснилось, что коррупция буквально поразила институциональные основы государственности и процветает в них вследствие их неэффективного функционирования, дезорганизации и отсутствия четкой линии подотчетности и контроля.

В частности, обратимся к предыдущей комплексной причине коррумпированности государства, то есть к политическим факторам, один из которых – вмешательство государства в национальную экономику. В случае, когда полномочия государства имеют широкое распространение в этой сфере и формируются предпосылки для развития коррупции, последняя представляет собой «один из способов избежать государственных ограничений» [137, с. 23]. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции. Наглядно эту ситуацию можно проиллюстрировать с помощью Путеводителей для инвесторов, составленных Агентством США по Международному Развитию в 40 странах, которые осветили существующие процессуальные и административные барьеры для инвестирования и ведения деловых операций в государствах, исследовали способы их преодоления. Путеводители для инвесторов представляют со-

бой сеть инстанций, через которые инвестору необходимо пройти для легального оформления его деятельности в конкретной стране. Процесс продвижения по схеме Путеводителя неравномерен: там, где шаги инвестора трудоемки (отнимают много времени), дорогостоящи, усложнены, есть возможность и, скорее всего, реально существует высокоуровневая коррупция; иногда же задержки и дополнительные трудности возникают вследствие неэффективного функционирования институтов, и это порождает возможность возникновения массовой мелкой коррупции. Следовательно, государство само задает тон существованию или отсутствию коррупции, поскольку самостоятельно формирует подобные административные бюрократические барьеры, которые и являются самой питательной почвой для развития государственной коррупции в сфере внешнеэкономической деятельности. При этом значительную роль играют личности, возглавляющие институты и руководящие ими в рамках данной схемы Путеводителя. Если это ответственный руководитель, сторонник политики инвестирования, то и возглавляемое им учреждение будет отражать эти же характеристики, в связи с чем актуальным остается вопрос о должной подготовке государственных служащих для работы в государственном аппарате. При этом следует правильно расставить акценты на качество профессионального образования и на личностные характеристики, приверженность морально-этическим нормам. А если это брошено на откуп служащих?

При анализе сорока Путеводителей выявлена их общая закономерность: природа бюрократического обращения с инвесторами тесно связана с правовой системой страны. Государства, чья система основана на общем праве (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия), создают обычно меньше шагов в Путеводителе, менее бюрократизированы, более прозрачны, а следовательно, менее коррумпированы, что соответствует действительности, судя по коррупционной карте мира.

В целом Путеводители могут быть использованы как эффективное средство содействия проведению административной реформы, ликвидирующей слабые стороны организации и функционирования государственного аппарата, а следовательно, и как средство предотвращения коррупции в этой сфере.

Общеизвестно: власть и контроль над коррупцией тесно взаимосвязаны. Коррупция – это показатель, по сути, слабой власти, неумелого руководства. Суть управленческого бессилия и происхождения коррупции заключается в отсутствии четкой институциональной организации, подробной регламентации деятельности, систем действующего контроля и ответственности за нарушения. Специфические институциональные изъяны лежат в основе слабого управления в отдельных национальных структурах. Диагностические исследования в этой сфере уже определили уязвимые звенья:

законодательную и судебную систему, таможенное управление и региональный уровень власти. Рассмотрим некоторые подробнее.

В законодательной сфере уже не новость такие «формы» коррупции, как «покупка» парламентских законов, президентских указов. В некоторых странах (особенно с транзитивной экономикой) в определенной степени государственная политика (включая основные направления внутренней и внешней политики), законы, правовые нормы диктуются «захватническими» фирмами, которые аккуратно оплачивают соответствующим лицам очередной виток своего развития: открывают себе рынки сбыта продукции, формируют приемлемую для них таможенную и налоговую политику. Все больше они закабаляют, разоряют государство, которое погрязает в пучине коррупции, теперь оно работает исключительно на элитарную верхушку, оставляя народ прозябать в нищете (так, олигархи, которые составляют всего лишь несколько процентов от числа населения РФ, захватили все – власть, деньги...).

Иной аспект этого же вопроса – так называемые факторы правового характера (или недостатки правового регулирования), имеющие организационную окраску вследствие их возникновения из-за неэффективности функционирования государственного механизма: это отсутствие зачастую в законодательстве некоторых стран дефиниции коррупции, действующей системы уголовного преследования за коррупционные сделки и принципа неотвратимости наказания. Нет регламентации и четких правил прохождения государственной службы. Происходит это из-за выгодного сотрудничества бизнеса, переходящего в организованную преступность, и власти. Отсюда процветание коррупционного фаворитизма, протекционизма, лоббизма. Широкое распространение получает и nepотизм, политический патронаж, который особенно ярко выражен в государственных секторах развивающихся стран и нарушает принципы чести и конкуренции при поступлении на службу, продвижении по ней.

Коррупция становится нормой, а не исключением, в том числе и среди политической, правящей и экономической элиты. А это означает, что правоохранительные органы, сами погрязшие в мздоимстве, с одной стороны, слабы бороться с институциональной коррупцией, с другой – подчинены в этих делах не только и не столько закону. Могучий конгломерат (**бюрократия – бизнес – организованная преступность**), получивший название «**железный треугольник**», живет только по своим законам [97, с. 100].

Безнаказанность большинства провоцирует преступников продолжать заниматься своим делом. Так и выходит, что судебная система порой оказывается не столь самостоятельной и независимой, когда дело касается коррумпированного чиновника. Поэтому необходимым является создание специального учреждения (независимой комиссии или реально независимого прокурора) с особой процедурой назначения и снятия его руководителей.

В ряде стран, где были введены независимые структуры (независимый прокурор в США, независимая комиссия в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, Тайване), имеются реальные достижения в борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц, о чем свидетельствуют показатели ИВК в этих странах и что отражено на коррупционной карте мира. При создании такого учреждения необходимо системное решение вопроса власти и собственности, политики и денег.

Наконец, национальные антикоррупционные программы не должны ограничиваться фактом принятия соответствующих комплексных законодательных актов, затрагивающих все отрасли права вследствие всеобщности коррупции, и учреждением необходимых институтов, а должны выработать реальный механизм имплементации самых новых международных конвенций против коррупции и осуществлять мониторинг за их исполнением. Кроме того, наибольшая прозрачность во всех сферах правительственной деятельности является, безусловно, эффективным инструментом против коррупции.

**Этико-культурные факторы** [180, с. 325–329]. Оценка воздействия на коррупцию этико-культурных факторов является наиболее сложной задачей ввиду «нематериальности» этой сферы. Однако именно культурную предрасположенность социума следует рассматривать как основную причину коррупции.

Религия, как неотъемлемая часть культуры, может формировать предпосылки для развития коррупции в обществе. В основе практически всех религий лежат два понятия – Бог и Закон. Однако в разных религиях одно преобладает над другим. Следовательно, религия влияет на восприятие обществом закона в любом его проявлении – божественном или человеческом: закон воспринимается либо как абсолют, либо он рассматривается как проявление чьей-то воли и не является безоговорочной истиной. Так, например, в исламе Бог превознесен до такой степени, что покрывает и подавляет все остальное во Вселенной. В буддизме вера в закон доведена до логического предела: для этой религии характерно отрицание личности вообще – как человеческой, так и божественной [177, с. 515–529]. Христианство не разделяет понятия «Бог» и «Закон», ибо «Бог есть Верховный Судья. Бог есть Закон». Таким образом, на основе религиозной приверженности складываются типы социума, в которых изначально присутствуют либо традиции беспрекословного подчинения закону, либо традиции его возможного игнорирования.

Поэтому очень трудно бороться с коррупцией в обществе, где законодатель почти всегда вынужден быть праведнее гражданского населения, объявляя преступлениями то, что стало социальной нормой [134, с. 39]. Так, господствующей идеологией в Китае было конфуцианство, согласно которому подчиненные должны были рассматривать вышестоящих начальников как своих «отцов». Поэтому осудительным воспринимался скорее приход

на прием без подарка, чем наоборот. Позднее в Китае (да и в целом в Азиатско-Тихоокеанском регионе) это явление становится социальным злом лишь по мере распространения христианского мировоззрения, которое однозначно осуждало взяточничество и другие злоупотребления с целью получения личной выгоды [81, с. 68]. Как видно, общества некоторых стран не абсолютизируют аморальность коррупции. Часть коррупционных проявлений не воспринимается национальным общественным сознанием как неэтичное поведение либо традиционно оправдывается: приглашение «нужного» человека в ресторан, преподнесение за «особую» помощь ценного подарка, освобождение от службы в армии, поступление в престижный ВУЗ.

В реальной жизни представление о коррупции, сложившееся в обществе, может расходиться с нормативным определением коррупции, при этом в глазах большинства людей общественное мнение может значить больше, чем закон. Если общественное мнение расходится с нормативным определением коррупции, то, вероятнее всего, чиновники будут действовать в «согласии» с общественным мнением вопреки закону, если, безусловно, это будет им выгодно.

Надлежащее поведение соответствует высоким моральным стандартам на уровне руководства. Однако они, как правило, отсутствуют либо утрачены, так как в большинстве случаев не сформирована необходимая идеология строгости. Таким образом, коррупционные этические отклонения гнездятся в мировоззрении служащих. Поэтому отнюдь не случайно внедрение кодексов поведения государственных должностных лиц на международном уровне. В частности, в **Международном Кодексе Поведения Государственных Должностных Лиц ООН 1996 г.** говорится: «Государственные должностные лица выполняют свои обязанности и функции компетентно и эффективно в соответствии с законами или административными положениями и со всей добросовестностью... Государственные должностные лица внимательны, справедливы и беспристрастны при выполнении своих функций, в частности, в своих отношениях с общественностью» [5, с. 97].

Далее, при определении характера влияния религии на коррумпируемость общества выясняется, что различия в понимании религиями сущности человека также могут явиться причиной склонности общества к коррупции. Основой идеологии протестантизма является тот факт, что человек – хозяин собственной судьбы, что только от него, твердости его характера, умения достичь цели зависит, насколько успешна, праведна и честна будет его жизнь. В то время как другие направления христианства, особенно католическая церковь, делают акцент на слабость человеческого существа, на его неспособность избежать грехов и ошибок. Подобная «лояльность» в определенной степени может оказывать влияние на внутреннюю раскрепощенность, «расслабленность» общества. Сильное влияние на предрасположенность общества к коррупционной манере поведения оказывает слияние церкви и государства. Если они тесно взаимодействуют, то



создаются наиболее благоприятные условия для формирования коррупционной обстановки. Такая ситуация характерна для мусульманского и католического мира. Протестантство, возникшее как секта, оппозиционно настроенная в отношении поддерживаемой государством церкви, сформировало независимое гражданское общество, контролирующее действия государства.

Данные выводы подтверждаются эмпирическими исследованиями ТИ. Так, достаточно высокий положительный коэффициент корреляции между долей протестантов и ИВК свидетельствует о существовании иммунитета к коррупции в обществе с весомым влиянием протестантских традиций и устоев. Ислам и православие, в противоположность протестантству, создают предпосылки для развития коррупции в обществе. Менее выражено воздействие на коррупцию католической веры и буддизма.

В этой связи можно говорить о влиянии протестантизма на культурный фон других территорий. Так, британские культурные традиции, сформированные в условиях господства протестантской (англиканской) церкви, обусловили низкую степень коррумпированности бывших колоний, доминионов, протекторатов Великобритании – Канады, Австралии, Новой Зеландии, ЮАР. В отношении же Нигерии, Кении, Бангладеша, Пакистана – стран, которые тоже были колониями Великобритании, но которые считаются одними из самых коррумпированных в мире, авторы этой концепции (Д. Трейсман, Л. Ла-Порта) убеждены, что реальная степень коррумпированности этих стран, соответственно уровню их развития, – гораздо выше существующей, и колониальное наследие способствовало значительному снижению прозрачности общества до тех масштабов, которые наблюдаются сегодня.

В то же время колониальное наследие Португалии, Испании и Франции, где были сильны католические традиции со всеми вытекающими отсюда последствиями, о которых было упомянуто выше, не могло сформировать иное, менее коррумпированное общество в завоеванных ими колониях.

Следовательно, культура, религия, менталитет (мировоззрение), нравственность общества в совокупности влияют на предрасположенность того или иного государства к коррумпированному поведению. Основные выводы проведенного исследования касаются современного состояния коррупции в мире и комплекса причин, вызывающих предрасположенность общества к коррупционной манере поведения. К их числу можно отнести особенности религиозного состава населения, уровень экономического развития, степень монополии государства, политическую нестабильность. Однако неразрешимые трудности представляет комплексность воздействия этих факторов, их внутренняя взаимосвязь и взаимозависимость, что практически исключает возможность оценки степени влияния каждого из них в отдельности. Тем не менее выявление сфер, ответственных за существование коррупции, необходимо для определения приоритетов и направлений деятельности в деле предупреждения и борьбы с этим явлением.

## **ГЛАВА V. ПЕРЕДОВЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ: УРОКИ ДЛЯ БЕЛАРУСИ И РЯДА ГОСУДАРСТВ СНГ**

### **§ 1. Общая характеристика зарубежных антикоррупционных усилий**

Чужих кризисов в глобальном мире не бывает, тем более что они настигают соседей не только близких, но и дальних. Коррупция ставит клеймо по цепочке на одном за другим государствах: подрывает благосостояние развитых и усугубляет бедность стран третьего мира. Стран, где коррупции не было бы вовсе, видимо, нет. Просто следует различать низовую коррупцию, когда чиновники берут взятки у граждан, и коррупцию на высшем уровне, когда крупный государственный чиновник получает вознаграждение, например, за распределение государственных заказов или лоббирование выгодных кому-то законов.

В этой связи особый интерес представляют государства, достигшие определенного успеха в борьбе с коррупцией (в 2011 г. пальму первенства за антикоррупционные мероприятия получил глава Саудовской Аравии). Идея вычленения антикоррупционных программ, доказавших на практике свою эффективность, представляет огромные перспективы для заимствования положительного зарубежного опыта. И эта назревшая необходимость – выход в условиях отсутствия национальных слаженных реально действующих механизмов борьбы с коррупцией.

Достаточно чистыми в отношении коррупции странами, которые входят в первую десятку или двадцатку по рейтингу коррумпированности, сформировавшими на государственном уровне антикоррупционную стратегию, являются Финляндия, Дания, Новая Зеландия, Исландия, Сингапур, Швеция, Канада, Нидерланды, Люксембург, Норвегия, Австралия, Швейцария, Соединенное Королевство, Гонконг, Австрия, Израиль, США, Чили, Ирландия, Германия, Япония.

В таких странах, как Нидерланды, Швеция или Дания, низовая коррупция практически исключена. Дело в том, что в общественном сознании там культивируется вызывающий уважение образ чиновника как человека, который выполняет важную задачу – проводит политику государства и обслуживает население. Даже если чиновник работает в правительстве, его не меняют с приходом нового премьер-министра. Поэтому основная задача чиновника – сохранить лояльность государству, а не конкретному лицу.

В ряде стран СНГ дело обстоит иначе. Так, опрос, проведенный среди российских чиновников разных рангов, выявил высокую толерантность по отношению к коррупции в этой среде. В большинстве случаев начальники не желают замечать коррупционного поведения своих подчиненных [92, с. 28].

Некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в вышеуказанных относительно здоровых странах сводятся к следующему. Коррупция осознается правительствами этих стран как серьезная проблема национальной безопасности. При этом коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза. Четко разделяются два аспекта коррупции: политический и экономический. Развитие политической коррупции может привести к неконтролируемости политической ситуации в стране и представляет угрозу демократическим институтам и балансу различных ветвей власти. Экономическая коррупция снижает эффективность рыночных институтов и регулирующей деятельности государства. Важно то, что усилия по ограничению коррупции в этих странах, как правило, институционализированы и впечатляют по своим масштабам.

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры [190, с. 12–13]:

1. Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий – наказаний за коррупционные действия. Ежегодно министр внутренних дел этой страны представляет доклад парламенту об обнаруженных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в коррупции.

2. Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

3. Создание системы прав и обязанностей должностных лиц (правового статуса) с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию. Эта система включает также правила поведения по исправлению допущенных нарушений.

4. Основной мерой наказания за коррупционное действие является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба, например, пенсионного и социального обслуживания. Шкала наказаний включает в себя также штрафы и временное отстранение от исполнения обязанностей (а ни в коем случае не лишение свободы, как приоритетное средство борьбы с коррупционером).

5. Во всех значимых организациях, в частности в министерствах, имеются службы внутренней безопасности, которые обязаны регистрировать и выявлять ошибки чиновников, их намеренные или случайные нарушения действующих правил и соответствующие последствия таких нарушений. Государственные организации стремятся поощрять позитивные действия должностных лиц. Система поощрений направлена на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном, и в моральном плане вести себя честно и эффективно (адекватный человек выберет выгодную для него альтернативу – поощрение, а не наказание).

6. Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

7. Все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке становятся доступными общественности.

8. Каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его как с положительной, так и с отрицательной стороны.

9. Создана специальная система обучения чиновников, разъясняющая, в частности, политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней.

10. Создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции (чтобы не получилось так, как было описано выше в государстве Коринф).

11. Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, и эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции.

12. Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации, которые обнаруживают случаи коррупции и часто проводят независимые расследования. В то же время клеветнические сообщения приводят к утрате общественного доверия и репутации соответствующих источников информации. Поэтому сотрудники СМИ со всей ответственностью подходят к подготовке разоблачительных материалов.

Израиль является одной из достаточно свободных от коррупции стран. Это обеспечивается, наряду с аналогичными мерами, применяемыми в Нидерландах, системой «определенного дублирования мониторинга» за возможными коррупционными действиями [190, с. 12]. Оно осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, обладающего независимостью от министерств и государственных ведомств, и общественными организациями типа Ведомства «За чистоту Правительства». Эти организации исследуют возможные коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. Причем полученная информация должна в обязательном порядке доводиться до общественности. Очень важна независимость этих организаций от руководства министерств и ведомств, чьи чиновники могут быть вовлечены в коррупцию. На Управление по борьбе с коррупцией, входящее в Администрацию премьер-министра, возложена также обязанность постоянно обучать чиновников предотвращению возможных коррупционных действий и координировать работу различных внутриведомственных служб по борьбе за чистоту государственных органов.

Интересно, что в Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует. Однако играют роль еще и другие обстоятельства. В Израиле люди скорее признаются в убийстве, чем в коррупционизме. Так устроено общественное мнение страны. Хотя доведенных до суда коррупционных преступлений в Израиле не более 5 %, тем не менее репутация человека, замешанного в коррупционном скандале, крайне нежелательна [190, с. 13]. Аналогичная ситуация в Ирландии. Дело в том, что в этих странах государство построено в результате многовековой борьбы. Поэтому государственный чиновник, уличенный в коррупционизме, рассматривается с точки зрения морали как враг государства.

В целом это положение характерно и для Канады, где законодательные меры против парламентской коррупции устанавливаются нормами уголовного и конституционного права. Они распространяются на всех членов обеих палат парламента, а также на правительство. Уголовный кодекс Канады приравнивает наиболее откровенную форму коррупции – взяточничество – к нарушению Конституции и акту государственной измены. Уголовному наказанию подлежит как получившее взятку лицо, так и давшее ее. Парламентария в этом случае грозит тюремное заключение сроком до 14 лет, причем он автоматически лишается депутатского мандата со дня признания его виновным в суде. Конституционное право Канады содержит свод правил и рекомендаций, касающихся поведения парламентариев при столкновении их политических и экономических интересов, вытекающих из прежних занятий депутатов разными видами предпринимательской деятельности [131, с. 68–70]. Данные нормы направлены как против зависимости парламента от бизнеса, так и против использования депутатами служебного положения в корыстных целях. Для воспрепятствования слиянию правительства и бизнеса установлены строгие ограничения для членов правительства.

Существует довольно распространенное мнение, что коррупцию можно победить с помощью сильного государства, диктатуры, репрессий. Однако китайский опыт, где показательные расстрелы провинившихся чиновников давно стали делом обычным, подтверждает обратное. Репрессивные меры при кажущейся эффективности вряд ли дадут желаемый результат – взяточников если и убавится, то ненамного, а суммы взяток автоматически взлетят до небес как плата за повышенный риск. Во всяком случае, в Китае дело обстоит именно так – всех не перестреляешь. Кроме того, репрессивные меры приведут к резкому усилению одной из «корпораций чиновничества» – правоохранительных органов, которые получают монопольное право решать, кого казнить, а кого миловать, со всеми вытекающими последствиями [1, с. 3].

Демократический режим хоть и не гарантирует свободу от коррупции, но обеспечивает больше возможностей для борьбы с ней [115]. Во-первых, конкуренция партий разоблачает коррупцию правящей верхушки. Во-вторых, свобода слова позволяет прессе контролировать государственных чиновников. Гражданское общество, как институт, присущий демократическому режиму, способно повысить эффективность деятельности независимых комиссий по борьбе с коррупцией. Успешно подобные органы функционируют в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, Тайване, что подтверждает их ИВК [с. 134, 190–194].

В ЮАР, где период апартеида характеризовался огромными финансовыми злоупотреблениями, уровень коррупции сегодня ниже, чем во многих государствах. Добились этого не методами устрашения и репрессий, а с помощью принятия новых законов (в частности, обязав правительство отчитываться перед парламентом), обязательной подачи чиновниками и депутатами имущественной декларации, вообще максимальной открытости государственной системы. Например, в ЮАР регулярно проводятся публичные заседания государственного комитета по контролю за расходованием государственных средств [92, с. 29].

Другой пример – **Ботсвана**. Десяток лет назад там начался бурный рост коррупции. Справиться с ним помогли следующие меры: повышение заработной платы чиновникам с одновременным сокращением их числа и упрощением структуры государственных учреждений, а также немедленные и неотвратимые санкции за любые проявления коррупции. Сегодня ИВК Ботсваны составляет 5,8 балла (для сравнения: Россия – 2,1) [216].

Интерес для более обстоятельного анализа зарубежного опыта борьбы с коррупцией представляют ближайшие соседи России страны Азиатско-Тихоокеанского региона – Сингапур, Южная Корея и, в частности, ее столица Сеул, Япония. Заслуживает внимания антикоррупционное законодательство США. Опыт этих стран, как носительниц категории наименее коррумпированных государств мира, представляется более реализуемым в наших условиях. Указанный материал излагается в последующих параграфах данной главы.

Нецелесообразно в рамках данной работы пересказывать содержание антикоррупционной политики таких экономически развитых и чистых в коррупционном отношении стран, как Великобритания, Франция, Германия, поскольку здесь настолько силен элемент традиционности, что национальные особенности не дают возможности использовать их опыт в полной мере. Кроме того, законодательство этих стран в сфере борьбы с коррупцией стабильно и эффективно. Однажды приняв законы о борьбе с коррупцией, над ними работают постоянно: вносят поправки, дополнения в соответствии с изменяющимися обстоятельствами.

## § 2. Политика Сингапура в сфере борьбы с коррупцией

Сегодня Сингапур стоит в ряду таких самых чистых в коррупционном отношении государств таких, как Дания, Финляндия, Швеция, Нидерланды, Израиль, Канада, Люксембург, Новая Зеландия, Норвегия, Австралия. Его власти действительно смогли создать эффективный механизм борьбы с коррупцией, который реально действует и дает результаты. В соответствии с ИВК–2010 Сингапур с баллом 9,3 стоит на первом месте, разделяя его с двумя другим государствами – Данией и Новой Зеландией.

В октябре 1999 г. ТИ опубликовала рейтинг, согласно которому Сингапур являлся седьмой из наименее коррумпированных стран мира и первой среди азиатских стран по этому же показателю с общим рейтингом 9,1 балла из 10. И на современном этапе, в третьем тысячелетии, Сингапур неуклонно следует принятому курсу, в 2010 г. его ИВК составил 9,3 и он занял первое место среди всех (а не только азиатских) государств [216].

Борьба с коррупцией здесь ведется непрерывно. Об этом свидетельствует наличие постоянно действующего специализированного органа по борьбе с коррупцией – **Бюро** по расследованию случаев коррупции, обладающего политической и функциональной самостоятельностью. Бюро основано в 1952 г., свои полномочия оно получило согласно Акту о предотвращении коррупции [222]. Этот независимый орган расследует и стремится предотвращать случаи коррупции в государственном и частном секторе экономики Сингапура, при этом в Акте коррупция четко квалифицирована с точки зрения различных форм «вознаграждения». Руководителем этого органа является директор, непосредственно ответственный перед премьер-министром. Это означает, что никакой министр не может вмешаться, чтобы остановить расследование или как-либо повлиять на него. Бюро несет ответственность за поддержание принципа честности и неподкупности в государственной службе и поощрения свободных от коррупции сделок в частном секторе. Также в его обязанности входит проверка случаев злоупотреблений среди государственных чиновников и сообщение о подобных случаях соответствующим органам для принятия необходимых мер в дисциплинарной области [132, с. 251–253]. Бюро также изучает методы работы потенциально подверженных коррупции государственных органов с целью обнаружения возможных слабостей в системе управления. Если выясняется, что подобные пробелы могут привести к коррупции и злоупотреблениям, Бюро рекомендует принятие соответствующих мер главам этих отделов.

Борьба Сингапура с коррупцией зиждется на определенных принципах, раскрывающих основополагающее понятие «логика в контроле за коррупцией»: «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий» [132], [250]:

1. Меры должны предприниматься по отношению к обеим сторонам: и к тем, кто дает взятки, и к тем, кто их берет.

2. Четкое соблюдение принципа ответственности: коррупцию *необходимо* наказывать в административном или уголовном порядке. Но общественное порицание – неотъемлемая часть процесса наказания.

Еще древние философы, к примеру, индийский мудрец Каутилья в своей книге об искусстве управлять государством под названием «Артхашастра», предусматривали обязательно жесткое наказание за злоупотребление служебным положением. В Сингапуре имели место несколько случаев коррупции, однако важно отметить, что все эти случаи были расследованы, виновные предстали перед судом и были наказаны. В Сингапуре никто, будь то министр, член парламента или высшее должностное лицо, не может находиться выше закона. Большая строгость в делах о коррупции применяется именно в отношении высокопоставленных чиновников. Для усиления сдерживающего фактора размер наказания был увеличен до пяти лет лишения свободы и/или штрафа в размере 10000 дол. плюс обязанность уплаты суммы взятки [79, с. 47].

3. Проведение четкой границы между государственными обязанностями и личными интересами. Это означает, что конфуцианская обязанность помогать своей семье, родственникам и друзьям должна выполняться только с привлечением собственных, а не государственных средств.

4. Укрепление главенства закона. Это достигается за счет сотрудничества Бюро, расследующего случаи коррупции, и судебных органов, которые решают, каким будет наказание. Общественность должна быть уверена, что Бюро действует эффективно и юридически законно.

5. Максимальное исключение коррупции путем установления ясных и четких методов работы и принятия решений властными структурами. При осознании общественностью отсутствия возможности влиять на правительственные решения путем дачи взяток коррупции станет меньше.

6. Лидеры должны подавать личные примеры безупречного поведения на самом высоком уровне, чтобы поддерживать свой моральный авторитет, необходимый для борьбы с коррупцией. Следовательно, неподкупность должна быть ключевым критерием, основной целью политических лидеров.

7. Необходимо наличие гарантий, что именно признание личных и профессиональных заслуг, а не родственные связи или политическое покровительство должно быть определяющим фактором при назначении должностных лиц. Использование семейных связей подрывает *доверие* к государственной службе, к ее эффективности и беспристрастности. Напротив, признание заслуг гарантирует, что на соответствующий пост будет назначен квалифицированный специалист.

Таким образом, основное правило – соблюдать принцип неподкупности и увольнять запятнавших свою репутацию чиновников. Пресса играет важную роль в предании гласности случаев коррупции и деталей на-



казания, чтобы информировать общественность относительно последствий коррупции. Это помогает создать атмосферу честности и доверия к государственной службе, а также закрепить принцип наказания коррупции, так как борьба с коррупцией зависит от системы ценностей политических лидеров, государственной службы и общества.

8. Достойная оплата труда государственных служащих, уменьшающая стимул к совершению коррумпированных действий. В Сингапуре министрам и высшим должностным лицам платят согласно формуле, привязанной к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц (адвокатов, банкиров). Правительство Сингапура руководствуется в этом вопросе идеей «движения с рынком», который является «честной, открытой, выгодной и работоспособной системой» вместо лицемерия, результатом которого является двуличие и коррупция [132, с. 253].

9. Создание и функционирование эффективного, работающего на принципе честности и преданности своему делу органа по борьбе с коррупцией, и защита лиц-информаторов, сообщающих о случаях коррупции.

10. Ликвидация излишних административных барьеров. В частности, минимизация количества необходимых для документов подписей. Это уменьшит возможности для коррупции.

11. Обязательная контролируемая отчетность государственных должностных лиц об источниках их доходов. В Сингапуре каждый год от государственных служащих требуют заполнения специальных форм для декларации их имущества, активов и долгов. Если они не могут объяснить, откуда у них дополнительные финансовые средства, можно предположить, что источником является коррупция. Тогда проводится соответствующая проверка. Прокурор вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции.

Сингапуру удалось осуществить контроль над неудовлетворительной денежной политикой за счет жестких правил, таких, как строгие ограничения расходов на избирательные кампании, разрешение осуществлять пожертвования только в пользу политических партий, а не отдельных министров или членов парламента, поскольку нельзя позволить таким образом покупать влияние с целью изменения политики правительства.

Власть–коррупция–деньги – вполне понятная логическая цепочка. Поэтому еще с июля 1973 г. специальная антикоррупционная программа была развернута в Министерстве финансов Сингапура. Эта программа включала, в частности, следующие меры:

- совершенствование процедур взаимодействия с гражданами и организациями с целью исключения проволочек;
- обеспечение прозрачности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими;

- введение ротации чиновников для избежания формирования устойчивых коррупционных связей;
- проведение непредвиденных проверок;
- обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек важной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях;
- введение процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер каждые 3–5 лет [190, с. 12].

После введение в действие в начале 70-х гг. этой антикоррупционной программы в Министерстве финансов, Сингапур достиг впечатляющих успехов. Это произошло во многом благодаря правильному определению приоритетных направлений программы: прозрачность деятельности органов власти, сближение рядовых граждан и контролирующих организаций, обуздание низовой коррупции.

Интересны цифры, приведенные учеными Гарвардского университета. Подсчитано, что снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура производит экономический эффект, эквивалентный возрастанию сбора налогов на 20 % [1, с. 2]. Применительно к России – это больше, чем все бюджетные ассигнования на науку, образование, здравоохранение и культуру вместе взятые.

Борьба с коррупцией, подобно меритократии (продвижению на ключевые посты лишь по заслугам), многонациональной политике и прагматизму, является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура. Жесткие законы, соответствующее жалование для министров и государственных служащих, наказание коррумпированных чиновников, эффективное функционирование ведомства по борьбе с коррупцией, личные примеры руководителей высшего звена – все упомянутые факты составляют антикоррупционную программу Сингапура. Таким образом, успех этого государства – результат упорной работы по борьбе с коррупцией, ведущейся во всех сферах жизнедеятельности.

### **§ 3. Анализ антикоррупционной программы Сеула (Южная Корея)**

Одним из необходимых условий преодоления коррупции является политическая воля [115, с. 27–31]. Если государство в лице его вышестоящих руководящих органов будет заинтересовано в выживании, то противостояние коррупции и ее искоренение – вполне реальная задача. Наглядным примером такой положительной амбициозности стал Сеул – столица Южной Кореи. Здесь власть действительно смогла создать эффективный механизм борьбы с коррупцией, реально действующий и показывающий результаты.

Соответствуя веяниям времени, Сеул учитывает новейшие научные разработки и технологии. На их основе совершенствует местные меры антикоррупционной политики. Настоящую сенсацию в этой сфере произвела новая сеульская программа «OPEN», запущенная в 1999 г. и позволившая гражданам контролировать через Интернет процесс рассмотрения своих об-

ращений государственными чиновниками [230]. Мэр Сеула Гох Кун, при котором разрабатывалась и была внедрена программа «OPEN», проявил ту самую необходимую политическую волю, заявив о намерении вести непримиримую войну с коррупцией, информируя общественность о деятельности государственных служб от рассмотрения обращений граждан до политики принятия решений.

Благодаря этой программе граждане могут в любое время проследить ход рассмотрения документов по своему обращению. Система онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан «OPEN», обеспечивающая прозрачность в работе городской администрации, позволяет предотвратить ненужные проволочки или несправедливое рассмотрение чиновниками дел граждан, позволяет гражданам следить за тем, как решаются вопросы о выдаче разрешения или санкции по тому или иному делу в случаях, когда наиболее вероятно проявление коррупции, и протестовать, если замечены какие-либо нарушения. Таким образом, обеспеченная прозрачность деятельности администрации создает предпосылки для искоренения коррупции.

Программа «OPEN» построена на определенных принципах, составляющих каркас всей сеульской антикоррупционной стратегии.

1. **Доступность.** Данную идею можно рассматривать в трех направлениях:

– в *любое время* и из *любого места* граждане могут отслеживать через Интернет процесс прохождения поданных ими прошений в городской администрации – *территориально-временной аспект*;

– граждане могут получить *любую информацию* в регламентированных программой «OPEN» предметных областях, затрагивающую их права, – *информационный аспект*;

– удобство пользования этой программой облегчает процедуру осуществления *контроля* над качеством работы властных структур и позволяет *быстро* реагировать на обнаруженные нарушения – *оперативно-функциональный аспект*.

2. **Прозрачность.** Данное положение подразумевает, во-первых, обеспечение программой «OPEN» открытой системы наблюдения, а во-вторых, ясность процедурных моментов в деятельности администрации: доступ в реальном времени к информации, касающейся деталей процедуры рассмотрения заявлений граждан, принятия решения об удовлетворении просьбы; возможность просмотра документов; отслеживание сроков рассмотрения.

Основной задачей подобной системы онлайн-контроля над рассмотрением обращений граждан является предупреждение коррупционных деяний путем:

– предоставления гражданам необходимой информации в этой сфере, позволяющей им осуществлять социальный контроль;

– установления прозрачности;

– исключения личного общения чиновников и граждан, как необходимого условия существования коррупции. Свободный доступ к информа-

ции о состоянии дела исключает необходимость личных контактов с чиновниками или предложения им взятка с целью ускорить завершение процесса принятия решения.

Таким образом, целью «OPEN» является искоренение коррупции, как общественно вредного явления, подрывающего основы государственности, и восстановление доверия граждан к городской администрации, поскольку ожидается большая честность и объективность в работе аппарата чиновников, находящихся под постоянным контролем.

Программа «OPEN» организована достаточно просто. Как только гражданин подает заявление, например, о получении разрешения на строительство, сотрудники соответствующего отдела администрации помещают информацию об этом заявлении на сайт «OPEN». Пользуясь любым компьютером, имеющим доступ в Интернет, граждане могут узнать в реальном времени, зарегистрировано ли должным образом их заявление, кто конкретно занимается этим вопросом, когда можно ожидать разрешения, а если просьба не удовлетворена, то по каким причинам.

В программе четко обозначены сферы жизнедеятельности, гражданские проекты, в которых следует рассматривать открыто, поскольку именно в них, как оказалось после проведенных исследований, наиболее характерно распространение коррупционной практики. В частности, это жилье и строительство; строительные работы; транспорт; окружающая среда; санитария и социальное обеспечение. Каждая сфера включает определенный набор проектов. Например, категория «Жилье и строительство» дробится на: 1) проекты жилищного строительства; 2) разрешение на строительство и контроль; 3) проекты реконструкции зданий; 4) проекты улучшения экологии микрорайона; 4) утверждение архитекторов; 5) разрешение на размещение уличной рекламы.

В настоящее время количество социальных сфер, отобранных для обязательной публикации в Интернете, составляет 54 – те, где чаще всего происходят правонарушения при рассмотрении заявок; те, что особенно неудобны для граждан из-за сложной процедуры оформления документов, и те, где открытая публикация всех этапов рассмотрения проекта позволит гражданам не просить чиновников ускорить прохождение документов.

На сайте размещается подробная информация по каждому делу, включая процедуру регистрации поданного заявления, оформления необходимой документации, а также программа поиска информации. Система также предусматривает размещение сведений о соответствующем отделе городской администрации и об ответственных за рассмотрение данного дела сотрудниках и их телефонах, а также информации о том, когда и как оформляются документы по данному вопросу, об ожидаемой дате очередной процедуры в процессе продвижения бумаг на каждом этапе.

Система «OPEN» дает возможность отслеживать любые задержки по вводу данных посредством сравнения даты ввода данных с фактической датой рассмотрения заявления на каждой стадии любым чиновником. Система

требует от всех сотрудников администрации указывать на сайте день и час работы с каждым заявлением. Ни один чиновник не сможет отложить рассмотрение дела и тем более не осмелится принять неправомочное решение.

Сотрудники, ответственные за аудит и инспектирование, могут проверить, истек ли срок, поставленный для выполнения конкретной процедуры, и потребовать от соответствующего департамента, который вводил на сайт «OPEN» информацию, объяснить, по какой причине произошла задержка в отношении данного дела, ввести новую дату следующей процедуры по делу, а в том случае, если данные не были вовремя введены, а указанная процедура была проведена, немедленно обновить данные на сайте.

Таким образом, программа «OPEN» представляет возможности для осуществления социального контроля за своевременным исполнением процедуры рассмотрения заявлений, отслеживания и предупреждения любых задержек в этом процессе, в порядке ввода данных, а также возможности для выявления злоупотреблений.

С 15 апреля 1999 г. – даты введения системы «OPEN» – городскими департаментами было опубликовано в целом 48330 заявлений граждан, а число посетителей сайта «OPEN», по данным от 4 октября 2000 г., зарегистрировано на уровне 10000000. Общественный интерес к сайту возрастает – каждый день его посещают в среднем несколько тысяч человек.

Социологический опрос 1245 человек показал, что 84,3 % (984 из 1167) респондентов считают программу «OPEN» способствующей достижению «прозрачности», а 72,3 % (762 из 1055) – удовлетворяющей их интересам.

«OPEN» динамично публикует информацию обо всем потоке административной работы в режиме реального времени (теперь о решении по частному делу можно узнать в тот же момент, когда оно было принято), и в этом отношении программа уникальна.

Сложно жить в условиях хаоса. Внедрение «OPEN» в работу городской администрации позволило установить контроль над соблюдением четкого порядка решения вопросов, ведь нельзя бороться с преступностью, оставая «зияющие пустоты» [39, с. 18].

В некоторой степени можно рассматривать «OPEN» как аналог итальянской операции «Чистые руки», правда, в несколько ином ракурсе [10]. Приоритетным оказался не последующий карательный контроль чиновничества, а предыдущий профилактический, который предупредит появление злоупотреблений либо позволит на ранней стадии выявить и отстранить от службы недобросовестных должностных лиц. Опыт Сеула доказывает, что в борьбе с коррупцией репрессии хоть и необходимы, но не играют решающую роль вопреки утверждениям П. Яни [207, с. 59]. Тем не менее, подобная программа не исключает нужду в карательных мерах. Честность – характеристика личностная, субъективная, ее необходимо воспитывать, прививать. Она должна подкрепляться страхом перед хорошо и ответственно работающей

контролирующей инстанцией. Поэтому мэру Сеула, его преемникам следует придерживаться выбранных позиций, теперь от них отступить нельзя.

Система «OPEN» является прогрессивным инструментом в административном секторе, позволяющим наладить правильное и здоровое его функционирование, при этом все государственные службы центрального и местного уровня должны перенимать работу с данной программой и содействовать ее развитию и усовершенствованию.

«OPEN» удачна тем, что это не просто исследовательский проект, теоретическое изыскание, направленное на подтверждение правильности выбранных ориентиров, точек опоры для борьбы с коррупцией, а именно то исследование, которое уже воплощено в жизнь, действует на практике и дает положительные результаты. Этот проект сам по себе – и констатация проблемы наличия коррупции, и во многом способ ее разрешения.

По приглашению ТИ мэр Гох Кун принял участие в Девятой Международной антикоррупционной конференции, проходившей с 10 по 15 октября 1999 г. в Дурбане (Южная Африка). Он представил участникам конференции программу «OPEN» как эффективный инструмент выявления коррупции во властных структурах. Она вызвала большой интерес у 1600 участников из 135 стран и у таких международных организаций, как Международный Валютный Фонд, Всемирный Банк, ОЭСР, Интерпол. В результате Сеул получил право провести Международную Антикоррупционную конференцию в 2003 г. Столичное правительство Сеула разработало совместно с ООН учебное пособие по работе с системой «OPEN» для распространения в странах-членах ООН. Эти две организации провели демонстрационный учебный показ работы онлайн-системы «OPEN» в Сеуле в августе 2001 г. Тем самым ООН приветствует ее распространение в государственных властных структурах всех стран. Однако реальное восприятие программы «OPEN» конкретной национальной системой демонстрирует наличие в высших эшелонах власти той самой политической воли на борьбу с коррупцией и подверженность государственного механизма этому явлению, и в этой связи данная система выступает своеобразным критерием.

В целом международное сообщество признало назревшую необходимость в подобном проекте и его действенность. Это подтверждено в резолюции Дурбанской конференции, в которой была дана зарубежная оценка программы «OPEN»: *«Мы будем разрабатывать, находить и распространять новые, творческие и эффективные методы предотвращения и выявления коррупции, такие, как система открытого рассмотрения тендеров общественных проектов, продемонстрированная нам мэром Сеула».*

По достоинству оценили программу «OPEN» и в России. Власти Санкт-Петербурга намерены использовать в борьбе с коррупцией среди чиновников опыт Сеула. К такому выводу пришли участники заседания политсовета регионального отделения Союза правых сил Санкт-Петербурга, состоявшегося в мае 2002 г. [225]. По их данным, в результате реализации

этой программы коррупция среди чиновников в столице Южной Кореи уменьшилась в шесть раз. В связи с этим политсовет поручил фракции «Союз правых сил» в Законодательном собрании города и своей программной комиссии разработать ряд законопроектов, которые были бы направлены на внедрение принципов сеульской программы в деятельность органов исполнительной власти Санкт-Петербурга.

Помимо своего самостоятельного значения и автономного существования система «OPEN» является лишь составной частью комплексной сеульской стратегии борьбы с коррупцией. Программа неуклонной борьбы с коррупцией осуществляется по четырем основным направлениям: 1) превентивные меры; 2) репрессивные меры; 3) большая прозрачность деятельности администрации; 4) тесное сотрудничество между частными лицами и государственными службами.

**1. Превентивные меры** заключаются в ослаблении государственного регулирования во всех административных сферах. Избыточные нормы муниципального регулирования были либо отменены, либо упрощены.

Чиновник, слишком долго сидящий в своем кресле, может в своем ведомстве установить систему «продавец–покупатель». Чтобы искоренить потенциальный тайный сговор, администрация Сеула отменила давно установившуюся практику передачи определенного района под контроль одного чиновника, принимающего решения о выдаче разрешений, санкциях и контроле. Отныне чиновникам предписывается ежедневно рассматривать заявления из разных районов. Кроме того, существенные кадровые изменения были проведены в администрациях 25 округов. Таким образом, кадровая политика в Сеуле, как и во многих других государствах, остается центральным звеном антикоррупционной политики.

**2. Репрессивные меры** вводятся в действие за каждый проступок, совершенный городскими чиновниками Сеула. Для осуществления принципа *нулевой толерантности* к коррупции введена система прямого обращения к мэру. Раз в месяц почтовые открытки с оплаченным ответом посылаются тем, кто имел дело с городской администрацией в сферах, подверженных коррупции. Их просят отправить открытки с информацией о любых злоупотреблениях обратно на адрес мэра. Мэр лично читает все открытки и следит за тем, чтобы каждый нарушитель закона был должным образом наказан.

**3. Прозрачность деятельности** администрации Сеула обеспечивает программа «OPEN». Наряду с ней введен Индекс антикоррупционных показателей. Он позволил в 1999 г. определить уровень «чистоты» каждой административной единицы, полученные результаты были опубликованы. Индекс антикоррупционных показателей подсчитывался по результатам опроса мнения лиц, обращавшихся в государственные службы, а также с использованием статистики антикоррупционных мер, предоставляемой администрацией. Индекс служит стимулирующим средством, порождающим здоровую конкуренцию между органами городской власти Сеула.

4. **Сотрудничество** между частными лицами и государственными службами прослеживается по всем вышеупомянутым направлениям. Кроме того, было внедрено еще одно нововведение – «*Договор о неподкупности*», цель которого – предотвращение коррупции и любых других нарушений закона в сфере поставок товаров и услуг населению. Обязательство не брать взятки является соглашением между чиновниками, курирующими поставки товаров и услуг, и претендентами на выполнение строительных работ или поставщиками товаров и услуг. Подписывая такой договор, стороны соглашались, что в случае его несоблюдения будут должным образом наказаны.

В совокупности эти меры качественно дополняют друг друга, поддерживают взаимную действенность и обеспечивают эффективность всей антикоррупционной системы Сеула.

Есть новшество и на законодательском уровне. Эталонным назвали новый закон Южной Кореи «О борьбе с коррупцией», вступивший в силу с 1 января 2002 г., но уже получивший широкое международное признание [198, с. 33]. В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны: комитет по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) обязан начать расследование обвинений по любому заявлению. От злоупотребления таким правом граждан сдерживает одна из статей закона, предусматривающая ответственность за ложное обвинение в коррупции – тюремное заключение до 10 лет и/или штраф до 40 тыс. дол.

Вышеописанная картина позволяет говорить о высоком уровне изобретательности и творческом подходе, проявленном Правительством Сеула. Выработаны новые позитивные и весьма перспективные идеи борьбы с коррупцией, следование которым уже сегодня дало положительные результаты. Согласно данным ежегодного отчета ТИ о коррупции ИВК в Южной Корее с 2000 по 2002 г. повысился на 0,5 балла и составил 4,5 [233]. А в 2010 г. ИВК составил уже 5,4 балла. Причем следует учитывать, что данный показатель рассчитывался для всей Южной Кореи в целом, а все рассмотренные выше нововведения практикуются более всего в столице Сеуле (за исключением Закона «О борьбе с коррупцией»), но, тем не менее, оказали влияние на состояние коррупции на территории всего государства.

#### **§ 4. Законодательство Японии в сфере борьбы с коррупцией**

Опыт японской антикоррупционной политики интересен тем, что в этой стране использован большой набор способов предупреждения коррупции.



Японцы активно изучают исторический опыт и новации борьбы с коррупцией в странах с глубокими демократическими традициями, нередко признавая их более эффективными, чем собственные. В последние годы очевидными стали достижения японской антикоррупционной политики. По данным ТИ ИВК–2000 в Японии составлял 6,4, в 2002 г. – 7,1 [216]. А уже в 2010 г. Япония заняла 17-е место с баллом ИВК – 7,8. Подобный успех объясняется целой системой государственных мер предупреждения и пресечения коррупции, которая периодически пересматривается и адаптируется к веяниям времени.

В **Японии** отсутствует единый комплексный акт, направленный на борьбу с коррупцией. Нормы такого характера содержатся в различных законах: «О выборах общественных должностных лиц» (1950), «О парламенте» (1950), «О регулировании политических фондов» (1948), «О государственных служащих» (1948), «О местном самоуправлении» (1947) [163], [48]. Каждый из этих законов непрерывно корректируется с учетом действительности применения его положений и сохраняет свою как силу, так и актуальность до настоящего времени.

Объектом японского антикоррупционного законодательства являются две категории лиц, занимающих действительно властное положение. К **первой категории** относят политиков – это депутаты парламента, часть из которых становятся членами кабинета министров, их заместителями и политическими советниками, а также главы местных администраций (губернаторы, мэры городов), депутаты местных собраний. **Вторая категория** – правительственные и местные служащие.

В первом случае предупреждение коррупции сводится, в частности, к установлению запретов. В Японии чиновник политически нейтрален или отстранен от частного бизнеса. Закон не позволяет государственному и муниципальному служащему быть одновременно руководящим лицом, советником, членом совета компании и другой организации, вести собственное коммерческое предприятие с целью получения прибыли в торговой, промышленной и финансовой сферах. И после ухода со службы отставному чиновнику не разрешается в течение двух лет занимать должности в коммерческом предприятии той области, которую он курировал последние пять лет службы. Совет по делам персонала может потребовать от служащего отчета о владении акциями в сфере, к которой чиновник имеет отношение.

Настаивая на концентрации усилий чиновника на исполнении возложенных на него обязанностей, закон не допускает совместительства, за исключением специально оговоренных законами и правительственными указами случаев, а при совместительстве не разрешает получать денежную компенсацию за дополнительную работу.

Особое внимание отводится контролю за финансированием выборных кампаний. Закон обязывает кандидатов на выборах всех уровней тщательно вести учет поступлений и расход всех денежных средств, устанавливает порядок отчетности по ним. Кандидатам запрещено получать пожертвования от предприятий, работающих по контрактам с государством и органами местного самоуправления, а также от компаний, имеющих прямое отношение к кандидатам.

Вместе с тем закон о выборах предусматривает возможности для кандидатов и политических партий изыскивать источники ассигнований на выборные кампании. Так, в частности, допускается использование за общественный счет радио и телевидения, газетной рекламы, общественных помещений для встреч с избирателями. Одновременно установлены количественные ограничения на распространение выборных агитационных материалов всех возможных видов, лимиты на открытие опорных пунктов кандидатов. Сдерживанию выборных расходов служат и положения закона, определяющие продолжительность выборных кампаний. Например, на выборы Палаты представителей отводится всего 12 дней. Кроме того, закон о выборах определяет и конкретные наказания тем, кто его нарушает. Выборы Палаты представителей Японии осуществляются по одномандатным округам. Это облегчает сменяемость власти и снижает затраты на выборы, что в свою очередь способствует уменьшению коррупции.

Закон «О регулировании политических фондов» регламентирует финансирование партий и других политических организаций. Он детально определяет порядок отчетности о поступающих и расходуемых денежных средствах и публикации ежегодных докладов о финансах политических организаций. В течение трех последующих лет такой доклад может быть затребован любым лицом для ознакомления и проверки. Установлены количественные ограничения политических пожертвований, т. е. годовые пределы для физических и юридических лиц, профсоюзов, прочих организаций. Существуют и качественные ограничения: запрет на пожертвование от юридических лиц, пользующихся дотациями или капиталом государства и органов местного самоуправления, от компаний, несущих убытки в течение трех лет, из иностранных источников. Нарушение положений закона влечет для нарушителей применение санкций (штрафа или тюремного заключения), распространяющих свое действие на ответственные лица как представляющей, так и получающей политические пожертвования стороны, а также и на посредников между ними. Одним из наказаний за нарушение Закона «О регулировании политических фондов» является временная (на пять лет) приостановка права на участие в выборах для тех, кто признан по суду виновным.

Существуют в Японии и государственные дотации политическим партиям на их деятельность. По мнению законодателей, это способствует «здоровому развитию» партий и демократии в целом, помогает предот-

вращению коррупции [163, с. 9]. Герберт Александер в свое время высказал мысль о том, что государственное финансирование избирательных кампаний способствует сокращению спроса на «грязные деньги» для тех же целей. Однако международный опыт, в частности итальянский, говорит о том, что государственное финансирование предвыборной кампании не обязательно приводит к снижению уровня коррупции и политического подкупа [137, с. 26].

Подобные меры направлены не только на создание атмосферы здоровой конкуренции в политике, но и на формирование чистого законотворческого процесса.

Уголовный кодекс Японии 1907 г., действующий в редакции 1995 г., содержит отдельную гл. 25, посвященную взяточничеству и иным злоупотреблениям властью служащими государственного и общественного учреждения. Несмотря на важность борьбы с коррупцией, УК устанавливает твердые правовые гарантии защиты от ложных обвинений во взяточничестве – активный подкуп карается так же строго, как и принятие должностным лицом (даже будущим) взятки (ст. 198 УК) – каторга до трех лет или денежный штраф. Строго карается ложный донос или жалоба с целью возбуждения не только уголовного, но даже и дисциплинарного преследования – каторга на срок от трех месяцев до десяти лет [106, с. 231–234]. За злоупотребление должностными полномочиями служащими государственного и общественного учреждения предусмотрена каторга или тюремное заключение на срок до двух лет (ст. 193 УК Японии) [105], [96], [99]. Таким образом, как справедливо отмечают А. М. Иванов и А. Г. Корчагин японский законодатель, с одной стороны, проявляет заботу о том, чтобы никто не создавал помехи в надлежащей деятельности публичных органов, устанавливая уголовную ответственность за такие посягательства. С другой стороны, различными нормами побуждает самих служащих заботиться о сохранении своего «лица», которое может служить гражданам представлением обо всем государственном аппарате [80, с. 89].

В ноябре 2000 г. был принят закон, предусматривающий уголовное наказание за коррупцию [164, с. 9]. Согласно данному закону, признаются преступными и подлежат наказанию (тюремному заключению до одного года или штрафу до 2,5 млн йен) действия политиков, пробивающих за вознаграждение от заинтересованного лица выгодное для него решение путем воздействия на государственных, муниципальных служащих, а также служащих юридических лиц с 50%-м капиталом государства или местного самоуправления.

Помимо практики правоохранительных органов, которые борются с коррупцией с помощью чисто уголовно-правовых норм, в Японии (как и в США) развита система социально-правового контроля и морального воздей-

ствия на поведение политиков. В ней осуществляется регламентированная законом регистрация лиц, против которых выдвинуто обвинение в причастности к организованной преступности и коррупции. Факт такой регистрации обычно доводится до сведения общественности через средства массовой информации и является правовым основанием для установления контроля за поведением конкретного лица, источниками его доходов и может повлечь применение к нему ряда правоограничений, препятствующих совершению правонарушений, легализации и расходованию средств, добытых преступным путем, в том числе полученных в виде взяток [81, с. 59].

Созданию системы общественного контроля способствует обязательство **декларировать и публиковать** сведения об имущественном положении членов кабинета министров, членов их семей, парламентских заместителей министров, депутатов парламента и префектуральных собраний, губернаторов префектур. Кроме того, они обязаны информировать о занятии оплачиваемых должностей в любом юридическом лице.

Таким образом, широкий комплекс мер, направленный на предупреждение коррупционной практики среди политиков, обеспечивает сдерживающий эффект благодаря силе гражданского мониторинга и контроля.

Одним из главнейших направлений борьбы с коррупцией в Японии является **кадровая политика**. Справедливое проведение кадровой политики и защита интересов служащих возложены на **Совет по делам персонала**, который подотчетен Кабинету министров (правительство), но формируется главой правительства с согласия обеих палат парламента.

Японское государство создало достаточные условия для обеспечения стабильности положения государственного служащего, ему не грозит потеря места из-за политических потрясений, а если он не допускает грубого нарушения своих обязанностей, то имеет реальную возможность продвижения по службе в соответствии с деловыми качествами.

Государственные и муниципальные служащие не чувствуют себя ущемленными в материальном плане по сравнению с работниками частного сектора. Совет по делам персонала ежегодно докладывает парламента и правительству о национальных тенденциях в оплате труда. При выявлении заметного роста оплаты труда в частном секторе (не менее чем на 5 %) Совет обязан вносить рекомендации о соответственном изменении и уровня зарплаты служащих, которые парламента обычно утверждает.

Японский законодатель большое внимание уделяет **этичному поведению** политиков и служащих при выполнении ими своих обязанностей. Закон «О парламенте» содержит главу о «политической этике». На депутатов парламента возложена обязанность строго соблюдать **Программу политической этики и Правила поведения**. Для расследования нарушений этих правил в каждой из палат учреждены специальные **комиссии**, формируемые из членов всех партийных фракций пропорционально их численности.

С апреля 2000 г. в Японии действуют Закон «Об этике государственных служащих», а также утвержденные правительственным указом **этические правила** государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение.

Закон «Об этике государственных служащих» устанавливает конкретные положения, содержащие **запреты и ограничения** на получение подарков и услуг от предпринимателей, имеющих отношение к профессиональной деятельности служащих, кроме того, определяет строгий порядок **контроля над соблюдением** этих правил и норм. Так, служащие от помощника начальника отдела и выше обязаны каждые три месяца докладывать главе министерства или управления обо всех случаях приема услуг и подарков от предпринимателей на сумму 5 тыс. йен и более. Высокопоставленные чиновники обязаны докладывать начальству о своем доходе за предыдущий год, эти сведения должны быть открытыми для общественности. Для предупреждения саботажа указанных мер внутри ведомств был учрежден Комитет по этическим расследованиям как своего рода третейский орган, формируемый в составе Совета по делам персонала. Комитет имеет право проводить расследования и налагать административные взыскания.

В этических правилах государственного служащего дается развернутое **определение «заинтересованного лица»** и **подробный перечень** неэтичных действий, что исключает произвольное толкование требований закона [164, с. 7]. Все случаи нарушения этики государственных служащих **подлежат** административным взысканиям: предупреждению, понижению заработной платы, временному отстранению от службы, увольнению.

В Японии признают, что Закон «Об этике государственных служащих» оставляет лазейки для злоупотреблений. Так, данный закон не распространяется на политиков – депутатов парламента, назначаемых на правительственные посты. В этой связи в японской прессе замечают, что объектом аналогичного закона, принятого в 1978 г. в США, являются все без исключения правительственные должностные лица. С другой стороны, среди чиновников требования закона считаются слишком жесткими и мешающими осуществлению их обязанностей, в частности, «собирать нужную информацию в неофициальной обстановке».

В настоящее время в Японии проводится административная реформа, направленная на **резкое сокращение** сферы и объектов государственного и местного регулирования. Это должно уменьшить возможности чиновников злоупотреблять служебным положением при лицензировании, контроле и прочей работе с частным бизнесом.

В апреле 2001 г. в Японии вступил в силу Закон «О раскрытии информации». Этот акт гарантирует гражданам **право на доступ** к официальной информации, имеющейся у правительственных учреждений, и возможность подать **апелляцию** в Совет по контролю над раскрытием

информации в том случае, если правительство решит не раскрывать определенные сведения. Эти условия позволили общественным группам разоблачить несколько случаев коррупции [224].

Об успехах Японии в сфере борьбы с коррупцией свидетельствует ИВК–2010, равный 7,8, а также программа «Международный Обзор Жертв Преступности», которая исследует количество практических соприкосновений граждан конкретной страны с коррупцией правительственных должностных лиц. Сегодня Япония и США имеют минимальные, одни из самых лучших показателей [239].

Японский опыт наглядно свидетельствует о важности еще на стадии становления демократической системы управления принять меры по предупреждению коррупции как среди политиков, так и чиновников, создать надежный заслон, опирающийся на единые, действующие по всей стране законы и подкрепленный народным контролем и воспитанием общественной нетерпимости к нарушениям морально-этических норм [110].

## **§ 5. Антикоррупционная стратегия США**

Американское уголовное законодательство отличается особой структурой. Оно состоит из федерального уголовного законодательства и уголовных кодексов отдельных штатов. И штаты, и федеральное законодательство в целом предусматривают ответственность за одни и те же виды должностных преступлений в области коррупции. Основная часть федеральных уголовно-правовых норм, относящихся в той или иной мере к коррупции, содержится в разд. 18 Свода законов США.

В США понятие коррупции должностных лиц включает ряд противоправных деяний, предусмотренных в основном в четырех главах разд. 18 Свода Законов: 1) гл. 11 «Взяточничество, нечестные доходы и злоупотребление своим положением публичными должностными лицами»; 2) гл. 93 «Должностные лица и служащие по найму»; 3) гл. 41 «Вымогательство и угрозы»; 4) гл. 29 «Выборы и политическая деятельность».

При этом субъектами преступлений, ответственность за которые предусмотрена указанными главами, являются соответственно: 1) должностные лица высших органов власти и правительственные служащие; 2) должностные лица и служащие департаментов и их представительств, которые допускают злоупотребление служебным положением с корыстной целью или получают незаконные вознаграждения; 3) любые федеральные должностные лица и служащие; 4) лица, совершившие злоупотребления в области избирательного права [86, с. 98–102], [78].

Взяточничество (§ 201 гл. 11 разд. 18 Свода Законов США) – получение должностным лицом денег, ценностей в обмен на те или иные должностные действия. Субъектами этого преступления являются не только те, кто

получает взятки, но и те, кто их дает. Под лицами, получающими взятки, понимаются три категории должностных лиц:

1) публичные должностные лица, к которым относятся члены Конгресса США, члены постоянных комиссий, служащие, наемные работники или лица, действующие от имени Соединенных Штатов, департаментов, представительств, органов исполнительной власти в силу официальных функций или на основании полномочий, а также присяжные;

2) лица, выбранные для исполнения обязанностей публичного должностного лица, отобранные в качестве кандидатов или назначенные, если они уведомлены официально о предстоящем отборе или назначении;

3) специальные правительственные служащие, в число которых входят чиновники или служащие федеральных законодательного и исполнительного органов, любого независимого органа США, которые работают за вознаграждения или без него не менее 130 дней в году.

Ответственности за дачу взятки подлежит всякий, кто дает, предлагает, обещает что-либо ценное публичному должностному лицу или кандидату на эту должность с целью:

1) повлиять на его официальные действия, т. е. на решение, находящееся в его ведении, вопроса, дела, тяжбы, производства;

2) оказать влияние не должностное лицо с тем, чтобы совершить, помочь совершить, сговориться, разрешить какие-либо обманные действия либо создать возможность для совершения обмана;

3) склонить должностное лицо к действию или бездействию в нарушение его законных обязанностей.

Наказанием как для тех, кто дает, так и для тех, кто получает взятку, является штраф в сумме до 10000 дол. или/и лишение свободы на срок до двух лет. Наказанию наряду с ныне функционирующим подлежит как бывший, так и будущий служащий [86, с. 99].

В число федеральных должностных преступлений включаются и действия служащих банков, которые могут причинить ущерб федеральной банковской системе. Должностные лица, директора или работники по найму какого-либо банка, входящего в Федеральную резервную систему или застрахованного Федеральной страховой корпорацией, Национальной сельскохозяйственной кредитной корпорацией, предлагающие инспектору банка кредит или чаевые, совершают преступление, наказуемое штрафом до 5000 долларов или/и лишением свободы на срок до одного года. Такое же наказание ждет и самих инспекторов банка, если они принимают кредит или чаевые (§ 212, 213 разд. 18 Свода Законов).

Любой служащий банка, вклады в который застрахованы Федеральной страховой корпорацией, служащий Федерального банка промежуточного кредитования или Национальной сельскохозяйственной кредитной корпорации, который за комиссионные или подарки способствует получению кредита ли-

цом, фирмой и корпорацией, совершает аналогичное преступление (§ 215 разд. 18 Свода Законов).

Своеобразным видом должностного злоупотребления является подкуп с целью использовать влияние при назначении на государственную должность. В данном случае речь идет не о взятке в собственном смысле, вознаграждение принимается или дается за одно лишь обещание использовать в будущем свое влияние. Субъектом этого преступления может быть не только частное лицо, но и фирма, корпорация. Ответственность наступает и для тех, кто платит, и для тех, кто предлагает или обещает заплатить за будущую поддержку или оказание влияния при назначении на должность.

К злоупотреблениям служебным положением федеральное законодательство относит:

– занятия государственных служащих, несовместимые с основными должностными обязанностями;

– деятельность чиновников, направленная на обогащение за счет государственных средств, использования информации и спекуляции [86, с. 100–103].

Во избежание распространения скрытой формы незаконного использования должностного положения для личного обогащения, законодательство и ведомственные правила регламентируют ситуации, определяемые в американском праве понятием **«конфликт интересов»** (§ 203–209 разд. 18 Свода Законов), который может возникнуть: 1) в ходе исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей; 2) в результате действия лица, уже прекратившего свою службу в органах государственной власти. Об опасности этого явления и его распространенности свидетельствуют как достаточно детальная законодательная проработка ответственности должностных лиц за его совершение, так и то, что в **Министерстве юстиции США** действует **специальный отдел**, нацеленный на борьбу с преступлениями, связанными с конфликтом интересов. Законодательное закрепление «конфликта интересов» призвано гарантировать, чтобы частные соображения не оказывали чрезмерного влияния на решения государственной важности, чтобы справедливость и равное отношение были проявлены к тем, кто имеет дело с правительством [57, с. 94–98].

Федеральное законодательство предусматривает ограничение деловой активности бывших государственных должностных лиц после ухода из органов государственной власти. Если действующий чиновник «лично и существенно» участвовал в качестве правительственного должностного лица в разрешении конкретных проблем, он не имеет права после выхода в отставку представлять чьи-либо интересы для разрешения органами исполнительной власти таких же проблем в будущем. Этот запрет является постоянным и распространяется на действия перед любым ведомством. В течение одного года после выхода в отставку бывший госслужащий высокого ранга



не имеет права представлять чьи-либо интересы по любым вопросам перед тем же ведомством, в котором он служил [80, с. 88].

Наказуемо в США получение вознаграждения государственным служащим помимо сумм, полагающихся ему по закону. Эти деяния предусмотрены гл. 93 разд. 18 Свода Законов США. Так, если чиновник, служащий по найму, или представитель в США какого-нибудь из федеральных органов получает гонорар или вознаграждение за свою услугу помимо тех сумм, которые ему полагаются по закону, то он наказывается штрафом до 500 дол. или/и лишением свободы на срок до шести месяцев, с обязательной утратой права занимать эту должность (§ 1912 разд. 18 Свода Законов).

Вымогательство, как особый состав должностного преступления, выделено в отдельную главу. Согласно § 872, *«тот, кто, являясь должностным лицом или служащим какого-либо департамента или представительства США, а также тот, кто выдает себя за таковых, вымогает или пытается вымогать что-либо, наказывается лишением свободы на срок до трех лет или (и) штрафом до 5000 долларов»* [86, с. 100].

Должностные преступления, связанные с выборами и политической деятельностью, нашли отражение в американском законодательстве не случайно. Политические избирательные кампании в США считаются самыми дорогостоящими [29, с. 92]. В гл. 29 предусматривается ответственность кандидатов на какие-либо выборные должности, которые в обмен на поддержку своей кандидатуры обещают кому бы то ни было назначение на публичную или частную должность или получение работы по найму.

Ответственность наступает и для тех, кто в период проведения политической кампании обещает работу по найму или иную выгоду за участие в политической деятельности, выступление за или против кандидата или политической партии.

К этой же группе отнесено и домогательство политического сотрудничества со стороны сенаторов, членов Палаты представителей, служащих США или лиц, получающих заработную плату или вознаграждение от казначейства США, которые прямо или косвенно домогаются, получают или иным способом участвуют в домогательстве или получении любого пожертвования, подписки или вознаграждения из политических соображений для сотрудничества с другим таким же должностным лицом.

Помимо вышеизложенных положений Свода Законов США на предупреждение и пресечение коррупции направлены специальные законы, содержащие этические и дисциплинарные нормы, в частности, Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих 1990 г., Закон «Об этике в правительственных учреждениях» 1978 г. [89, с. 26].

Однако США принимает законодательные инициативы не только в отношении коррупции, существующей в рамках национальных границ, но и

в связи с практикой **международной коррупции**. США стали первой страной, принявшей Закон «О зарубежной коррупционной практике» (1977), который запрещает подкуп иностранных чиновников [35, с. 913–916]. Именно благодаря этому акту и постоянному лоббированию со стороны США принятия аналогичного законодательства в других странах (чтобы нейтрализовать факт неконкурентоспособности американских компаний на мировом рынке) в декабре 1997 г. была принята, а в феврале 1999 г. вступила в силу Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных государственных чиновников при совершении международных сделок [174, с. 5]. Конвенция обязывает подписавшие страны принять внутренние законы, предусматривающие уголовную ответственность за подкуп иностранных чиновников.

**В центре комплексной стратегии**, проводимой правительством США в борьбе с коррупцией, находятся положения Конвенции, принятой в рамках ОЭСР. Администрация США определила основные аспекты проблемы борьбы с коррупцией и подкупом на международном уровне, по каждому из которых разработана отдельная программа:

1. Проведение реформы экономической политики, включая ослабление государственного регулирования.

2. Повышение открытости административных процессов.

3. Перестройка деятельности государственного аппарата в тех странах, где экономика ранее полностью контролировалась государством, для сокращения бюрократических структур и снижения их влияния на рыночную экономику.

4. Реформирование системы государственных финансов и создание сети эффективных надзорных учреждений, сотрудники которых обладали бы навыками бухгалтерского учета и проведения ревизий.

5. Реорганизация судебной системы для создания независимых судов.

6. Проведение реформы коммерческого законодательства для выработки соответствующих правил, касающихся ценных бумаг, прав акционеров, недвижимости, интеллектуальной собственности, процедур банкротства, анти-трестовских мер и экологической политики. При этом возникает необходимость в формировании институтов, предназначенных для реализации новых законов.

7. Укрепление гражданского общества путем осуществления программ в области просвещения и повышения уровня гражданского сознания, с тем чтобы повысить степень влияния общественности на работу государственных органов. Усиление поддержки независимых средств массовой информации.

8. Реформирование деятельности правоохранительных органов с целью искоренения внутренней коррупции и повышения уважения к человеческому достоинству.

Правоохранительным органам, и в частности полиции, доверяется **защита безопасности и прав всех граждан**. Поэтому профилактика коррупции в этой сфере приобретает особую важность. Недостаточная эффективность действующих способов контроля за честностью сотрудников как внутри самой полицейской организации, так и вне ее стала причиной того, что Консультативный совет Международной ассоциации начальников полиции, а также Национальный центр правоприменительной политики при Бюро содействия органам уголовной юстиции разработали предназначенные для начальников полицейских ведомств **«Модельные правила профилактики коррупции»**. Кроме того, в США принят и существует в качестве **общего стандарта поведения** во всех без исключения полицейских подразделениях **этический кодекс** для полицейского [113, с. 93–99]. Подобная политика дает результаты. В. Н. Бровкин, содиректор Центра по изучению транснациональной организованной преступности и коррупции при Американском Университете (г. Вашингтон) утверждает: «Попробуйте, например, дать взятку американскому полицейскому – у вас ничего не получится» [29, с. 96].

В США расследованием уголовных дел в отношении высших должностных лиц занимается **независимый прокурор**, назначаемый специальным подразделением окружного федерального суда в Вашингтоне. С. А. Денисов предлагает заимствовать эту практику с некоторыми поправками – назначать коллегия Главной контрольной комиссии на съезде судей, поскольку судебная власть наименее политизирована и наиболее законопослушна [37, с. 12–13]. Более того, комитеты конгресса США имеют право расследования фактов правонарушения, совершаемых Президентом и высшими должностными лицами. Российская же Конституция устранила всякий парламентский контроль за исполнительной и судебной властью, потому такая пропасть лежит между Америкой и Россией [52, с. 23–24]. Аналогичное состояние имеет место и в ряде иных постсоветских государствах (в большей или меньшей степени, например, в Литве лучше, чем Казахстане либо в Беларуси лучше, чем в Туркменистане и т. д.).

В Министерстве юстиции США действует отдел, основная задача которого – борьба с коррупцией должностных лиц. Отдел осуществляет контроль за: а) служебным преследованием выборных и назначаемых должностных лиц на всех уровнях управления, которые обвиняются в нарушении федеральных законов; б) расследованием преступлений, связанных с проведением кампаний по избранию должностных лиц; в) претворением в жизнь тех положений закона об этике в правительстве, которые определяют деятельность так называемого независимого обвинителя [80, с. 88].

Основную роль в расследовании коррупции в федеральных органах государственной власти играет Федеральное бюро расследований (ФБР). Юрисдикция ФБР по этому виду преступлений распространяется на назначаемых и выборных должностных лиц не только на федеральном, но также

на штатном и местном уровнях управления, когда совершаемые ими действия представляют собой нарушение федеральных законов.

## **§ 6. Анализ законодательных инициатив в сфере борьбы с коррупцией в России**

Россия – наша давняя союзница. Поэтому нас интересуют процессы, происходящие в ней (тем более, что они нас, порой, затрагивают непосредственно) в сфере рассматриваемой темы. За рубежом антикоррупционное законодательство развивается в сторону использования всего арсенала правовых средств борьбы (не только уголовно-правовых) и с акцентом на предупреждение коррупции. В России в этом отношении наблюдается застойный период. Отечественное законодательство о борьбе с коррупцией до настоящего времени носит фрагментарный и лукавый характер [39, с. 17]. Содержащиеся в российском праве антикоррупционные нормы несовершенны, возникают значительные трудности при их реализации.

По данным исследования Фонда ИНДЕМ, на взятки в России ежегодно тратятся суммы, равные примерно 37 млрд дол. США (показательно, что вся доходная часть бюджета России составляет 40 млрд дол.) [189].

Ввиду обостренной криминальной ситуации в России и той опасности, которую коррупция представляет для российской государственности, назрела реформа отечественного антикоррупционного законодательства, обеспечивающая эффективную правовую защиту личности, общества и государства от мздоимства и чиновничьего произвола. В основе такой реформы должна быть бескомпромиссная воля государства и принятие, благодаря ее усилению, комплексного закона прямого действия, предназначенного для борьбы с проявлениями коррупции.

Будучи главой правительства, Е. М. Примаков заявил, что правоохранным органам известны «те каналы, по которым осуществляются все противоправные действия», в то же время не обнаруживается «никакой политической воли для того, чтобы начать с этим борьбу» [29, с. 93].

О том же свидетельствуют и данные общественного мнения. Половина опрошенных отмечают, что руководство страны может, но не хочет либо не хочет и не может успешно бороться с коррупцией, а 32 % респондентов полагают, что руководство страны хочет, но не может вести такую борьбу [125, с. 4].

По словам В. Устинова, спецслужбы и правоохранные органы располагают оперативной информацией о мздоимстве самых высоких чинов, но даже не пытаются с ними бороться: 70 % дел по взяткам возбуждены против врачей, педагогов и сотрудников хозорганизаций, в то время как дела против представителей органов госуправления составляют в общем количестве коррупционеров менее одного процента [127, с. 49].

В течение 2001 г. прокурорами было выявлено более 8 тысяч различных нарушений закона о государственной службе. К дисциплинарной и ад-

министративной ответственности привлечены только 650 должностных лиц – правонарушителей, возбуждено 128 уголовных дел.

Результаты масштабного исследования «Мониторинг кадрового потенциала федеральных и региональных органов исполнительной власти России», проведенного Российской академией государственной службы при Президенте РФ, выявили основные особенности современной российской государственной службы: коррумпированность, рост властных амбиций, частые перестановки ключевых фигур, вовлеченность «олигархов» и СМИ в решение кадровых вопросов [63, с. 25–26].

В свете вышеизложенного, в основе антикоррупционной реформы должен быть закон, нацеленный на борьбу с коррупцией. Однако он будет реализован и эффективен при условии его прямого действия, наличия собственного предмета правового регулирования, восполнения существующих пробелов в праве и устранения недостатков, определения комплекса мер борьбы с коррупцией и создания механизма их осуществления.

В данной работе рассмотрим два варианта законопроектов, представленных на обсуждение в Государственную Думу РФ: «О противодействии коррупции» и «Основы антикоррупционной политики», и укажем третий, наиболее приемлемый, вариант законодательного урегулирования коррупционного вопроса.

Несмотря на то, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» является результатом осознанного понимания серьезной опасности, которую коррупция представляет для общества и российской государственности, и необходимости в комплексных мерах, направленных на обуздание коррупции, он не в полной мере отвечает вышеуказанным требованиям. Совершенно обоснованно мнение большинства экспертов о том, что данный закон требует глубокой и тщательной доработки [128, с. 8–17].

Кратко остановимся на основных положениях, требующих корректировки. Данный закон слишком узок по сфере его предполагаемого применения. Предлагается лишь общая превенция – предусмотрен один аспект борьбы с коррупцией – противодействие ей, т. е. меры предупредительного характера. Представляется, что закон должен включать в себя всю совокупность мер, направленных на борьбу с коррупцией в целом, а не регламентировать только одну ее составляющую.

В законе нечетко прописан предмет правового регулирования. Он не охватывает все отношения, связанные даже с противодействием коррупции. Из содержания невозможно установить, что в правовом, практическом смысле понимается под коррупцией, на противодействие которой он направлен. Одного лишь определения понятий «коррупция», «коррупционное правонарушение», «коррупционный проступок» недостаточно для применения закона.

Понятие коррупции является ключевым понятием закона. Особую важность приобретает его формулировка. Предлагаемое определение несо-

вершенно. Его формулирование при помощи понятия «субъектов коррупционных правонарушений» является методологически некорректным. Оно не дает понимания признаков этого явления. Фактически коррупция сводится к различным вариантам подкупа, в то время как это весьма многогранный вид противоправной деятельности, который не охватывается и понятием вступления в коррупционные отношения.

Не определен круг коррупционных преступлений и преступлений соответствующего характера, а указаны лишь «правонарушения, создающие условия для коррупции», что не одно и то же. Норма об ответственности носит отсылочный характер: «уголовная, административная и гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения устанавливается соответствующими кодексами», при этом не называются конкретные виды деяний, за совершение которых такая ответственность наступает.

Некоторым положениям присуща нечеткость и абстрактность. Это в особенности касается положений, определяющих субъектов коррупционных преступлений и субъектов, осуществляющих мероприятия по противодействию коррупции. В первом случае подобные недостатки могут привести к противоречиям в законодательстве и трудностям в правоприменительной практике. Во втором случае отсутствие ясности в формулировках, множественность функций и полномочий абстрактного характера, присущих субъектам, осуществляющим мероприятия по противодействию коррупции, возводит эту норму в разряд способствующих коррупции, а не наоборот.

Закон предусматривает определенный набор мер противодействия коррупции, однако не закреплен единый механизм их реализации, что делает рассматриваемый закон в известной степени декларативным и трудно реализуемым.

В частности, в числе мер противодействия коррупции законопроект называет антикоррупционную экспертизу правовых актов. Однако необходимо определить и детализировать основания, условия и порядок ее проведения, методику и критерии оценки правового акта на антикоррупционную, а не просто ограничиться упоминанием о ней [126, с. 14]. Только тогда этот инструмент будет способен, как верно отмечает Н. В. Селихов, устранить правовые пробелы в существующем законодательстве и позволит достичь системной согласованности его нормативных актов и предотвратить использование позитивного права участниками коррупционных отношений в качестве «инструмента легализации своих действий» [162, с. 36].

Отдельные положения вступают в противоречие с отраслевым законодательством, в частности, ч. 2 ст. 10 указывает на возможность принятия субъектами коррупционных правонарушений подарков, имеющих символическое значение и полученных при проведении протокольных мероприятий. Подобная норма создает лазейку для обхода ст. 575 ГК РФ (запрещение дарения) [88, с. 62].

Ряд положений проекта закона дублируют статьи уже действующих законодательных актов. Это, например, требования к чиновникам декларировать свои доходы и имущество при поступлении на государственную службу, не совмещать работу в государственном учреждении с предпринимательской деятельностью, передавать в доверительное управление свои ценные бумаги или паи на время прохождения государственной службы, предусмотренные Федеральными законами «Об основах государственной службы Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Однако отсутствие в этих законодательных актах четкой процедуры реализации запретов фактически привело к их повсеместному игнорированию. Отсутствие и в рассматриваемом законе порядка реализации указанных положений сделает их фикцией.

В то же время не устранены противоречия, сложившиеся ввиду Указа Президента РФ «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий», согласно положениям которого многие чиновники министерств и ведомств входят в советы директоров акционерных обществ, что приводит к сращиванию государственных служащих с предпринимательством и фактически представляет собой узаконенную коррупцию.

Для предупреждения коррупции существенное значение имеют меры контроля над доходами. В этой связи положения ст. 11 «Специальный порядок представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах» носят антикоррупционный характер. Однако норма о налоговой и коммерческой тайне, которую составляют указанные сведения, противоречит целям антикоррупционного закона.

Закон, определяющий борьбу с коррупцией, должен быть максимально конкретным, исключать положения, позволяющие их двойственное толкование, содержать минимум отсылочных норм, а при наличии таковых указывать конкретные законы.

Однако в данном законе содержится множество бланкетных норм, отсылающих к неназванным нормативным актам, понятий ненормативного характера с расплывчатостью, неопределенностью или неточностью их определений. В частности, определение таких понятий, как «коррупционное правонарушение», «коррупционный проступок», «субъекты коррупционных правонарушений» дается посредством включения в них процессуальных признаков (установленное решением суда или установленное проведенной служебной проверкой). В связи с этим обнаруживается декларативность закона. Справедливо полагают эксперты Омской академии, что это опровергает цели закона, а также саму его необходимость, если не закон, а суд будет определять наличие акта коррупции [128, с. 14].

Федеральный закон «Основы антикоррупционной политики» имеет целью создание единой правовой основы функционирования системы фор-

мирования и реализации антикоррупционной политики, систематизации антикоррупционного законодательства и его гармонизации с нормами международного права. Его реализация потребует внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты, а также принятия ряда новых законов, в том числе «О криминологической экспертизе», «О парламентском расследовании», «О лоббистской деятельности» [94, с. 23]. Однако, несмотря на все достоинства, реализация его положений чрезвычайно затруднена в связи с предполагаемым огромным массивом работы и потребует значительных, помимо прочего, временных затрат для формирования в российском государстве полноценной антикоррупционной политики. При отсутствии прямого действия закона, при его «рамочном» характере не следует рассчитывать на скорую результативность.

Данный закон также не содержит емкого определения коррупции: она фактически сведена к подкупу, что не позволяет охватить все проявления этого явления [144, с. 87–98].

Фиксируются виды коррупционных преступлений, причем указывается на их исчерпывающий перечень. Однако в нем не закреплены такие реально действующие формы коррупции, как коррупционный лоббизм, фаворитизм, протекционизм, nepотизм, взносы на политические цели, представление конфиденциальной информации.

Норма об ответственности носит отсылочный характер (п. 3 ст. 6), при этом, однако, оговариваются виды уголовно наказуемых преступлений (ст. 14).

При многообразии указанных мер предупреждения коррупции **отсутствует механизм их реализации**, что говорит о декларативности многих его положений. Такая же ситуация наблюдается и в отношении гл. 7 «Контроль и надзор в сфере обеспечения антикоррупционной политики и реализации настоящего федерального закона», устанавливающей систему контроля в сфере антикоррупционной политики, но не закрепляющей порядок осуществления прописанных положений.

Предусмотрена перспективная норма о разработке антикоррупционных программ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, «обеспечивающих согласованное применение правовых, экономических, образовательных, организационных и иных мер, направленных на предупреждение коррупции, достижение наибольшей эффективности мер пресечения, ответственности и возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями» [144]. Кроме того, внимания заслуживает гл. 5 «Антикоррупционные стандарты приоритетных сфер правового регулирования антикоррупционной политики», устанавливающая гарантии, ограничения и запреты в областях, для которых наиболее характерно проявление коррупции.

Учитывая недостатки, трудно не согласиться с мнением вице-президента Фонда ИНДЕМ профессора М. А. Краснова, что саму идею та-



кого закона можно сравнить с предложением принять комплексный закон «О борьбе с преступностью» [107, с. 132].

В основе всякой политики, сутью которой выступает рационализация деятельности политического организма, лежит выбор приоритетов. Сегодня в цепи проблем, связанных с системной коррупцией в России, центральным звеном является коррупция на верхнем уровне управления государством. Поэтому целесообразно разработать закон, который позволит направить имеющиеся ограниченные ресурсы на первоочередную борьбу **не с «низовой»** коррупцией, а на ту часть данного явления, которая является **системообразующей**.

Введение действенной системы контроля и предупреждения коррупции на верхнем уровне управления государством создаст необходимые объективные и субъективные предпосылки распространения соответствующих процедур и норм поведения на нижестоящих уровнях публичного управления.

Ограничить массовую низовую коррупцию посредством закона о противодействии коррупции вряд ли удастся. Эффективны будут **поэтапные меры** по развитию экономических свобод, реализации судебной реформы, обновлению системы исполнительной власти и реформированию государственной службы. Но для **предупреждения и ограничения элитно-властной коррупции** необходим комплексный законодательный акт прямого действия.

Обоснованность данного предложения подтверждается многими фактами и данными. Данный приоритет учитывался в принятом Верховным Советом РФ в 1993 г. Законе «О борьбе с коррупцией», предусматривающем создание Комитета Верховного Совета РФ по борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц государства. О важности борьбы с коррупцией этого вида говорится и в международно-правовых документах, например, в материалах Десятого Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Необходимость усиления борьбы с элитно-властной преступностью неоднократно подчеркивалась в работах крупнейших криминологов-профессоров Н. Ф. Кузнецовой и В. В. Лунеева. Так, отмечалось, что «особую опасность представляет не низовая (мелкая) коррупция, которая в определенной мере является производной от поведения высших властей, а коррупция правящей, политической и экономической элиты» [97, с. 108].

Тот же вывод прослеживается и по материалам зарубежной печати. Коррупция в России – это коррупция в «родном доме» [142, с. 131]. Здесь главным объектом коррупции остаются высшие органы исполнительной власти. **Организованная преступность** для решения своих задач использует **метод «системной» коррупции** для поиска и вербовки пособников в высших эшелонах власти, от которых можно получить необходимую ин-

формацию, а также защиту и прикрытие. **Системная коррупция** – наиболее опасный и разрушительный вид коррупции. Она подрывает роль права, законов, резко ослабляет государственные институты, подрывает способность государств выполнять нормальные функции по защите прав своих граждан.

Исследование, проведенное Фондом ИНДЕМ, статистически подтверждает данную информацию. Согласно составленному на опытной основе рейтингу коррумпируемости различных организаций, Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство относятся к числу наиболее коррумпируемых структур [160, с. 11–14].

С учетом сказанного, целесообразным выглядит предложение Г. Мишина о необходимости сконцентрировать усилия на подготовке проекта специального антикоррупционного Федерального закона «О противодействии коррупции на верхнем уровне управления государством» [107, с. 133]. Однако, на наш взгляд, название такого закона должно выглядеть следующим образом: «О борьбе с коррупцией на верхнем уровне управления государством».

Как известно, на лиц, занимающих государственные должности, отнесенные к категории «А», не распространяются ограничения, предусмотренные Федеральным законом «Об основах государственной службы» (1995). К тому же, согласно положениям гл. 52 Уголовно-процессуального кодекса РФ, в отношении этих лиц применяется особый порядок производства по уголовным делам, существенно усложняющий процедуру привлечения к уголовной ответственности [182]. Таким образом, выделяется обособленная категория публичных должностных лиц, наделенных наиболее ответственными функциями публичной службы, в отношении которых будет действовать предлагаемый закон.

Целями Закона «О борьбе с коррупцией на верхнем уровне управления государством» Г. Мишин определяет предупреждение, выявление и пресечение злоупотребления властью и должностными полномочиями со стороны лиц, занимающих ответственное положение в системе управления государством, а также наказание виновных в соответствующем противоправном поведении и устранение его последствий.

Рассматриваемый законопроект должен предполагать комплекс конкретных мер по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции с тщательно проработанным механизмом их реализации со стороны точно указанных должностных лиц [107].

Целесообразно определить требования к личности кандидатов на занятие (путем назначения или выборов) определенно указанных государственных должностей и конкретные ограничения в отношении этих лиц, действующие как в период нахождения в государственной должности, так и после ее оставления, а также соответствующие меры контроля.

Масштабы и укорененность коррупции в высших органах власти не позволяют рассчитывать на успешность борьбы с ней без создания

за рамками существующей иерархии власти новых специальных органов, статус и полномочия которых следует закрепить в предлагаемом антикоррупционном законе.

Г. Мишин справедливо говорит о необходимости введения должности **уполномоченного по этике в органах власти РФ**, возложения на него подготовку Ежегодного доклада о состоянии коррупции на верхнем уровне управления государством [107, с. 133–134]. Осуществление мониторинга и анализа ситуации, а также придание гласности результатов работы правоохранительных и судебных органов по конкретным фактам злоупотреблений, позволят выработать, основанную на реалиях, антикоррупционную политику и вместе с тем послужат общественной санкцией для высокопоставленных коррупционеров и тех, кто их покрывает.

С учетом зарубежного опыта следует продумать формирование института **независимого** прокурора [97, с. 109]. «Никакие этические соображения не могут сравниться по силе предупредительного воздействия с опасением... быть разоблаченным и наказанным. Честность... должна постоянно подкрепляться страхом перед хорошо работающим прокурором» [207, с. 59]. Опытные исследования показывают, что неразвитая система уголовных наказаний за коррупцию является основной причиной масштабного распространения коррупции в странах Африки, в частности, в Марокко, Сенегале, на Мадагаскаре [214]. При этом не надо забывать, что уровень коррупции редко зависит от жестокости наказания: *«неотвратимость наказания и боязнь чиновника, что он может быть наказан, значительно важнее самого факта жестокости»* [74, с. 7].

Следовало бы рассмотреть возможность создания **«экспертных советов»** – специализированных структур, позволяющих оценивать социально-экономические, финансовые и иные проекты с позиции их влияния на процесс развития и роста коррупции [162, с. 38]. Такой подход, основанный на сочетании практических мер и теоретического осмысления, позволит создать в России эффективно действующую систему государственных органов, борющихся с коррупцией.

В Закон «О борьбе с коррупцией на верхнем уровне управления государством» целесообразно включить некоторые положения законопроектов «О противодействии коррупции» и «Основы антикоррупционной политики» с учетом корректировки вышеописанных недостатков, а также «Кодекса поведения государственных служащих».

Кодекс конкретизирует общепринятые этические нормы применительно к задачам государственной (муниципальной) службы и превращает их в обязательные правила служебного поведения [130, с. 76–77]. Применительно к коррупционноопасным ситуациям они конкретизируются в правилах антикоррупционного поведения государственных служащих.

К коррупционноопасным закон относит, прежде всего, ситуации конфликта интересов. **Конфликтом интересов** признается всякая ситуация, когда личная заинтересованность государственного служащего влияет или может влиять на беспристрастное исполнение служебных обязанностей. Государственный служащий должен вести себя так, чтобы не допустить возникновения такой ситуации ни в отношении себя, ни в отношении других. Он утверждает правила такого антикоррупционного поведения для самого государственного служащего, его коллег и руководителей в различных обстоятельствах. Таким образом, получили развитие некоторые положения «Общих принципов служебного поведения государственных служащих», утвержденных указом Президента от 12.08.2002, которые имеют настолько общий характер, что иначе, как благие пожелания, рассматриваться не могут [187, с. 6].

Кодекс поведения государственных служащих может при его последовательной реализации существенно **уменьшить уровень терпимости** к коррупции в среде государственных, муниципальных служащих и в обществе, стать элементом механизма профилактики коррупции, при условии широкого информирования общественности о существовании подобного акта.

Перспективным и рациональным является предложение В. В. Лунеева: вместо Федерального закона «Об основах государственной службы», который распространяется только на государственные должности категорий «Б» и «В», и указов Президента по аналогичным вопросам, которые практически не выполняются, разработать «Федеральный кодекс поведения и этических правил государственных служащих, их прав и обязанностей», который распространялся бы на все категории государственных должностных лиц и государственных служащих [97, с. 110]. В связи с этим неоправданной выглядит инициатива А. В. Куракина принять Федеральный закон «Об административной этике в системе государственной службы РФ», кодифицирующий все имеющиеся по данному вопросу этические нормы [89, с. 26].

Сегодня коррупция представляет угрозу не только на уровне национальном, но и на транснациональном, поэтому в предлагаемый закон «О противодействии коррупции на верхнем уровне управления государством» необходимо включить меры предупреждения международной коррупции. Кроме того, дополнить Уголовный кодекс РФ принципиально новыми нормами об ответственности за международную коррупцию [107, с. 134].

Остается решить последний вопрос: возможно ли в сегодняшней России принять подобный закон? До сих пор Россия находится в «черном списке» Международной группы финансовых действий (FATF), т. е. не сотрудничает с этим органом по борьбе с криминальными финансовыми операциями транснациональной ОП [142, с. 132]. А это значит, что Россия (в том числе наша страна и многие из постсоветских государств) используются транснациональными группировками для создания препятствий к принятию эффективных правовых и иных мер по борьбе с криминалом путем оказы-

ваемого сильного давления на правительственные органы. Это, в свою очередь, указывает на вполне объяснимую возможность того, что будут приняты лишь косметические меры, не обеспечивающие реальную безопасность российской государственности от коррупции.

Такого же мнения придерживается и Н. Симония [166, с. 19–24]. По его словам, коррупция в России тесно взаимосвязана с процессами неконтролируемого «первоначального накопления» капитала и почти анархического становления бюрократического капитализма, в которые втянуты многие представители верховной власти и значительная часть правоохранительных структур страны. Именно это обстоятельство является главным препятствием для успешной борьбы с коррупцией.

Однако, по утверждению Г. Мишина, в настоящий период существует консенсус между «парламентским большинством и президентом», что позволяет предположить наличие сформировавшихся предпосылок для выведения из тупика работы над специальным антикоррупционным законом [107, с. 132]. Поэтому нужно безотлагательно принимать и вводить в действие специальное антикоррупционное законодательство комплексного характера. При этом, как утверждает В. А. Номоконов, конкретное наполнение антикоррупционной стратегии (в основе которой находится, в первую очередь, законодательный акт) зависит, помимо прочего, от тщательного и всестороннего изучения и учета зарубежного и международного опыта, соответствующих конструктивных рекомендаций [114, с. 80]. Именно поэтому для России с ее сегодняшней криминальной ситуацией в особенности полезно изучение зарубежного опыта борьбы с преступностью.

Стратегия противодействия коррупции должна дифференцироваться в зависимости от степени пораженности общества данным явлением. Вот почему мы, рассмотрев антикоррупционную политику Японии, Сингапура, Сеула, США, столкнулись с таким разнообразием механизмов воздействия на коррупцию.

Актуальность проведенного сравнительно-правового анализа антикоррупционных инициатив в этих странах представляется несомненной. Он преследовал цель выявить особенности антикоррупционной политики отдельных стран, которые позволяют им успешно осуществлять мероприятия по борьбе с коррупционными преступлениями, а также выявить направления, по которым (не механически, а в рамках отечественных правотворческих традиций, в первую очередь с учетом сложившейся системы уголовно-правовых норм и принятой законодательной техники) определенный опыт зарубежного законодателя можно было бы перенести на российскую почву (не помешало бы и на нашу), что является весьма насущной задачей.

Проведенный достаточно тщательный анализ особенностей борьбы с коррупционными преступлениями в Японии, Сингапуре, Сеуле, США позволяет сформировать представление об основах передовой национальной

антикоррупционной стратегии, развитие которых необходимо в России. Во-первых, это – сильная политическая воля высшего руководства государства к борьбе с коррупцией и сформированная на ее основе единая государственная политика в области борьбы с коррупцией, включающая комплекс мер государственного, политического, экономического, социального и правового характера. Во-вторых, организованный социальный контроль со стороны гражданского общества за всей системой государственного администрирования (непременным условием для этого является создание атмосферы прозрачности) и обеспеченная возможность возбуждения в этих рамках уголовного преследования правонарушителей.

В-третьих, жесткая подотчетность лиц, наделенных властными полномочиями, перед реально независимым органом, осуществляющим мониторинг чистоты деятельности государственных служащих, а также наделенным полномочиями по привлечению к ответственности должностных лиц вне зависимости от их положения в иерархической структуре власти. Эти положения являют собой фундамент успешной национальной антикоррупционной политики.

## **ГЛАВА VI. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

В предыдущей главе были рассмотрены внутригосударственные меры, предпринимаемые в различных странах для выявления и пресечения коррупции на национальном уровне. Однако для действий, которые по своему характеру являются межгосударственными, таких, как коррупция в международных деловых сделках и отмывание денег, международное сотрудничество совершенно необходимо. Лишь глобальные меры способны бороться с транснациональной коррупцией.

В комплексе правовых антикоррупционных средств на международном уровне особую значимость имеют те, которые ориентированы на обеспечение глобальной эффективности противодействия транснациональной коррупции, на достижение такого качества предотвращения и пресечения самых опасных для отдельных государств и международного сообщества деяний, при котором были бы гарантированы международные стандарты квалификации коррупционных правонарушений, унифицированные юрисдикционные параметры, неотвратимость преследования и наказания правонарушителей, а также справедливое возмещение ущерба потерпевшим субъектам.

К таким международно-правовым средствам относятся **универсальные** (единые для всех или большинства государств) договоры, определяющие общепризнанные стандарты, а также согласованные с ними региональные и двусторонние договоры. В данной главе рассмотрим

основные международно-правовые акты, которые в настоящее время направлены на преодоление коррупции в мировом и региональном масштабе.

## **§ 1. Организация Объединенных Наций против коррупции**

Одной из основных проблем, с которыми сталкивается международное сообщество, является коррупция. Этот вопрос, наряду с организованной преступностью и торговлей людьми (практически в смычке друг с другом), находится в центре внимания Глобальных программ, осуществляемых в рамках Программы ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

Общепризнанно, что коррупция, включая вымогательство, является одной из наиболее серьезных проблем, которая угрожает социально-экономическому и политическому развитию и подрывает демократию и моральные устои общества. По результатам опроса общественного мнения, проведенного среди 30000 человек в разных странах мира, предполагаемый уровень коррупции среди политиков превысил 75 % во всех регионах мира, а в Южной Америке и на Дальнем Востоке коррупция достигла рекордного уровня в 90 % [212].

Кроме того, эмпирические исследования, проведенные МВФ, свидетельствуют о том, что в странах, где процветает коррупция, общий уровень инвестиций почти на 5 % ниже, чем в странах, которые не считаются коррумпированными [141, с. 199]. В результате дальнейшей глобализации рынков, сопровождающейся интернационализацией незаконной деятельности, коррупция приобретает международные, глобальные масштабы.

В рамках Глобальной программы ООН по борьбе с коррупцией оказывается помощь странам в ее выявлении, предупреждении и пресечении. Согласно программе, цель любой национальной программы состоит в том, чтобы, во-первых, повысить риск и издержки коррумпированности; во-вторых, создать такую атмосферу неподкупности, которая изменила бы правила игры и поведение ее участников; в-третьих, обеспечить в конечном счете соблюдение законности [59, с. 36]. В частности, в рамках программы разрабатываются механизмы, содействующие большей прозрачности и отчетности в области государственных закупок и международных коммерческих сделок. Кроме того, для лиц, ответственных за разработку политики, для судей, прокуроров, работников иных правоохранительных и финансовых органов организуется учеба. Осуществление первых проектов началось в Венгрии и Ливане [141, с. 199]. Так, в Венгрии был улучшен балл ИВК до 5,3 (в 2007 г.). Правда, в 2010 г. балл ИВК ухудшился (с самого высокого балла за последнее десятилетие) на 0,6 – стал 4,7 и государство заняло 50-е место среди всех исследованных государств на сегодняшний день (2011 г.). Это нам демонстрирует неплохие показатели ИВК, хотя и не очень

пока стабильные (рассмотрим показатели ИВК с 2002 по 2010 г. соответственно – 4,9; 4,8; 4,8; 5,0; 5,2; 5,3; 5,1; 5,1 и 4,7). Видимо, следовало бы серьезно разобраться с причинами данного явления, чтобы при применении данного проекта в иных государствах, не было бы сбоев. Тем более, что с Ливаном дело обстоит гораздо хуже, он занимает в рейтинге 127-е место (разделяя его с семью государствами – Беларусью, Сирией, Никарагуа, Эквадором, Тимор-Лешти, Угандой) с баллом ИВК 2,5. Причем за последние 5 лет (с 2006–2010 г. бал ИВК соответственно составлял – 3,1; 3,6; 3,0; 3,0; 2,5), если брать самый высокий показатель и показатель сегодняшнего дня, то разница ИВК составила 1,1. Таким образом, несмотря на применение проектов по улучшению ситуации в сфере противодействия коррупции, она существенным образом ухудшилась (однако следует учитывать и то, что последние годы протекают в условиях финансово-экономического кризиса, а это накладывает на ситуацию во всех государствах существенный отпечаток).

На Восьмом Конгрессе по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.) ООН была принята специальная резолюция «Коррупция в сфере государственного управления» [5, с. 87–89]. В ней отмечалось, что проблемы коррупции в государственной администрации носят всеобщий характер и что, хотя они оказывают особенно пагубное влияние на страны с уязвимой экономикой, где наблюдается связь коррупции с иными видами экономической преступности, организованной преступности, это влияние ощущается во всем мире. Она рекомендует государствам-членам разработать стратегию по борьбе с коррупцией, а также рассмотреть вопрос об адекватности уголовно-правового реагирования на все виды коррупции, настоятельно призывает разработать правовые положения для конфискации средств и имущества, полученных в результате коррупции, обеспечить принятие соответствующих мер против предприятий, замешанных в ней. В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) приняла резолюцию «Борьба с коррупцией», которая призывает внимательно рассмотреть проблемы, связанные с международными аспектами коррупции, особенно в отношении международной экономической деятельности, осуществляемой корпоративными организациями [5, с. 95–98]. В этой связи также известна декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» 1996 г., согласно которой государства обязуются, помимо прочего, рассматривать как уголовное преступление взяточничество иностранных государственных должностных лиц и отменить освобождение от налогообложения суммы, полученные в виде взятки от любой частной или государственной корпорации либо физического лица государства-члена ООН любым государственным чиновником или лицом, избранным в представительный орган другой страны [204, с. 40]. «Международный кодекс поведения государственных должностных лиц» (приложение к резолюции 1996 г.) предусматривает



принципы деятельности государственных должностных лиц. При коллизии интересов государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личной выгоды или финансовых выгод для своих семей. В случае возможной или предполагаемой коллизии между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц они действуют сообразно с мерами, установленными для того, чтобы уменьшить или устранить такую коллизию интересов. Государственные должностные лица не используют ненадлежащим образом свое служебное положение для осуществления деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций. Государственные должностные лица после ухода со своих официальных должностей не злоупотребляют своим прежним служебным положением. И, наконец, государственные должностные лица в соответствии с занимаемым ими служебным положением выполняют требования об объявлении сведений о личных активах и обязательствах, а также, по возможности, об активах и обязательствах супруга и иждивенцев.

Таким образом, ООН признала международный характер проблемы коррупции и пытается найти общеприемлемые формы и методы купирования этого явления. Все вышеперечисленные документы носят рекомендательный характер и фактически не влияют на решение проблемы. Однако эти акты играют важную роль в формировании норм международного права относительно рассматриваемого вопроса, а также способны влиять на нормы национального права государств. Например, нормы упомянутого Международного кодекса, инкорпорированные в национальное законодательство, могут реально стать антикоррупционным инструментом.

Теперь обратимся к *Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности* 2000 г., принятой Генеральной Ассамблеей ООН (г. Палермо, Италия, 12–15 декабря 2000 г.), которая носит обязательный характер для 130 государств-участников, в том числе и для Беларуси. Указанная Конвенция явилась ответным шагом мирового сообщества на глобализацию организованной преступности и коррупции. Конвенция охватывает широкий спектр проблем, в том числе и коррупцию, как преступление, имеющее транснациональное значение [104, с. 20]. Транснациональная коррупция проявляется в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения возможности вести или продолжать экономическую деятельность в какой-либо стране, либо получать несоответствующее преимущество [150, с. 38]. Впервые в международном соглашении регламентирована ответственность за принятие участия или получения прибыли от серьезных преступлений, таких, как отмывание денег, совершенных организованными преступными группами (существенные денежные штрафы) [80, с. 114].

Конвенция ООН дает ряд развернутых понятий, в их числе отмывание доходов от преступлений и уголовно наказуемая коррупция. В Конвенции

предусмотрено требование криминализировать акты коррупции, т. е. получение и передачу взятки, и предпринять иные законодательные, административные меры для предупреждения и выявления коррупции среди публичных должностных лиц с целью обеспечения эффективной борьбы с коррупцией на основе единых стандартов для внутренних законов.

Для Беларуси необходимо будет внести изменения в УК РБ, касающиеся криминализации коррупции, а потому необходим соответствующий закон о борьбе с коррупцией и соответствующая государственная программа [122, с. 38]. В настоящее время в Республике Беларусь принята Государственная программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 гг. (утверждена Указом Президента Республики Беларусь 23.09.2010 № 485). Настоящая Государственная программа учитывает практический опыт правоохранительных и контролирующих органов в сфере борьбы с преступностью и коррупцией и направлена на реализацию последовательной политики нашего государства в сфере борьбы с преступностью и коррупцией, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Реализация Конвенции в Республике Беларусь потребует кардинального улучшения системы координации деятельности всех силовых структур в борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

И, несмотря на всю позитивность изложенных в Конвенции ООН положений, все же необходим глобальный подход для правовой регламентации обширной совокупности средств, направленных на преодоление столь многогранного явления, как коррупция. Актуальной осталась проблема противодействия коррупции высших должностных лиц государства. Следует согласиться с В. С. Овчинским в том, что мировому сообществу необходимо разработать особые антикоррупционные принципы и стандарты поведения, присущие первым лицам государства для того, чтобы «коррупция в условиях бесконечных кризисов перестала быть средством в искусстве политического управления» [122, с. 47].

Глобальный подход к обсуждаемой проблеме вылился в принятие в октябре 2003 г. *Конвенции ООН против коррупции* [236]. Именно ООН взяла на себя координирующую функцию в формировании правового фундамента для осуществления борьбы с коррупцией усилиями мирового сообщества. Предполагается, что Конвенция будет являть собой базис для приведения национального законодательства государств-участников в соответствие с объективно необходимыми мерами преодоления коррупции, адекватными угрозе, которую она представляет в планетарном масштабе.

Указанной Конвенцией предпринята попытка решить задачу по разработке всеобъемлющего, функционального и эффективного международного документа по борьбе с коррупцией; насколько она оказалась успешной, покажет время, но с уверенностью можно сказать, что новая Конвенция ООН

явилась выдающимся достижением и существенным дополнением Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности.

В преамбуле подчеркивается, что сегодня в условиях глобализации мировой экономики коррупция превратилась в транснациональное явление. Проблемы, порожаемые ею, ставят под угрозу принципы стабильности и безопасности всего мирового сообщества. Поэтому ее искоренение путем принятия соответствующих мер на международном уровне – давно назревшая необходимость, а Конвенция против коррупции – та сила, которая призвана целенаправленно организовать, активизировать усилия государств в этой сфере. Конвенция направлена на поощрение, стимулирование и поддержку международного сотрудничества, которое имеет исключительное значение в области предупреждения коррупции и борьбы с ней, так как позволяет расширить возможности государств, которые нуждаются в помощи, усилить механизмы обмена информацией и взаимной помощи при расследованиях.

Конвенция вводит всеобъемлющий пакет стандартов, мероприятий и правил, которые все страны могут применять для укрепления своих правовых норм и режимов государственного регулирования в области борьбы с коррупцией. Она призывает к принятию мер по предупреждению коррупции и объявляет вне закона преобладающие формы коррупции как в государственном, так и в частном секторе. Она является огромным прорывом, ибо требует от стран-участниц вернуть средства, полученные с использованием коррупционных методов, в страны, у которых они были похищены. Эти положения – первые в своем роде – создают новый основной принцип, а также базу для более прочного сотрудничества между странами в целях предупреждения, выявления и возвращения средств, полученных в результате коррумпированных действий. Коррумпированным чиновникам впредь будет труднее скрывать доходы, полученные незаконным путем.

Конвенция акцентирует внимание на необходимости проявления политической воли со стороны исполнительной, законодательной и судебной властей для применения разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в различных сферах жизни. В частности, Конвенция указывает на необходимость создания специализированного национального органа по борьбе с коррупцией, что расценивается как одно из проявлений политической воли.

Конвенция содействует принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное предупреждение коррупции и деяний, непосредственно связанных с ней, и борьбу с ними.

В связи с тем, что коррупция зиждется на системе государственного администрирования, особого внимания заслуживают предусмотренные Конвенцией профилактические меры по набору и продвижению по службе гражданских служащих и публичных должностных лиц, системы, обеспечи-

вающие справедливые оклады и способствующие эффективной ротации кадров, программы их обучения и профессиональной подготовки, т. е. те средства, которые наиболее популярны и эффективны в экономически развитых странах (ст. 7).

В Конвенции отмечается целесообразность обязательства должностных лиц подавать декларации об имуществе и доходах, а также необходимость разработки кодекса поведения публичных должностных лиц и обеспечение его соблюдения при помощи дисциплинарных и других мер (ст. 8).

Заслуживают внимания меры по обеспечению прозрачности в системе государственных закупок, в управлении публичными финансами и деятельности государственной администрации.

Для целей любого нормативного правового акта ключевое значение имеет применяемая терминология, при помощи которой передается его точный смысл и содержание. Однако представляется, что вполне оправданно заключение экспертов, согласно которому текст Конвенции содержит нечеткие формулировки и обязательства, что создает реальную возможность для оказания политического давления, завуалированного вмешательства во внутренние дела государств под предлогом борьбы с коррупцией [128, с. 18].

В частности, в Конвенции есть такие *нечеткие формулировки*, как «государства-участники стремятся» (ст. 5, 7, 8), «в пределах своих возможностей» (ст. 13), «могут рассматривать» (ст. 34), «может принять» (ст. 27). Подобная терминология говорит о декларативности содержания Конвенции, поскольку не накладывает обязательства, а выражает лишь волю, намерение; это позволяет игнорировать отдельные положения Конвенции, оставить их применение на усмотрение сторон и неизбежно приведет к двойным стандартам, что представляется неприемлемым для целей данной Конвенции.

Норма Конвенции о создании в государствах-участниках органа по борьбе с коррупцией несет в себе позитивное начало. Тем не менее, ее интерпретация позволяет сделать вывод о бесперспективности указанного положения в существующей редакции. В Конвенции предлагается создание не практического подразделения, занимающегося непосредственно борьбой с коррупцией, а административного органа, осуществляющего предупреждение коррупции при помощи проведения соответствующей политики, ее координации, а также расширения и распространения знаний по вопросам предупреждения коррупции. Такая управленческая структура вряд ли будет эффективной в борьбе с коррупцией, поскольку носит не практический характер, а управленческий, аналитический и будет лишь загружать работой правоприменительные органы.

Конвенция против коррупции после Конвенции против транснациональной организованной преступности возводит коррупцию в разряд преступлений международного характера, а значит, расширяет сферу ре-

гулятивного воздействия международного уголовного права за счет включения в него новых преступных деяний. Конвенцией криминализованы такие деяния, как злоупотребление влиянием в корыстных целях, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, сокрытие или непрерывное удержание имущества, полученного в результате коррупционных преступлений, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, отмывание доходов от преступлений и иные (гл. 3 Конвенции). Таким образом, Конвенция абстрагируется от отдельно взятых норм национальных законов и формулирует общий подход к определению признаков коррупционных деяний.

Государственная политика зачастую диктуется частными интересами элитарной верхушки, находящейся у власти, вблизи власти и способной влиять на власть. По этой причине уделяется внимание мерам предупреждения политической коррупции и коррупции в частном секторе, криминализации коррупции в частном секторе, а также ответственности юридических лиц.

Вопрос об ответственности юридических лиц представляется актуальным с точки зрения предупреждения коррупции, борьбы с отмыванием криминальных доходов. Однако государства, чье законодательство не предусматривает уголовной ответственности юридических лиц (что характерно для Беларуси и ряда постсоветских государств), не смогут реализовать это положение Конвенции: в таком случае борьбе с коррупцией будут подчинены меры административной и гражданско-правовой ответственности.

В современном мире коррупция выступает в качестве инструмента политики, где политическая власть определяется финансовой мощью. Коррупция в высших органах власти государства расцветает на фоне потери ценностей и трансформации управления в мире финансов, активного сращивания политической и экономической власти. Коррупция выступает механизмом продажи власти на рынке властных услуг, где сама власть является достаточно ценным товаром [122, с. 29–30].

В целях предупреждения коррупции в государственном аппарате и устранения условий для легализации капиталов, нажитых преступным путем, Конвенция предусматривает создание действенной системы финансового контроля, проверки имущественного положения, источников доходов и расходов публичных должностных лиц. В борьбе с коррупцией важно лишить такую преступность материальной основы, финансовой мощи.

Вопрос о возвращении активов касается одного из основополагающих принципов Конвенции и, кроме того, будет служить в качестве показателя политической воли к объединению усилий для защиты общего блага. Конвенция предусматривает возможность возвращения активов путем применения процедур, основанных на признании того, что такие активы являются доходами от коррупционных преступлений, и процедур, преследующих

цель возвращения этих активов в качестве возмещения убытков от коррупции в гражданско-правовом порядке. Однако в решении этих вопросов сохраняются некоторые неясности, в частности, возникает коллизия права при необходимости правового регулирования вышеописанных процедур.

Кроме того, как справедливо отмечают эксперты, в Конвенции предусматривается двойной стандарт [126]. Содержание норм Конвенции в части, не касающейся возвращения имущества и выдачи активов, носит обязательный характер для государств-участников. Они принимают на себя соответствующие обязательства и адаптируют их во внутреннем законодательстве. Конфискация же и выдача активов остается прерогативой внутригосударственного законодательства. Таким образом, в одном случае нормы международного договора имеют приоритет над внутригосударственным законодательством государств-участников, в другом же преимущество отдается национальному законодательству. Этот подход делает реализацию предупреждения перевода средств незаконного происхождения, полученных в результате коррупционных деяний, и борьбу с ними малоэффективными. А саму процедуру по этому вопросу превращает в инструмент государственной политики, а не международного права.

Следует иметь в виду, что для многих стран конфискация в гражданско-правовом производстве является относительно новой процедурой и в настоящее время не допускается, что фактически исключает реализацию рассматриваемых положений Конвенции.

В Конвенции не содержится положения, указывающего на то, что она имеет обратную силу. Таким образом, остался нерешенным вопрос о возвращении активов, которые были незаконно приобретены до подписания Конвенции.

В конечном счете, многие положения Конвенции ООН против коррупции нуждаются в корректировке с целью устранения неточностей в формулировках, избежания двойных стандартов, предоставляющих государствам право действовать по собственному усмотрению и лишаящих Конвенцию возможности достижения поставленных целей.

Концептуально Конвенция ООН по борьбе с коррупцией содержит в себе позитивное, креативное начало. Однако, несмотря на многообразие мер борьбы с коррупцией, предусмотренных Конвенцией, их исполнение остается необеспеченным соответствующими санкциями к нарушителям. Открытым остается вопрос об ответственности государств – основных субъектов международного публичного права, – нарушивших принятые на себя международные обязательства. Современная международная практика оказания правовой помощи при осуществлении института экстрадиции или выдачи обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений подтверждает невозможность реализации ответственности государств [29, с. 95]. Поэтому первоочередной задачей ООН должно стать создание действующего организационного механизма, обеспечивающего соблюдение принципа «*pacta sunt servanda*». При ус-

ловии же полной поддержки новый инструмент может на практике изменить к лучшему качество жизни миллионов людей во всем мире.

## § 2. Конвенции Совета Европы в области борьбы с коррупцией

В сфере борьбы с коррупцией представляет интерес опыт Совета Европы, в рамках которого приняты и открыты для подписания **Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию** от 27 января 1999 г. и **Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию** от 4 ноября 1999 г. [202, с. 65–73]. По данным на **23 августа 2011 г.** первая Конвенция подписана и ратифицирована 43 государствами-членами Совета Европы (7 государствами без ратификаций, а 43 вступили в силу). Так, среди **ратифицировавших** – Армения, Азербайджан, Болгария, Чешская Республика, Эстония, Франция, Финляндия, Грузия, Эстония, Латвия, Литва, Молдова, Норвегия, Польша, Россия, Швеция, Швейцария, Украина, Великобритания, Беларусь и др. (постсоветские государства перечислены все). Подписали, но не ратифицировали США, Италия, Германия, Австрия. А Япония, Канада даже не подписывали Конвенцию.

Общее число ратификаций/вступлений второй Конвенции – 34, общее число подписей, не следовавших за ратификацией, – 8. **Ратифицировали** Конвенцию (вступили в силу) – Австрия, Азербайджан, Армения, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Грузия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Молдова, Украина, Финляндия, Франция, Швеция, Эстония, Беларусь и др. **Подписали**, но не ратифицировали – Италия, Исландия, Ирландия, Дания, Германия, Великобритания, Андорра (постсоветские государства перечислены все) [49, с. 101]. Причем Канада, Мексика, США, Япония, Россия даже **не подписывали** данную Конвенцию.

Участниками обеих конвенций могут быть и приглашенные европейские государства, не входящие пока в Совет Европы, и неевропейские государства (США, Канада, Япония и некоторые другие страны принимали участие в их разработке). Каждая Конвенция вступает в силу после ратификации 14 государствами. И в первом, и во втором случае данное правило выдержано с лихвой.

В преамбуле Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию подчеркнута угроза, которую она представляет для правопорядка, демократии, прав человека, социальной справедливости, экономического развития, моральных устоев. При этом единое понятие коррупции в Конвенции не приводится. Однако в гл. II «Меры, принятие которых необходимо на национальном уровне» определены 13 видов коррупционных преступлений – активный подкуп национальных государственных должностных лиц (ст. 2), пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц (ст. 3), подкуп членов национальных государственных собраний (ст. 4), подкуп иностранных государственных должностных лиц и членов ино-

странных государственных собраний (ст. 5, 6), активный и пассивный подкуп в частном секторе (ст. 7, 8), подкуп должностных лиц международных организаций (ст. 9), подкуп членов международных парламентских собраний (ст. 10), подкуп судей и должностных лиц международных судов (ст. 11). В числе такого рода преступных деяний – использование служебного положения в корыстных целях (ст. 12), отмывание денег, полученных от коррупционных преступлений (ст. 13), и преступления, касающиеся операций со счетами (ст. 14) [70, с. 69–79].

Таким образом, Совет Европы создает модель гармонизации правовых норм, направленных как против транснациональной, так и против внутригосударственной коррупции, в первую очередь с целью создания благоприятных условий для оказания более эффективной правовой взаимопомощи в достижимых им географических пределах. В то же время вполне можно согласиться с утверждением А. В. Наумова о лишь кажущемся многообразии представленных уголовно-правовых запретов. По его мнению, первые десять вполне могут быть сведены к конкретизации двух традиционных проявлений подкупа – взяточничества: получения взятки и дачи взятки [112, с. 93]. Поэтому конвенционные нормы о подкупе, предусмотренные ст. 4–11 Конвенции, являются конкретизацией упомянутых выше норм об активном и пассивном подкупе. Конкретизация, как это усматривается из содержания норм, происходит по субъекту.

Несколько иная юридическая природа характерна для норм, предусмотренных ст. 13 и 14 Конвенции. В соответствии со ст. 13, речь идет о самостоятельной квалификации отмывания доходов от преступлений, связанных с коррупцией. При этом по смыслу статьи сами по себе дача либо получение взятки образуют легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем [80, с. 114]. В ст. 14 Конвенции (преступления, касающиеся операций со счетами) речь идет о таких преднамеренных деяниях (действиях, бездействии), целью которых является совершение, сокрытие или искажение обстоятельств коррупционных преступлений, предусмотренных ст. 2–12 Конвенции, путем: 1) оформления или использования документов, содержащих ложную или неполную информацию; 2) противоправного занесения в бухгалтерские книги платежных операций. Данная статья особенно интересна в свете того, что *при надлежащем аудите коррупция резко отступает даже при самых казалась бы безнадежных обстоятельствах*, – такой вывод содержится в докладе Агентства США по международному развитию [137, с. 22]. Правда, в Конвенции предусматривается возможность сторон сделать насчет таких преступлений соответствующую оговорку или заявление (в части невключения соответствующего изменения в свое внутригосударственное уголовное законодательство).



Новизной и оригинальностью отличается содержание нормы, сформулированной в ст. 18 Конвенции об ответственности юридических лиц. В соответствии с ней *«каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений, заключающихся в активном подкупе, использовании служебного положения в корыстных целях и отмывании денег, квалифицированных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией и совершенных в интересах любого физического лица, действующего в своем личном качестве или в составе органа юридического лица, которое занимает ведущую должность в юридическом лице, путем: 1) выполнения представительских функций от имени юридического лица; 2) или осуществления права на принятие решений от имени юридического лица; 3) или осуществления контрольных функций в рамках юридического лица; а также за участие такого физического лица в вышеупомянутых преступлениях в качестве соучастника (пособника или подстрекателя)»*.

Следует заметить, Конвенция предусматривает лишь **два вида соучастников** – пособников и подстрекателей, тогда как национальное законодательство некоторых стран, в частности ряда постсоветских государств, России, включает в этот круг еще и организаторов преступлений (ч. 3 ст. 33 УК РФ).

Известно, что законодательство многих стран, и в частности отечественное, не предусматривает собственно **уголовной ответственности юридических лиц** в связи с совершением коррупционных преступлений. А. В. Наумов, ссылаясь на правотворческий опыт европейских стран (например, **УК Франции 1992 г.**), доказывает, что ответственность юридических лиц вполне может сосуществовать с принципом личной виновной ответственности и дополнять его. Большинство же ученых постсоветских государств выступают против уголовной ответственности юридических лиц [80, с. 116–117]. Аргументом в этом случае может быть то, что не юридическое лицо в целом совершает уголовное правонарушение, а какое-либо конкретное лицо (либо, возможно, руководящая группа юридического лица) и оно (они) должны нести уголовную ответственность в соответствии с тем, что они совершили (организаторы, подстрекатели и т. д.).

Дальнейшее развитие уголовного законодательства европейских стран об ответственности за коррупционные преступления будет происходить в направлении имплементации ее норм во внутригосударственное законодательство стран, входящих в Совет Европы (с учетом национальных традиций той или иной страны). Представляется, что этого будет сравнительно легко достичь, например, в УК Испании и УК Франции, нормы об ответственности за коррупционные преступления которых в известной степени явились прообразом конвенционных норм. К сожалению, не оптимистическим, а проблемным представляется процесс имплементации этих норм в УК ряда пост-

советских государств (РФ, Республики Беларусь и др.) [149, с. 285–295], [100, с. 80–84]. Принимая во внимание имеющиеся различия, будет сложно устранить их путем простых изменений и дополнений уголовного законодательства данных государств (Беларуси, России и др.) [80, с. 116–118].

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию предпринята попытка определения коррупции (с оговоркой: для целей настоящей Конвенции). Статья 2 характеризует коррупцию как требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или косвенно, взятки или другого недолжного преимущества, которое извращает надлежащее исполнение обязанностей получателем взятки или недолжного преимущества.

Важным аспектом первой Конвенции является регламентация наказания и выдачи. После подписания в январе 1999 г. значительным числом европейских стран (см. перечень выше) Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию лица, совершившие коррупционные преступления, уже не смогут использовать территорию этих стран для того, чтобы избежать уголовного преследования (как это происходило при отсутствии двустороннего соглашения об экстрадиции между конкретными странами) [134, с. 197]. Однако это не лишит их возможности выбирать страну с наиболее мягким наказанием за совершенные коррупционные правонарушения. Поэтому очень важно, чтобы уже на начальных стадиях борьбы с коррупцией каждая страна внимательно рассмотрела существующие соглашения об экстрадиции, имея в виду, что разыскиваемым преступникам не должна предоставляться «тихая гавань», где они могут избежать наказания. Во второй Конвенции акцент сделан на возмещении ущерба, предусмотрено право лиц, пострадавших от коррупционных действий, инициировать действия в целях получения полного возмещения за причиненный ущерб.

Особенно важным представляется закрепленный в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию принцип сотрудничества государственных антикоррупционных структур с гражданским обществом [97, с. 101]. В статье Конвенции говорится о **защите лиц**, сотрудничающих с правосудием, и свидетелей и предлагается обеспечение эффективной и надлежащей защиты тех, кто сообщает о коррупционных преступлениях, сотрудничает с органами, осуществляющими расследование и разбирательство. Опора на гражданское общество в борьбе с преступностью и коррупцией в частности является важным направлением деятельности правоохранительных органов в демократических странах.

Рассмотренные конвенции, являющиеся частью разрабатываемой системы антикоррупционной борьбы в рамках Совета Европы, могли бы, как справедливо отмечает Е. В. Швец, способствовать усилению борьбы с коррупцией, хотя использование их инициатив возможно, как представляется, только с учетом национальных интересов и исторического опыта государств и адаптации к современным национальным условиям [202, с. 73].

### **§ 3. Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития по борьбе со взяточничеством должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций**

Правовые инициативы Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) в сфере борьбы с коррупцией основаны главным образом на двух документах. С одной стороны – пересмотренная **Рекомендация по борьбе с взяточничеством в международных деловых операциях**, утвержденная 23 мая 1997 г. Советом ОЭСР, – источник, содержащий целостную программу, включающую превентивные и репрессивные меры как уголовно-правового, так и не уголовно-правового характера, а также методику контроля и анализа исполнения, направленную на отслеживание хода реализации Рекомендации. С другой стороны – **Конвенция по борьбе со взяточничеством должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций** (на 28.08.2011 – 38 стран-участниц), подписанная 17 декабря 1997 г., вступившая в силу 15 февраля 1999 г. и посвященная конкретному вопросу – объявлению преступлением дачу взяток иностранным государственным чиновникам при осуществлении коммерческой деятельности. В связи с большей практической ценностью последней обратимся к ее анализу.

ОЭСР (как экономическая организация развитых государств, представляющих 70 % экспорта и 90 % прямых иностранных инвестиций во всем мире) уделяет внимание той коррупции, которая непосредственно относится к экономике, т. е. имеет лишь ограниченные амбиции в рассматриваемой сфере, касающиеся создания ровного «игрового поля» коммерции [101, с. 2]. Подход к коррупции в основном ориентирован на «сторону предложений» – направлен на сокращение притока коррумпированных платежей в соответствующие рынки путем применения санкций к активным взяточникам и их соучастникам, а также путем обеспечения системы превентивных мер. Очевидно, что ОЭСР ограничивает поле своей деятельности борьбой против активной коррупции должностных лиц иностранных государств и не затрагивает вопросы коррупции частных лиц. Однако такой подход является односторонним, недальновидным, зависимым от действий, предпринимаемых на «стороне спроса».

Заложенная в Конвенции концепция затрагивает также и взяточничество среди государственных должностных лиц неучаствующих государств. В то же время ОЭСР заботится о том, чтобы ни одна страна не нарушала суверенитет любой другой, поэтому поведение иностранных государственных должностных лиц само по себе не является объектом внимания для ОЭСР.

Целью Конвенции ОЭСР является установление «функционального эквивалента» [101, с. 6]. Конвенция не претендует на значительную унификацию: перед государствами-участниками – право самостоятельного выбора мер для введения правовых санкций, налагаемых за дачу взяток иностран-

ным государственным должностным лицам, а результаты должны быть сравнимыми. При этом не требуется достижения единообразия или внесения изменений в основополагающие принципы правовых систем Сторон [102, с. 73–74]. Документы Совета Европы по тем же вопросам ориентированы в сторону действительной гармонизации или даже унификации уголовного права между странами со схожей правовой системой и правовыми стандартами. Функциональный подход, предусматривающий сравнение, ориентирован на оценку работы системы в целом, а не отдельных институтов. Поэтому, с точки зрения функциональной эквивалентности, сравнению должно подвергаться общее воздействие, производимое правовой системой той или иной страны, а не отдельные правила.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 3 Конвенции стороны обязаны принять соответствующие меры, обеспечивающие наложение ареста на конфискацию взяток и доходов, полученных благодаря их даче или их стоимости, или обеспечить «...чтобы по отношению к ним были применимы денежные санкции, влекущие за собой сравнимые последствия» [102, с. 74–76]. Конвенция демонстрирует свою гибкость, предусматривает необходимую свободу действий. Аналогичным образом в Конвенции устанавливаются приемлемые для законодателя страны-участницы альтернативные определения коррупции как **quid pro quo** – «оказание услуги за услугу»:

- 1) как договор о взятничестве, являющийся незаконным;
- 2) либо как предоставление незаконного обогащения в обмен:
  - на возможное нарушение обязанностей;
  - или просто осуществление каких-то действий либо воздержание от их осуществления при исполнении должностных обязанностей [101, с. 7].

Преимущество первой возможности в том, что она позволила бы отфильтровать все предназначенные для подкупа платежи без дальнейших сложностей, ввиду отсутствия необходимости в исключительной норме об оказании финансового содействия. Наряду с тем, второй вариант определения является менее требовательным в плане доказательств.

В определении преступления, когда однообразие формулировок становится необходимым, в особенности при определении понятия должностного лица иностранного государственного органа, **предпочтительно** наименьшее проявление различий. Конвенции Совета Европы в раскрытии понятия должностного лица отсылают обратно к законодательству «страны-потерпевшей». В то же время цели создания ОЭСР ровного «игрового поля» коммерции соответствует попытка сформулировать самостоятельное определение понятия государственного должностного лица с использованием критериев общемирового масштаба. Следовательно, даже если в каждой стране будет применяться свое правило, под государственным должностным лицом будет пониматься не только лицо, назначенное или избранное на должность и наделенное в связи с этим законодательными, исполнитель-

ными или судейскими полномочиями, но и те лица, которые осуществляют государственные функции вне зависимости от того, являются ли они государственными служащими или нанятыми по частному контракту.

Конвенция ОЭСР, так же как и Конвенции Совета Европы, содержит принцип ответственности **юридических лиц**, при этом предусмотрены санкции как уголовного, так и неуголовного характера. Главное – соблюдение минимального требования о соответствии денежной санкции стандарту «эффективного, соразмерного и разубеждающего наказания». В связи с вышеизложенным концепция **«функционального эквивалента»** допускает, что последующие требования о конфискации как суммы взятки, так и выгод, полученных в результате ее, могут быть выполнены даже путем применения «соразмерных денежных санкций». Наказание в данном случае налагается скорее исходя из определения **степени виновности**, чем из определения источников происхождения преступления, что дает большую свободу выбора при принятии решения о размере наказания. Для юрисдикции некоторых государств такое решение может служить выходом из технических трудностей, связанных с калькуляцией доходов от взятки.

Одним из наиболее важных вопросов является сокращение лазеек между юрисдикциями различных стран в случаях транснациональной коррупции. Для сокращения разночтений вошло в практику толковать принцип территориальности в широком значении, и, к тому же, конвенции защищают принцип гражданства, хоть и допускают отклонения от него. ОЭСР требует в качестве необходимого минимума выдачи преступников, являющихся гражданами данной страны, в качестве возможного, но не полноценного замещения этого принципа [101, с. 8–9]. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию предусматривает право государств-участников воспользоваться предоставленной оговоркой в отношении предусмотренных правил о юрисдикции.

Конвенция ОЭСР содержит **нормы**, касающиеся отмыывания денег и фальсифицированных данных бухгалтерского учета. Значимость подобных норм очень велика. Особая **крупномасштабность** и пролонгированность/продолжительность коррупции зависит от **долгосрочного управления** денежными средствами. Деньги, предназначенные для подкупа, должны быть накоплены задолго вперед. Платежная конструкция монтируется таким образом, чтобы не привлекать слишком большое внимание как на стороне отправителя, так и на стороне получателя. Извлекаемые в результате транснационального взяточничества суммы подкупа и вновь полученные доходы, подлежащие конфискации, необходимо скрывать. Однако Конвенция ОЭСР отсылает вопросы судьбы денежных средств, выплаченных в качестве подкупа, и доходов, полученных в результате подкупа, к национальному законодательству, а это чревато образованием лазеек, в особенности в странах Юго-Восточной Азии.

Важность описанной правовой инициативы ОЭСР, направленной на борьбу с коррупцией, определяется **тремя моментами** [102, с. 68–70]. Во-первых, она сокращает приток коррупционных платежей в страны как Севера, так и Юга. Это напрямую способствует созданию благоприятной атмосферы для осуществления надлежащего государственного управления и соблюдения справедливых условий торговли. Во-вторых, она сыграла роль своего рода катализатора, стимулировавшего деятельность международных правительственных организаций, частного сектора и гражданского общества в целом и способствовала существенному изменению политики в последние 10 лет. В-третьих, она могла бы служить прецедентом для разработки норм управления в глобальных масштабах.

Конвенция 1997 г. о борьбе с дачей взяток вступила в силу в феврале 1999 г. после того, как была ратифицирована шестью ведущими странами. К февралю 2000 г. уже 20 стран ратифицировали данную конвенцию и ввели в действие соответствующее законодательство. Вскоре к ним присоединятся еще с десятков стран.

Интересно, что, по данным исследований, проведенных ТИ, 45 % из 230 генеральных директоров большинства компаний Соединенных Штатов и других стран ничего не знают об этой Конвенции. Из 55 % респондентов, которые были хорошо осведомлены о деятельности ОЭСР, 43 % заявили, что не собираются пересматривать деловую политику их компаний в целом или отдельные инциденты дачи взяток даже несмотря на то, что 33 % из 779 опрошенных бизнесменов заявили, что уровень взяточничества за последние пять лет значительно вырос [124, с. 4]. Таким образом, главная тема дебатов по поводу коррупции – противоречие между глобальными принципами и локальной практикой.

В 2009 г. (в 10-летний юбилей вступления в силу антикоррупционной Конвенции ОЭСР) ОЭСР разработала руководство для налоговых инспекторов с информацией о различных методах подкупа иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок, в которых использовались и инструменты для обнаружения и идентификации взятки. Данное Пособие для налоговых инспекторов теперь доступно на 18 языках (китайском, итальянском, португальском, голландском, японском, русском, эстонском, французском, латышском, испанском, немецком, литовском и др.).

Рабочая группа ОЭСР следит за осуществлением и обеспечением соблюдения странами антикоррупционной конвенции ОЭСР по борьбе с взяточничеством посредством строгой экспертной оценки системы мониторинга, которую Transparency International называет **«золотым стандартом»** мониторинга. Мониторинг проходит в три этапа:

- Фаза 1 оценивает адекватность законодательства страны в целях осуществления Конвенции.

- Фаза 2 оценивает, применяется ли страной это законодательство эффективно.
- Фаза 3 фокусируется на исполнение Конвенции – 2009 по борьбе со взяточничеством и ее рекомендаций.

На 24.08.2011 подписали Конвенцию и обязались исполнять ее и разработанные ею рекомендации Эстония, Италия, Германия, Венгрия, Франция и др. (из постсоветских государств в списке лишь Эстония). В мае 2007 г. страны ОЭСР предложили Чили, Эстонии, Израилю, России и Словении начать переговоры о членстве в организации и предложили расширение участия в Бразилии, Китае, Индии, Индонезии и Южной Африке.

Хотя расширение участия отличается от присоединения к ОЭСР, однако оно способствует развитию потенциала и в будущем может привести к членству. Утверждение так называемых «дорожных карт» положило начало переговорам о присоединении Чили, Эстонии, Израиля, России и Словении. Процедура присоединения является сложной и может быть длительной, так как она включает в себя ряд экспертиз для оценки способности страны выполнять стандарты ОЭСР в широком спектре областей. Это делает затруднительным присоединение новых членов. В то же время Чили стала членом Организации 7 мая 2010 г., Словения – 21 июля 2010 г. и Израиль – 7 сентября 2010 г. 9 декабря 2010 г. стала членом Эстония, после необходимых формальностей, в том числе одобрения Парламента.

Как сообщил директор Департамента торговых переговоров Минэкономразвития РФ М. Медведков, Россия начинает осуществлять процесс присоединения к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок. Началом этого процесса должно было стать участие главы Минэкономразвития РФ Э. Набиуллиной в заседании совета ОЭСР, который проходил в Париже 25–26 мая 2011 г. На ней состоялся обмен письмами об участии России в рабочей группе ОЭСР по предотвращению коррупции. Однако до сих пор не заявлено о присоединении России к данной Конвенции ни на сайте ОЭСР, ни официальными лицами РФ. Видимо, не все рекомендации ОЭСР были выполнены Россией. Другим постсоветским государствам (в том числе и Беларуси), к сожалению, пока не предложено пройти процедуры для присоединения к столь значимой Конвенции. Особенность Конвенции в том, что она, ее страны-участники устанавливают уголовную ответственность не только за получение взяток чиновниками, но и за непосредственную дачу взятки юридическими лицами. Хотя положения Конвенции разрабатывались для использования их при осуществлении международных сделок, они также могут применяться и во внутригосударственном законодательстве стран, ее подписавших. Рассмотренная Конвенция ОЭСР является предпосылкой для восстановления атмосферы здоровой конкуренции в коммерческой среде. Благодаря этому договору, помимо решения проблемы

справедливых условий торговли, каждый, кто ведет бизнес за границей, получит выгоду от существенного сокращения крупных незаконных платежей, перечисляемых в ту или иную страну. Граждане таких государств, а также инвесторы выиграют от претворения в жизнь принципа «**главенства закона**», а также от лучших экономических и социальных условий и, в конечном счете, от демократии.

#### § 4. Всемирный Банк против коррупции

Всемирный Банк [205], уделяя значительное внимание проблеме коррупции и базируясь на собственных исследованиях, заявил о необходимости рассматривать коррупцию как «**симптом фундаментальных проблем государства**», а не как основной или единственный фактор, определяющий «болезни общества» [58, с. 174]. И в связи с этим представляет программу ключевых реформ, необходимых для **совершенствования** государственного управления и борьбы с коррупцией (см. прил.).

**1. Конкуренция и создание новых предприятий.** В ряде развивающихся стран и стран с транзитивной экономикой источником коррупции является **концентрация** экономической власти в руках монополий, которые оказывают политическое давление на государство в интересах извлечения частных выгод. Эта проблема стоит особенно остро в странах, располагающих богатыми природными ресурсами (как, например, Россия); здесь значительным политическим и экономическим влиянием обладают, например, газовые, нефтяные и алюминиевые монополии, из-за чего коррупция проявляется в таких различных формах, как неуплата налогов, появление непрозрачных офшорных счетов, «покупка» лицензий, разрешений, а также голосов в парламенте и указов, с помощью которых ограничивают конкуренцию и мешают появлению на рынке новых «игроков». Совершенно необходимыми представляются **демонополизация, дерегулирование**, упрощение порядка появления на рынке и ухода с него (посредством ликвидации активов и действенных процедур банкротства), а также развитие конкуренции.

**2. Подотчетность и политическое руководство.** В различных странах осуществляются меры, направленные на создание механизма сдержек и противовесов в отношении политических руководителей и высокопоставленных должностных лиц, так, чтобы они поддерживали хорошее государственное управление и борьбу с коррупцией. Этот механизм предусматривает прозрачность информации о действиях, финансовых средствах, доходе и имуществе этих лиц. В некоторых странах такой механизм включает в себя следующее:

- открытость информации о позиции депутатов в ходе голосований в парламенте;
- отзыв безусловного парламентского иммунитета;



- открытость информации об источниках и размерах финансирования политических партий;
- открытость информации о доходах и имуществе высших государственных должностных лиц и ближайших членов их семей;
- положения, предупреждающие конфликт интересов у государственных должностных лиц;
- обеспечение личной безопасности и сохранение места для тех государственных чиновников, которые сообщают о фактах злоупотреблений служебным положением другими (положения о «сигнализирующих»).

**3. Государственное администрирование, построенное на принципе меритократии и ориентированное на службу.** Набор на государственную службу и продвижение на основании **личных достоинств**, в отличие от политического покровительства или принадлежности к определенному идеологическому направлению, может как обеспечить действенность в работе государства, так и помочь в борьбе с коррупцией. Реформы в этой области предусматривают создание независимых профессиональных институтов, имеющих механизм сдержек и противовесов (например, комиссия по набору кандидатов на гражданскую службу) и внедрение комплексной системы управления результатами работы, где размер заработной платы и продвижение по службе зависели бы от качества работы. В Малайзии и Таиланде, благодаря этим мерам, приходиться в систему и оставаться в ней стали больше служащих управленческого звена и профессионалов.

**4. Прозрачность и подотчетность в управлении государственными расходами.** Важнейшую основу для хорошего государственного управления представляют базовые системы подотчетности применительно к размещению и использованию государственных средств. Для обеспечения подотчетности в управлении государственными расходами требуются: 1) комплексный процесс выработки бюджета и проведения консультаций по нему; 2) прозрачность в использовании государственных средств; 3) конкуренция при осуществлении государственных закупок; 4) независимый внешний аудит.

Бюджет должен, прежде всего, полностью отражать все направления деятельности государства. Во многих странах **бюджеты непрозрачны**: значительные бюджетные расходы не проходят через систему казначейства, широко используются внебюджетные фонды и отсутствует действенная система контроля за выделением бюджетных средств. Некоторые страны с транзитивной экономикой, такие, как Венгрия и Литва, достигли определенного прогресса в решении этой проблемы, благодаря проведению комплексных программ реформирования казначейства.

Во-вторых, важным фактором является **открытость информации**. Во многих развитых странах (например, в Австралии и Великобритании) публикуются основные направления стратегии государственных расходов. Недавно в Южной Африке были разработаны «Направления расходов

в среднесрочной перспективе», которые ежегодно пересматриваются и публикуются в Интернете, являясь средством разъяснения выбора стратегии и устанавливая подотчетные цели государственных расходов.

В-третьих, «чистота» правительства обеспечивается прозрачным и конкурентным механизмом государственных закупок. Для снижения уровня коррупции необходимо соблюдать строгую дисциплину заключения крупных контрактов, которая предусматривает прозрачность и проведение конкурентного тендера. Следовательно, возрастают возможности надзора и получения информации со стороны общественности. Действительно, для устранения коррупции три страны Латинской Америки (Аргентина, Чили и Мексика) недавно ввели в действие **электронную систему** закупок. Все уведомления о поставках и их результаты помещаются на открытый веб-сайт. Всемирный Банк также активно выявляет компании, которые нарушают положения о закупках в рамках проектов. Так, на открытом сайте Банка размещен **перечень компаний**, которые исключены из участия в тендерах – в проектах, финансируемых Банком. Основанием для исключения стали допущенные ими факты коррупции в процессе закупок.

В-четвертых, важным представляется формирование механизма **независимого внешнего аудита**. В ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой (например, Чешская Республика и Польша) на высшем уровне были созданы институты аудита, которые действительно независимы и конструктивно влияют на системы управления государственными финансами. В Чешской Республике аудиторские отчеты и предлагаемые планы корректирующих мер публикуются, представляются законодательным органам и обсуждаются кабинетом в присутствии представителей высших органов аудита и соответствующих министерств.

**5. Обеспечение власти закона.** Согласно *Новому Словарю экономики и права Палгрейва*, власть закона определяется как противоположность власти влиятельных граждан [58, с. 198]. Когда деньги решают все, в странах, где налицо кризис власти закона, традиционные рекомендации по укреплению государственного управления – посредством создания институтов в государственном секторе (например, управления по этике и отдела борьбы с коррупцией), посредством принятия антикоррупционных законов, оказания технического содействия в виде поставок компьютерной и иной техники или направления действующих судей на обучение или «ознакомительные поездки» – теряют актуальность. Здесь требуются нетрадиционные подходы, например, альтернативные механизмы разрешения споров, которые обеспечили бы более систематическое вовлечение НПО и других альтернативных образований, а также стратегии распространения информации через СМИ, более полное и открытое применение «власти информации» как внутри государственного сектора, так и за его пределами. Результативными окажутся меры, направленные на реформирование парламентской системы

и пересмотр политических механизмов (например, представление информации о позиции каждого члена парламента в ходе голосования, снижение уровня предусмотренного законами иммунитета для парламентариев, а также пересмотр порядка финансирования политической деятельности).

Еще одна задача в борьбе с коррупцией и при совершенствовании государственного управления состоит в продолжении реформ с опорой на широкое участие всех ветвей власти, гражданского общества и делового сообщества. Благодаря сотрудничеству с представителями частного сектора и НПО, правительство может дополнить реформу, допустив конкуренцию между государством и частным сектором в предоставлении определенных услуг. Так, наряду с работой традиционных судов, можно, например, предусмотреть альтернативные способы урегулирования споров. Последующая их диагностика на коррумпированность позволит определить потребность в такого рода институтах и сохранить их при необходимости. Подобное применимо и к иным областям политической жизни для определения приоритетных направлений деятельности.

Такие страны, как Албания, Боливия, Грузия и Латвия, от проведения диагностических обследований перешли к конкретным действиям. В Боливии основной акцент делается на реформирование гражданской службы и системы государственных закупок. В Латвии в качестве приоритетов рассматриваются реформирование таможни и налоговая реформа. В Грузии, после того как в ходе обследования были получены данные о плачевном положении дел в судебной области, Президент Шеварнадзе принял решение о повторной аттестации всех судей; ход аттестации освещался телевидением в прямом эфире. Две трети судей не смогли пройти аттестацию и были заменены. В других странах аналогичные действия по совершенствованию управления происходят на муниципальном уровне (на Украине, в Индии, в Венесуэле) [58, с. 203].

**6. Коррупцию можно победить благодаря знаниям и информированности граждан.** Действительно, вооружение гражданского общества более точной и надежной информацией – ключевой компонент реформы. Таким образом, представление интересов и участие заинтересованных сторон должны присутствовать на стадии разработки политики и крупных государственных проектов. Действительно, исследования, проведенные Всемирным банком, показывают, что, чем выше степень участия бенефициаров на стадии разработки и реализации проекта, тем выше качество такого проекта и предлагаемых услуг.

**7. Внедрение «культуры прозрачности».** Требуются фундаментальные изменения в порядке принятия решений государством. Ниже приведены некоторые варианты реформ, направленных на достижение прозрачности, которые оказались действенными в разных странах:

– обеспечение доступа общественности к информации, поступающей в адрес Правительства (свобода информации);

- требование того, чтобы определенные типы заседаний Правительства были открыты для наблюдения общественности (так, в Республике Беларусь такой тип заседания Правительства с участием/руководством Президента транслируется по центральным каналам национального телевидения);
- проведение публичных слушаний и референдумов по проектам документов, по указам, положениям и законам;
- публикация судебных и юридических решений и ведение соответствующего реестра;
- обеспечение свободы прессы – благодаря запрету цензуры, запрещению использования государственными должностными лицами законов о клевете и дискредитации в качестве инструментов устрашения журналистов и поощрению разнообразия видов собственности на СМИ;
- вовлечение гражданского общества в мониторинг деятельности государства в таких областях, как борьба с коррупцией и тендеры на крупные государственные поставки;
- применение новых интернет-технологий для достижения прозрачности, представления информации, вовлечения общественности и распространения данных.

Гражданское общество должно быть активным и помогать политикам, заинтересованным в построении доверия к действиям государства, благодаря своей способности к формированию коалиций и коллективной работе. Так, новые мероприятия во многих странах, где Всемирный Банк оказывает поддержку, предусматривают создание «команды» по разработке программ реформирования государственного управления и борьбы с коррупцией, в состав которой входят представители гражданского общества, СМИ, частного сектора, эксперты и сторонники реформ из органов исполнительной и законодательной власти. Процесс вовлечения ключевых заинтересованных сторон в гражданском обществе способствует устойчивости реформ, их убедительности, а также тому, что заинтересованные стороны начинают воспринимать реформы как результаты собственной деятельности (о чем свидетельствует текущий опыт ряда стран Восточной Европы, Африки и Латинской Америки).

Таким образом, **совершенствование государственного управления** следует рассматривать как процесс, включающий в себя **три основных компонента**: 1) знание – при тщательном анализе теоретических и эмпирических данных, включая проведение в стране диагностических обследований, и «прозрачном» распространении его результатов с использованием самых современных достижений в информационной технологии; 2) руководство в политическом, гражданском обществе и на международной арене; 3) коллективные действия, благодаря систематическому участию ключевых заинтересованных сторон в обществе и поиску консенсуса с ними. Коллективная ответственность предполагает сотрудничество транснациональных корпораций, отечественного частного сектора и международных организа-

ций с национальными правительствами и лидерами, заинтересованными в улучшении государственного управления.

Генеральный секретарь ООН (в отставке) Кофи Аннан утверждал, что *«умелое руководство является, возможно, единственным наиболее важным фактором искоренения бедности и содействия развитию»*, а значит и противодействия коррупции [214]. А мы порой не понимаем, что эффективное управление решает весьма многое в различных сферах жизнедеятельности, в том числе и в борьбе с коррупцией. А для такого управления необходимо получение соответствующего образования в вузах, а у нас, с «легкой руки» Министерства образования, убираются управленческие дисциплины (так, согласно образовательным стандартам вначале был убран у стационара, а затем и у заочников предмет «Основы правового регулирования управленческой деятельности»). Видимо, наша страна не нуждается в профессиональных кадрах, которые могли бы существенно улучшить положение дел и на национальном, и на международном уровне.

## **§ 5. Иные международные антикоррупционные инициативы**

Для завершения общей картины рассмотрим еще некоторые международные инициативы, устанавливающие минимальные стандарты для стран-членов, присоединившихся к международным договорам.

Несмотря на различие применяемых методов, цели Конвенций Совета Европы (СЕ) достаточно схожи с целями Межамериканской Конвенции по борьбе с коррупцией Организации Американских Государств (ОАГ) 1996 г. Это региональное соглашение (подписанное большинством членов ОАГ, включая США) открыто для присоединения к нему государств, не являющихся членами ОАГ. Оно требует, чтобы государства-члены приняли меры как против разрушительных действий коррупции на территориях, подчиненных их Конституциям, так и действий, совершенных их соотечественниками и резидентами за границей. Согласно соглашению действия, относимые к коррупции, признаются вне закона, независимо от активной (предложение или предоставление любого денежного эквивалента или другой прибыли государственному должностному лицу в обмен на любые действия или бездействие при осуществлении государственных функций) или пассивной (ходатайство или принятие правительственным должностным лицом такого же эквивалента или прибыли в тех же самых целях) формы коррупции. В понятие коррупции входит и мошенническое использование или укрывательство собственности, полученной в результате вышеупомянутых действий, любая форма участия в таких действиях в форме посредничества или попытки к посредничеству, а также любые другие действия, которые государства-стороны в Конвенции согласятся подчинить действию Конвенции [214].

Соглашение отклоняется от традиционных подходов, вводя понятие «незаконное обогащение», как установление уголовной ответственности, противопоставляемое обязанности объяснить любое внезапное значительное увеличение (в соотношении с законно полученными доходами) активов государственного должностного лица [101, с. 5]. (Оговорка, сделанная США при подписании Конвенции, объясняется возникшим несоответствием данного требования с защитой права не свидетельствовать против себя, предусматриваемого Конституцией США.) Этот инструмент является компромиссным решением латиноамериканских государств, заинтересованных в осуществлении взаимопомощи и выдаче преступников, и североамериканских государств с их программой криминализации взяточничества в сфере международной коммерции.

Конвенция в дополнение к требованию рассматривать вышеупомянутые коррупционные действия как преступление и представлению юрисдикционного основания для соответствующих действий государства (включая возможное экстерриториальное применение законов о взяточничестве) предусматривает и оказание взаимной помощи органами государств-участников Конвенции в расследовании и судебном преследовании коррупционных действий, а также в розыске и наложении ареста на полученные доходы.

Конвенция запрещает государствам-участникам ссылаться на банковскую тайну как на основание для отказа в оказании такой помощи. Устав Североамериканского банка развития, созданного в рамках Североатлантической зоны свободной торговли (НАФТА), требует от компаний, желающих получить ссуды из этого Банка, свидетельства того, что они не были замешаны во взяточничестве, и заявления о том, что к ним не было предъявлено обвинение в получении или предоставлении взятки в течение пяти последних лет [204, с. 38]. Рассмотренная Конвенция ОАГ уже подписана. Некоторые меры, предложенные соглашением, пока не снабжены механизмом реализации. Тем не менее, ОАГ в настоящее время разрабатывает более обширный комплекс мероприятий по борьбе с коррупцией, включая также меры не уголовно-правового характера [137, с. 22].

Совсем недавно Всемирной Торговой Организацией (ВТО) было подготовлено Соглашение о государственных поставках, касающееся приобретения товаров и услуг, включая выполнение работ государственного подряда и оказание услуг общественного пользования, чтобы обеспечить условия открытости и прозрачности международному сотрудничеству в области снабжения. Только 24 члена ВТО являются участниками соглашения 1994 г., вступившего в силу в январе 1996 г., однако на уровне встреч министров в рамках ВТО в декабре 1996 г. было достигнуто соглашение провести переговоры о промежуточных мерах в этой области по обеспечению прозрачности, открытости и соблюдению должных процедур государственных поставок, пока Согла-

шение 1994 г. не получит широкого признания [204, с. 40]. Была создана Рабочая группа по обеспечению прозрачности государственных поставок, чтобы облегчить ведение переговоров по вопросам заключения временного соглашения.

В заключение отметим, что на менее формальном уровне Международная торговая палата (МТП) выпустила в 1996 г. новую редакцию своих Правил поведения 1977 г., представляющих свод юридически необязательных правил этики делового поведения. Поскольку эти правила призывают организации международного публичного права типа Всемирного Банка принимать меры по борьбе с коррупцией, они в основном обращены к участникам корпораций и касаются их поведения. Они запрещают коррупцию в широком ее значении, которое включает вымогательство, взяточничество, вознаграждения, платежи агентам, превышающие соответствующее вознаграждение за оказание легитимных услуг, взносы и вклады в пользу политических партий, комитетов или отдельных политических деятелей, если они не заявлены и осуществлены в нарушение соответствующего закона. Правила также требуют соответствующей финансовой документации и аудита от предприятий и предусматривают контроль и проведение процедур оценки внутри каждого предприятия, чтобы гарантировать установление и применение санкций к руководителю или служащему, несущему ответственность за нарушение правил. Они также говорят о необходимости принятия Кодекса поведения для каждой отдельной компании (с предлагаемыми примерами). Однако опыт показывает, что подобные кодексы имеют **незначительное влияние**: в то время как главы компаний стремятся к подавлению коррупции, локальный персонал настроен более цинично [129, с. 6–7]. Правила предусматривают координацию действий между штаб-квартирой МТП и ее национальными комитетами по вышеупомянутому вопросу, а также по распространению применения самих правил на национальном и международном уровнях.

При рассмотрении выработанных международным сообществом документов, направленных на борьбу с коррупцией, и критическом осмыслении имеющихся реалий применительно к уровню коррупции в мире, обоснованным представляется вывод о **дефиците** эффективных, практически выполнимых мер предотвращения коррупционной деятельности. Государства не стремятся обременять себя международными обязательствами по борьбе с коррупцией, предпочтительней оказывается прятаться за ширмой рекомендаций и действовать в согласии с принципом выгоды.

Адекватной сегодняшней ситуации могла бы стать Конвенция ООН против коррупции при условии подкрепления предусматриваемых ею мер тщательно продуманным механизмом контроля за применением и мониторинга результатов реализации во внутригосударственном праве стран. Кроме того, как

уже упоминалось, крайне важно формирование института ответственности государств за отступление от принятых на себя международных обязательств.

Не менее важную роль призваны сыграть неправительственные международные организации, в частности, ТИ. Главнейшей задачей ТИ остается формирование антикоррупционной среды, которая исключала бы возможность существования и распространения этого, кажется, «непобедимого» коррупционного зла. Приоритетным направлением по реализации этой идеи является формирование антикоррупционных коалиций, которые должны не только принимать международные акты, противостоящие взяточничеству, но и воплощать в жизнь их содержание, а также норм иных документов в этой сфере, устанавливая критерии законного и нравственного поведения, ценность которого всегда, и особенно в наши дни, чрезвычайно высока.

ТИ активно работает над обеспечением публичной осведомленности о рассматриваемой проблеме (в частности, путем создания ежегодных выпусков ИВК) с тем, чтобы усилить антикоррупционную настроенность народов всего мира, создать атмосферу нетерпимости к коррупции.

В этой связи остается надеяться, что все-таки наступит тот пороговый момент, о котором говорит В. В. Лунеев, когда политическая, правящая и экономическая элита не сможет далее пренебрегать мнением народа, как это происходит нынче во многих странах мира, и, может, тогда придет эра «демократии в интересах ответственности» вместо сегодняшней «демократии в интересах богатства» [97, с. 101].

## **§ 6. Механизмы подавления коррупции**

Коррупция является системной угрозой безопасности и одним из самых серьезных препятствий на пути развития любого государства, в том числе и Беларуси. Руководство страны уделяет этой проблеме большое внимание (в частности, см.: Указ Президента Республики Беларусь от 23 сент. 2010 г. № 485 «О государственной программе по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 гг.»; Указ Президента Республики Беларусь от 17 дек. 2007 г. № 644 «Об утверждении положения о деятельности координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией» (в ред. Указов Президента Республики Беларусь от 15.06.2009 № 312, от 29.09.2010 № 505); Программу Союзного государства «Борьба с преступностью на территориях государств – участников Договора о создании Союзного государства на период 2008–2012 гг.», в РФ – Указ Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 гг.» и др.), однако существенных успехов в борьбе с ней пока достичь не удалось двум третям из 183 государств, в отношении которых, в соответствии с международной организацией Transparency International, высчитывался ИВК.



Ряд международных организаций проводит регулярные измерения уровня коррупции в различных государствах. Их оценки демонстрируют остроту этой проблемы и во многих развитых государствах, и в постсоветских государствах, и в том числе Беларуси и России. Так, рейтинг восприятия коррупции Transparency International за 2010 г. (Transparency International (2010)) данные подтверждает.

Верхние (лучшие, где меньше коррупции) строки рейтинга с 2002 по 2010 г. возглавили Дания, Новая Зеландия, Сингапур (три первых места – 9,3 балла). Швеция с Финляндией разделили 4-е место (9,2 балла); к ним примкнули с 6-го по 10-е место соответственно Канада (8,9 балла), Нидерланды (8,8 балла), Австралия (8 баллов), Швейцария (8,7 балла), Норвегия (8,6 балла). Последние строчки рейтинга с 172-го по 178-е заняли соответственно **Туркменистан**, **Узбекистан**, Ирак, Афганистан, Мьянма, Сомали (1,6; 1,6; 1,5; 1,4; 1,1 баллами соответственно). Каковы места в рейтинге ИВК неупомянутых бывших постсоветских государств? **Киргизстан** разделил 164-е место с Венесуэлой (2,0 балла); **Россия** разделила 154-е место с **Таджикистаном** (2,1 балла); **Украина** разделила 134-е место с **Азербайджаном** (2,4 балла); **Беларусь** на 127-е месте (2,5 балла); **Армения** на 123-м месте (2,6 балла); **Молдова** разделила с **Казахстаном**, Аргентиной, Алжиром 105-е место (2,9 балла); **Грузия** на 68-м месте (3,8 балла); **Латвия** на 59-м месте (4,3 балла); **Литва** на 46-м месте (5,0 балла); **Эстония** на 26-м месте (6,5 балла).

Как распределились места среди иных известных европейских и иных государств? КНР разделила с Грецией, Колумбией, Перу, Таиландом, Сербией, Лесото 78-е место (3,5 балла); Болгария разделила с Сальвадором, Панамой, Тринидатом, Вануату 73-е место (3,6 балла); Бразилия разделила с Кубой, Черногорией, Румынией 69-е место (3,7 балла); Италия на 67-м месте (3,9 балла); Венгрия на 50-м месте (4,7 балла); Польша на 41-м месте (5,3 балла); Португалия на 32-м месте (6,0 баллов); Испания разделила с Израилем 30-е место (6,1 балла); Франция на 25-м месте (6,8 балла); Бельгия разделила с США 22-е место (7,1 балла); Великобритания на 20-м месте (7,6 балла); Япония разделила 17-е место с Барбадосом (7,8 балла); Германия разделила с Австрией 15-е место (7,9 балла); Ирландия на 14-м месте (8,0 баллов).

Итак, каково положение нашего государства по отношению к вышеназванным (постсоветским и иным) государствам в рассматриваемой сфере? Положение **Беларуси** в рейтинге Индекса Восприятия Коррупции лучше, чем в Туркменистане, Узбекистане, Киргизстане, России, Таджикистане, Украине, Азербайджане; однако хуже, чем в Армении, Молдова, Казахстане, Грузии, Латвии, Литве, Эстонии и, к сожалению, хуже, чем положение государств, указанных в предыдущем абзаце.

Столь низкая оценка многих постсоветских государств, о которых говорилось выше, связана, в частности, с большим коррупционным бременем, которое несет бизнес. Следствием этого является снижение инвестиционной привлекательности, а следовательно, объема капитальных вложений и темпов экономического роста. Очередным подтверждением этого явились концептуальные замечания Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко на совещании по вопросам эффективности принимаемых мер по борьбе с коррупцией 13 ноября 2008 г., встреча Президента РФ с представителями бизнеса в Сколково в октябре 2010 г., на которой вновь был поднят вопрос о неблагоприятном инвестиционном климате и др. Кроме того, тормозится развитие малого и среднего бизнеса, которому труднее бороться с чиновниками, чем крупным компаниям. Общественное благосостояние перераспределяется в пользу чиновников-коррупционеров. Связанные с ними компании получают преимущество в конкуренции на рынке, поскольку освобождены от проверок, платят меньше налогов, а также пользуются предпочтением при распределении госзаказов на соответствующем уровне. В этих условиях представляется сомнительной возможность инновационного развития экономики, для которого необходимо, чтобы конкурентное преимущество достигалось за счет внедрения новых более эффективных технологий, а не за счет коррупционных связей.

В Беларуси зафиксирован значительный рост выявленного ущерба, нанесенного стране коррупционными преступлениями. Ущерб от коррупции по оконченным делам в 2008 г. в Республике Беларусь составил более 53 млрд бел. р. За первые четыре месяца 2011 г. чиновники украли из бюджета на 7 млрд р. больше, чем за аналогичный период 2010 г.

Согласно данным Генеральной прокуратуры, за январь–апрель 2010 г. органами предварительного расследования Департамента финансовых расследований Комитета государственного контроля, Министерства внутренних дел, КГБ и прокуратуры был установлен ущерб от коррупционных преступлений на сумму 10,5 млрд р. Но за аналогичный период 2011 г. правоохранительными органами Беларуси был зафиксирован значительный рост ущерба, нанесенного коррупционными чиновниками.

Так, за январь–апрель 2011 г. следователями был установлен ущерб от коррупционных преступлений уже на сумму 17,9 млрд р., т. е. на 70 % больше уровня аналогичного периода 2010 г. При этом только имущества коррупционных чиновников за этот же период было арестовано на 15,6 млрд р., что в 3 (!) раза больше, чем в 2010 г.

По мнению экспертов, частично этот значительный рост финансового уровня коррупции можно отнести на более эффективную работу следственного аппарата МВД, прокуратуры и ДФР КГК. УКГБ, который Президент в прошлом году выдвинул на самые передовые позиции в борьбы с коррупцией, показатель выявленного ущерба продажными чиновниками, напротив,

оказался ниже, чем в 2010 г. Лидером стало МВД, которое установило своеобразный рекорд – 14,7 млрд р. выявленного ущерба от коррупционных преступлений и 12 млрд р. арестованного имущества коррупционеров (против 8 и 4,3 млрд р. соответственно за аналогичный период 2010 г.).

Однако на эффективность работы правоохранительных органов можно отнести от силы 30 % роста финансового уровня коррупции. Это и активная работа МВД по тендерам, которые почти три года никто не трогал, и основательное изучение сферы строительства, начиная от самих строительных площадок и заканчивая работой чиновников в исполнительной вертикали.

Но объективно, признаются эксперты, и белорусские чиновники стали воровать значительно больше, особенно бюджетных средств, направляемых на реализацию государственных программ. Конечно, многие установленные следствием ущерба от коррупционных преступлений были нанесены вовсе не в начале 2011 г., а значительно раньше. Просто в январе–апреле их выявили и зафиксировали. Но сам факт столь значительного роста заставляет задуматься над тем, что в организации работы белорусских чиновников и руководителей госпредприятий произошел сбой. Вроде и контролируют жестко, и привлекают к ответственности не глядя на лица, как рекомендовал Президент, – и несмотря на это с начала 2011 г. финансовый уровень коррупции в Беларуси вырос на 70 %. Не помогает ни Закон «О борьбе с коррупцией», ни иные нормативно-правовые акты, ни профилактические политинформации, ни тем более подписи в подписных листах (разъясняющих негативные последствия случаев нарушения норм антикоррупционного законодательства, в том числе и взяточничества).

Радует только, что правоохранительные органы стали более эффективно действовать по выявлению и изъятию имущества коррупционеров с целью возмещения причиненного ими вреда. Если за январь–апрель 2010 г. усилиями предварительного расследования было возмещено лишь 49,8 % причиненного коррупционерами ущерба, то за аналогичный период 2011 г. уже 86,9 %, т. е. почти в два раза больше. В основном этого удалось достигнуть за счет более эффективной работы по установлению имущества коррупционеров, в том числе оформленного на родственников и даже на совершенно посторонних лиц. Если в январе–апреле 2010 г. на стадии предварительного расследования удалось наложить арест на такое имущество в сумме 5,2 млрд р., то за аналогичный период 2011 г. – 15,6 млрд р. При этом уже в мае Генеральная прокуратура инициировала внесение изменений в Уголовный кодекс, которые позволят еще больше повысить уровень возмещения ущерба от совершенных преступлений. Жаль только, что имидж страны никакими возмещениями не восстановить.

Подробными исследованиями коррупции занимаются и ряд российских организаций, в том числе фонд ИНДЕМ и Национальный антикорруп-

ционный комитет. Согласно их данным (Фонд ИНДЕМ (2005), Е. Зубченко (2010)) с 2005 г. объем деловой коррупции в стране (т. е. объем взяток, который бизнесу приходится платить различным государственным органам) составляет порядка 300 млрд дол. в год, что в несколько раз превышает размер доходов бюджета РФ. Среди различных государственных служб в области получения взяток последние годы лидируют правоохранительные инспекции. Возможные подходы к измерению коррупции изучаются в работе Елисеева, Щирова (2009).

Помимо деловой коррупции, остро стоит проблема коррупции бытовой. Растет и общий объем этого рынка, и средний размер взяток (по данным МВД за 2010 г. он превысил 44 тыс. р., увеличившись почти вдвое по сравнению с 2009 г.). Широкое распространение бытовой коррупции приводит к невозможности получения хорошего образования, эффективного лечения. Кроме того, бытовая коррупция служит основой для совершения более тяжких преступлений и стимулирует рост числа граждан, готовых приспособливаться к коррупционным отношениям. Заслуживают внимания и серьезного изучения концептуальные замечания Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко на совещании по вопросам эффективности принимаемых мер по борьбе с коррупцией 13 ноября 2008 г. (Информ. бюл. Администрации Президента Респ. Беларусь. – 2008. – № 12. – С. 13).

Учитывая сильную пораженность в сфере коррупционных правонарушений различными инспекциями (корпорациями), уделим некоторое внимание (в силу ограниченности объемов работы) моделированию деятельности государственных инспекций и разработке методов подавления коррупции в них. Хотя ниже речь идет в основном об организации налоговой инспекции, обсуждаемые модели имеют более общее значение. Идея их распространения на правоохранительные инспекции изложена в статье Васина, Картуновой, Уразова (2010) (см. прил.). Помимо государственных инспекций, проблемы контроля деятельности сотрудников возникают в крупных корпорациях, где менеджеры могут вступать в сговор с клиентами в ущерб компании. В качестве примера отметим сотрудников страховых компаний, оценивающих ущерб при авариях застрахованных автомобилей (это вообще отдельная интересная и сложная тема).

Обсудим некоторые методологические аспекты исследования коррупции в государственных инспекциях. Говоря о статистических данных об ущербе, необходимо отметить, что его нельзя измерять лишь объемом выплаченных взяток. Важнейшие составляющие ущерба связаны с правонарушениями, совершаемыми с помощью взяток. Это сотни миллиардов рублей, недоплаченных в бюджет, тысячи людей, погибших и пострадавших в пожарах, несчастных случаях на производстве, отравления некачественными продуктами и алкоголем миллионы наркоманов, ставших зависимыми в результате массового ввоза наркотических веществ через границу.

Другой важный аспект разделение таких форм коррупции, как **взятничество** и **вымогательство**. Эффективные методы борьбы с ними существенно различаются. Принципиальное отличие взяточничества состоит в том, что обе стороны дающая и берущая заинтересованы в сокрытии данного преступления. Хотя согласно социологическим опросам и экспертным оценкам его масштабы очень велики, уголовных дел возбуждается немного, и лишь малая часть заканчивается обвинительным приговором.

В 2008 г. было зарегистрировано 12,5 тыс. случаев взяточничества, в 2009 г. – 13,1 тыс., в январе–ноябре 2010 г. – 11,7 тыс. (снижение на 7,8 % по сравнению с аналогичным периодом 2009 г.). Согласно статистике судебного департамента при Верховном суде, в 2009 г. по основным коррупционным статьям осуждено 5719 человек, из них 5458 (95 %) – за взятки. Годом ранее за взяточничество осуждено 5548 человек, за девять месяцев 2010 г. – 4112 человек.

По заявлениям руководителей следственного комитета при прокуратуре, в **2008 г.** было возбуждено около **10 тыс.** коррупционных дел, в **2009 г.** – **15,7 тыс.**, в **2010 г.** – **11,5 тыс.** На конец прошлого года в производстве следователей находилось **15,5 тыс.** таких дел. В **2010 г.** в число **коррупционеров с особым статусом** попали **13** прокуроров, **35** адвокатов, **8** членов избиркомов, **431** мэр и депутат органов местного самоуправления. Генпрокуратура в **2008 г.** отчитывалась о выявлении **208 тыс.** «нарушений антикоррупционного законодательства», в **2009 г.** – **263 тыс.**, за первое полугодие **2010 г.** – **142 тыс.**

В **2009 г.** в Республике Беларусь **снижение динамики совершения** коррупционных преступлений было зафиксировано в Брестской, Витебской, Гродненской, Гомельской областях. Больше всего коррупционных преступлений было совершено в таких сферах, как торговля, промышленность, организация госзакупок, сельское хозяйство, строительство, здравоохранение, образование и транспорт. Вместе с тем, если в финансово-кредитной сфере, сельском хозяйстве и торговле зафиксировано снижение количества коррупционных преступлений, то в прошлом году их число возросло в сфере образования, здравоохранения, туризма и науки.

Прокуратура Минска отметила рост числа выявленных в белорусской столице коррупционных преступлений. За **2010 г.** в Минске выявлено **598** коррупционных преступлений, что на **17,3 %** больше, чем в 2009 г., сообщил журналистам старший помощник прокурора Минска С. Балашев. По его словам, «было больше выявлено хищений имущества путем злоупотребления служебными полномочиями, служебных подлогов, фактов дачи и получения взятки».

С. Балашев также отметил, что в **2010 г.** минскими прокурорами проведено **34** проверки соблюдения антикоррупционного законодательства в государственных органах, на предприятиях и иных организациях города, по

результатам которых внесено **29** актов прокурорского надзора, возбуждено **18** уголовных дел.

«Уголовные дела по результатам антикоррупционных проверок возбуждались, в основном, в связи с выявлением хищений путем злоупотребления служебными полномочиями, объективная сторона которых выражалась в заключении фиктивных договоров подряда на выполнение различных видов работ, а также фиктивном трудоустройстве лиц с последующим получением необоснованно начисленной заработной платы», – подчеркнул старший помощник прокурора.

Настоящая работа посвящена **моделям подавления взяточничества как наиболее сложной формы коррупции**. Отметим, что согласно предлагаемому подходу для подавления коррупции следует создать многоуровневую систему проверок и ревизий. Целью ревизий является не установка факта получения взятки, а выявление неисполнения инспектором своих должностных обязанностей. Последняя задача значительно проще и требует меньших затрат, чем первая.

Коррупции и ее влиянию на эффективность государственных инспекций посвящено множество работ (см. обзоры Г. А. Сатарова (2004), М. Левина и М. Цирик (1998)). Отметим статьи Chander Wilde (1992), Hindriks, Keen, Muthoo (1999), которые также рассматривают **коррупцию в налоговой инспекции**. Первая работа изучает равновесное поведение агентов и сравнительную статику чистого налогового дохода при изменении налогов и штрафов. Показано, что иногда их увеличение может снижать чистый налоговый доход. Вторая работа рассматривает механизмы стимулирования инспекторов со стороны государства и определяет его оптимальную стратегию в рамках подхода «**принципал-агент**». Отметим, что эффективность работы инспекции и максимальный чистый налоговый доход в упомянутых исследованиях оказываются низкими из-за неоправданного ограничения множества стратегий государства. Инспектор – потенциальный взяточник проверяет каждого плательщика, ревизия не проводится, вскрытие фактов взяточничества происходит экзогенно с заданной вероятностью, называемой **уровнем остаточной честности**. При этом подразумевается, что механизмы, вскрывающие факты коррупции, являются внешними по отношению к самим инспекциям и связаны с функционированием гражданского общества, средств массовой информации и подобных институтов. На наш взгляд, подобные механизмы в ряде постсоветских государств (в том числе в Беларуси, России, Украине) не могут в настоящее время играть существенную роль в подавлении взяточничества. Поэтому в нашей работе эта задача рассматривается с точки зрения разработки стратегии контроля и стимулирования сотрудников инспекции.

В работе А. В. Саватеева (2003) рассматривается задача подавления коррупции в налоговой инспекции с помощью двухуровневой контроли-

рующей структуры. Отличительной особенностью работы является выбор Центром стратегии проверок, учитывающей наблюдаемый профиль выбранных всеми агентами уровней нарушений (т. е. частот участия в сговоре). В этой модели выявлен интересный **эффект** так называемой **цепной реакции**, помогающий значительно сэкономить средства на борьбу с коррупцией. Эффект заключается в том, что даже агенты, чьи коррупционные возможности (общая сумма взяток, которую может собрать чиновник) сравнительно высоки, последовательно отказываются от участия в коррупции по мере того, как их количество уменьшается. Мы ограничиваемся случаем, когда вероятность проверки каждого агента зависит только от его собственной стратегии, поскольку в иной постановке сходимость реального поведения к равновесию Нэша вызывает сомнение.

Другое близкое направление исследований изучает задачи построения оптимальных иерархических структур (Keren, Levhari (1983), Y. Qian (1994)).

В работе М. Keren, О. Levhari [60] изучается оптимальная иерархическая структура фирмы с точки зрения предельного объема ответственности каждого сотрудника, исследуется зависимость расходов на содержание такой структуры от ее размера. Показано, что в достаточно общих предположениях расходы увеличиваются из-за возникающих проблем с координацией действий сотрудников, однако приведен контрпример, когда этого не происходит. В работе Y. Qian (1994) обобщаются предыдущие результаты на случай, когда сотрудники могут уклоняться от исполнения своих обязанностей или направлять свои усилия на достижение собственных целей при отсутствии контроля со стороны начальства. Отметим, что в указанных работах не рассматривается возможность сговора между агентами. Базовая модель налоговой инспекции с учетом коррупции рассмотрена в книге А. Васина (2005). В ней предполагалось, что инспекторы и налогоплательщики максимизируют ожидаемые доходы, проверка требует фиксированных издержек и всегда верно определяет категорию агента. Однако инспектор, обнаруживший факт уклонения, может быть подкуплен пойманным субъектом. Величина взятки лежит между максимальной приемлемой для плательщика и минимальной приемлемой для инспектора. Для устранения коррупции руководство проводит ревизии: перепроверяет некоторых инспекторов и увольняет скрывших уклонение от уплаты налогов. Стратегия организации инспекции заключается в определении зарплаты инспектора, вероятностей проверок и ревизий. Для этой модели в зависимости от параметров существует **три варианта оптимальной стратегии**, максимизирующей чистый налоговый доход:

– если стандартная взятка близка к минимальной приемлемой для инспектора, то оптимально проводить проверки и ревизии с пороговыми вероятностями, которые делают невыгодным и уклонение, и взяточничество;

– при близкой к максимальной взятке ревизии не нужны, а проверки проводятся с повышенной вероятностью, при которой уклонение оказывается невыгодным даже в условиях взяточничества;

– наконец, если затраты на проверки и ревизии достаточно велики по сравнению с налогом, то следует отказаться от сбора данного платежа.

Существуют, однако, серьезные препятствия для практической реализации указанных первых двух вариантов. В модели неявно предполагается способность центра контролировать фактическую частоту проверок без проведения ревизий. В отсутствие такого контроля возникают предпосылки для формирования коррупционной структуры, координирующей действия инспекторов, снижая фактическую вероятность проверок до уровня, максимизирующего общий объем взяток. Другая проблема связана с возможной нехваткой честных ревизоров. В реальных ситуациях число заведомо честных сотрудников обычно мало по сравнению с необходимым для организации ревизий согласно первому варианту. Альтернативой, позволяющей преодолеть эти трудности, является формирование иерархической контрольной структуры, подавляющей коррупцию на всех уровнях с помощью малого числа честных инспекторов. Опишем соответствующую постановку проблемы, не конкретизируя тип инспекции.

Представим, что в некоторой стране (регионе) к власти приходит благонамеренный лидер, который обладает достаточными властными полномочиями и желает организовать эффективную инспекцию, обеспечивающую законопослушное поведение граждан (агентов нулевого уровня) и подавляющую коррупцию. Для каждого агента нулевого уровня определены множество возможных действий, характеризующихся затратами на их осуществление, а также стратегия правильного поведения, определяющая действие агента в зависимости от случайного фактора (в случае налоговой инспекции уплату налога в зависимости от размера дохода). Агенты предполагаются рациональными и риск-нейтральными, и у них есть стимул для уклонения от правильного с точки зрения лидера действия. Для того, чтобы предотвратить такое уклонение, организуется инспекция, которая с некоторой вероятностью проверяет агентов 0-го уровня. Для осуществления проверок в основном привлекаются люди, которые тоже максимизируют свой ожидаемый доход с учетом зарплат, штрафов, взяток. Поэтому, если это выгодно, они будут вступать в сговор с проверяемым для взаимовыгодного увеличения личного благосостояния.

Для контроля над инспекторами **первого уровня** вводятся проверки инспекторами второго уровня и т. д. Помимо рациональных агентов, у лидера есть малое число доверенных лиц, стоимость проверок которыми очень высока. Такие сотрудники осуществляют контроль на верхнем уровне инспекции.

Задача, которую мы рассматриваем, заключается в следующем: как с минимальными затратами создать эффективную контролируемую струк-



туру, которая обеспечивает законопослушное поведение и подавляет коррупцию? Стратегия инспекции задается вероятностями проверок в зависимости от поступающей информации о результатах, полученных на предшествующих уровнях. Далее рассматриваются различные варианты этой модели. В **первом варианте** (разд. 2.1 прил. 3) издержки на проверку и наказания за нарушения на каждом уровне фиксированы. Устойчивость стратегии к уклонению от честного поведения исследуется как в отношении отклонения коалиций, так и с точки зрения случайных индивидуальных отклонений, что соответствует концепции совершенного подыгрового равновесия. Выясняется, что оптимальные вероятности проверок, гарантирующие отсутствие нарушений, одинаковы для указанных подходов. Обсуждается также вопрос альтернативных схем наказания. Показывается, что освобождение агентов некоторых уровней от наказания за некачественную проверку не приводит к снижению издержек на содержание инспекции. **Другой вариант** модели рассматривается в разд. 2.2 (там же), где издержки на проверку рациональными инспекторами на каждом уровне определяются их заработной платой. Задача состоит в расчете оптимальных размеров заработных плат на всех уровнях, исходя из минимизации полных затрат на проверки при условии обеспечения честного поведения. Получены необходимые и достаточные условия оптимальности, позволяющие рассчитать соответствующие стратегии инспекции. Отметим, что указанные стратегии организации инспекции можно рассматривать как **возможный путь выхода** из коррупционной ловушки, описанной в работе В. М. Полтерович (2007). В разделе рассматривается пример модели налогообложения малых предприятий, для которой проведены численные расчеты, подтверждающие возможность организации инспекции и подавления коррупции с относительно небольшими издержками. В разд. 4 изучается возможность дальнейшего снижения затрат на функционирование инспекции. Показано, что одним из перспективных вариантов является использование механизма секретных сигналов агентов о попытке подкупа. В разд. 5 кратко обсуждаются различные меры по противодействию коррупции, предпринимаемые на практике и предлагаемые в литературе (см. прил.).

### **Практические меры по борьбе с коррупцией**

Рассмотренные в настоящей работе стратегии подавления коррупции не являются сугубо теоретической конструкцией. При описании модели мы формализовали и обобщили реальную стратегию, которая была применена в Сингапуре с 80-х гг. XX в. Там был создан специальный орган – Агентство по борьбе с коррупцией, директор которого подчиняется напрямую премьер-министру страны. Отличительной чертой Агентства является строгая иерархическая структура, небольшой размер и значительная самостоятельность, закрепленная законодательно.

Чтобы удержать сингапурских чиновников от взяток, их зарплаты были подняты до уровня, характерного для топ-менеджеров частных корпораций. Деятельность должностных лиц интенсивно контролируется: при обнаружении халатности в работе чиновник увольняется без права работы в государственном секторе. На первых порах было наказано несколько высокопоставленных лиц и уволено до 50 % чиновников из таможенных и налоговых органов. В результате за 20 лет Сингапур прошел путь от страны, которая была в конце первой сотни рейтинга по уровню коррупции, до первой десятки, несмотря на то, что политический режим в этой стране рассматривается как авторитарный и упомянутые во введении механизмы гражданского общества развиты слабо.

Обсудим некоторые предлагаемые в настоящее время меры по борьбе с коррупцией в постсоветских государствах.

1. *Регламентация действий чиновников*, упрощение бюрократических процедур, безусловно, являются мерами первостепенной важности. Все страны, достигшие хороших результатов, использовали этот подход. Если чиновники сами пишут правила и законы относящиеся к их сфере деятельности, то нередко за счет сложных и, неоднозначных норм закладывают возможность практически неустранимой коррупции. Большую опасность с этой точки зрения представляют законы или административные акты, предоставляющие чиновнику возможность выбирать меру наказания, проверяемого им плательщика или чиновника низшего уровня. В качестве примера приведем закон Российской Федерации об ответственности за уклонение от налогов в крупном размере. Такое уклонение может наказываться штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. р. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (ст. 199 УК РФ). Если выбор конкретной меры наказания не регламентируется какими-либо другими актами, то устранить возможность взятничества практически невозможно.

2. *Ужесточение режима проверок и наказаний*. Исходя из утверждений разд. 2, возникает соблазн снижения затрат на проверки за счет увеличения штрафных констант. Этот подход, как показывает исторический опыт и некоторые аналитические исследования, далеко не всегда дает хороший результат. Во многих случаях ужесточение наказания приводит к тому, что возрастает размер взяток. Но и при оптимальной стратегии проверок слишком жесткие наказания налогоплательщиков и инспекторов могут иметь негативные последствия. Они толкают нарушителей к более серьезным преступлениям, а также создают стимулы для фальсификации нарушений с целью воздействия на честных плательщиков и чиновников.

3. В последнее время в России, Беларуси, Украине и иных постсоветских государствах широко обсуждается *обязательное декларирование чиновниками и их ближайшими родственниками доходов и имущества* (частично оно уже имеет место). Введение такой нормы может быть разумным с точки зрения ограничения социального неравенства и усиления общественного контроля над расходованием государственных средств. Однако ожидать большого эффекта от этой меры в плане борьбы с коррупцией, на наш взгляд, не следует. Она позволит выявить лишь неопытных и глупых коррупционеров. Основная масса крупных взяточников готова к введению этой нормы и найдет, на кого переписать доходы и имущество. Более того, данная норма создает потенциальную возможность для провокаций с целью дискредитации и устранения честных чиновников. Поэтому она должна быть тщательно проработана с этой точки зрения.

4. *Горячая линия связи с руководством инспекции и система защиты осведомителей.* Наш анализ показывает, что система секретных сигналов о попытках подкупа может, существенно снизить стоимость проверок и сделать организацию инспекции более эффективной. Однако в тех случаях, когда анонимность не может быть гарантирована, протестующие против коррупции подвергаются определенному риску. Поэтому необходима разработка законодательной базы по защите осведомителей: от официального разрешения на донос до системы поощрений.

5. Совсем неверной представляется идея ограничения *максимального числа проверок* плательщика одной или двумя за отчетный период. Для выявления чиновников-взяточников необходимо проведение ревизий, частью которых являются повторные проверки плательщиков. Как показывает наша модель, потенциальная возможность ревизии является важнейшим фактором, предотвращающим коррупцию. При этом механизм случайного выбора проверяемых должен находиться в руках центра. Инспекторы не должны иметь возможности освободить плательщика от проверки или ревизии (см. прил.).

## **§ 7. Эффективность прокурорского надзора в сфере борьбы с коррупционными правонарушениями**

В Республике Беларусь установлена единая система государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией. К таким органам отнесены: прокуратура, органы внутренних дел и государственной безопасности, в которых созданы специальные подразделения по борьбе с коррупцией.

Прокуратура определена законом как государственный орган, ответственный за организацию борьбы с коррупцией. Прокуратура наделяется функцией координации деятельности других государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией.

23 декабря 2008 г. при Генеральной прокуратуре Республики Беларусь был создан общественный совет по противодействию коррупции, в состав которого вошли представители государственных органов, общественных

объединений, профсоюзов, ряда других структур. Основными целями совета являются консолидация широкого круга общественности для оказания помощи правоохранительным органам в борьбе с коррупцией, выявление ее причин и условий, создание единой системы мониторинга и информирования по этой проблеме.

Генеральный прокурор Республики Беларусь **Г. А. Василевич** (а благодаря его активной позиции прокуратура настолько ярко, инициативно функционирует, что пресса ее работу совершенно справедливо оценила как креативную) обозначил ряд основных проблем и задач, и на этой основе – определил конкретные задачи, на решении которых следовало бы сосредоточить внимание.

Так, Проекты региональных программ по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 гг., представленные на утверждение в Генеральную прокуратуру, как отметил Г. А. Василевич, отличались формализмом, что не позволило утвердить ни одну из них [19, с. 2].

Учитывая особую значимость борьбы с преступностью, как одной из основных причин социальной напряженности в обществе, Г. А. Василевич потребовал от прокуроров дальнейшего проведения мониторинга состояния преступности, ее динамики и структуры, выработки прогнозов и тенденций развития криминогенной ситуации в каждом районе, городе и регионе и на этой основе – определения конкретных практических подходов к осуществлению согласованных мер противодействия преступности всеми правоохранительными и иными государственными органами.

### **Борьба с коррупцией и организованной преступностью**

Исходя из актуальности, важности возложенных Главой государства на органы прокуратуры задач по координации борьбы с коррупцией прокуроры активизировали свою деятельность в этом направлении. По сравнению с 2007 г. количество зарегистрированных коррупционных преступлений в 2010 г. увеличилось на 18 % (с 3084 до 3637), из них по ст. 210 УК – на 27,6 % (с 675 до 861), ст. 430–432 УК – на 24,1 % (с 1066 до 1323).

Генеральной прокуратурой внесен ряд предложений о необходимости совершенствования антикоррупционного законодательства с учетом практики его применения, требований международных документов, а также опыта иностранных государств и они положены в основу проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон «О борьбе с коррупцией».

Однако и в этой работе еще имеются недостатки. Идет рост числа служебных подлогов, не представляющих большой общественной опасности. В общей структуре коррупционной преступности служебные подлоги составляют 29 % (1048 из 3637) от всех зарегистрированных коррупционных преступлений. Напомним, что с 1 января 2011 г. данный состав преступления был исключен из числа коррупционных.

Необходимо совместно с заинтересованными лицами проанализировать эффективность деятельности координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией и реализуемых ими решений за 2010 г.

Продолжить проведение антикоррупционных проверок в республиканских органах государственного управления, других государственных органах и организациях. В ходе их проведения в обязательном порядке анализировать работу конкурсных комиссий.

### **Надзорная деятельность**

Несмотря на значительное сокращение количества проведенных проверок с учетом требований Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», нам удалось не только сохранить, но и повысить результативность прокурорского надзора.

Было сокращено количество проверок на 32 % (с 13313 в 2009 г. до 9066 в 2010 г.), при этом внесено 27772 акта прокурорского надзора (32587 в 2009 г.). Отменено 3653 незаконных акта (в 2009 г. – 3933).

При снижении числа проверок с 780 в 2009 г. до 595 в 2010 г. возросло число возбужденных уголовных дел – 98 (в 2009 г. – 94), внесенных представлений – 295 (в 2009 г. – 118), принесенных протестов – 90 (в 2009 г. – 60), число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности – 786 (в 2009 г. – 767).

Генеральной прокуратурой еще в 2009 г. была направлена информация в Правительство (Совет Министров) Республики Беларусь о необходимости совершенствования контрольной деятельности. Оценка деятельности контролирующих органов позволяет констатировать, что при всей их многочисленности контроль зачастую формален, устранение выявляемых нарушений не обеспечивалось. В прошлом году по требованиям прокуроров к дисциплинарной, административной и материальной ответственности привлечен 851 сотрудник контролирующих структур. Руководителям этих органов внесено 790 представлений. Но ситуация, к сожалению, не изменяется в лучшую сторону, о чем наглядно свидетельствуют результаты проведенного органами прокуратуры анализа исполнения Министерством финансов, его территориальными и местными финансовыми органами бюджетного законодательства при проведении государственных закупок. Из проведенных финансовыми органами 2200 проверок нарушения выявлены лишь в 37 организациях. Вопросы эффективности расходования бюджетных средств изучаются поверхностно, без детального отражения нарушений процедуры проведения закупок (торгов), без оценки предложений претендентов, состояния контроля со стороны государственных заказчиков за надлежащим исполнением обязательств поставщиками.

В 2010 г. принесены протесты в отношении **343** лиц, из которых удовлетворено 41,6 %. Недостаточно используется профилактический потенциал выездных заседаний. В 2007 г. в выездных заседаниях рассмат-

ривались единичные дела. В настоящее время работа прокуроров по инициированию проведения таких заседаний при направлении дел в суд позволила несколько активизировать этот процесс. В 2008–2009 гг. в выездных заседаниях рассмотрен 1 % дел, в 2010 г. – 2,5 % (1365 дел). Обоснованность требований Генеральной прокуратуры нашла подтверждение в Концепции, где в п.п. 15.4 п. 15 закреплено «практиковать рассмотрение уголовных дел в выездных судебных заседаниях в качестве действенного средства предупреждения совершения новых преступлений (выделено мною. – Н. И.)». Поэтому Генеральный прокурор нацелил прокуроров на безусловное исполнение этого требования.

Причем следует всегда помнить: главное – это судьба человека. Ошибки, допущенные судами в процессе осуществления правосудия, хоть и с опозданием, но должны быть исправлены, требования заинтересованных лиц разрешены в соответствии с законом. Это созвучно с мнением Главы государства, высказанным на четвертом Всебелорусском народном собрании: «Если люди правы, то давайте извинимся и поправим эту ошибку. Они поймут».

В текущем (2011) году прокурорам следует сосредоточить свое внимание на качестве приносимых надзорных протестов. Республиканский процент кассационного опротестования составил 88,5 %, а в прокуратурах Брестской и Витебской областей соответственно 93 и 93,1 %, в Гомельской области – всего 77,8 % [19, с. 3–9].

От усилий органов прокуратуры, от наших усилий, конкретных результатов в немалой степени зависит то, насколько Республика Беларусь может ускорить движение по пути социально-экономических преобразований, утверждения правопорядка и законности. Люди должны видеть, что прокурорские работники действуют энергично, целеустремленно, обеспечивают надежную защиту их прав и законных интересов граждан.

## **§ 8. Неразвитое гражданское общество, отсутствие свободы доступа к информации – главные факторы развития коррупции**

Законодательная база для борьбы с коррупцией в Республике Беларусь (и в ряде постсоветских государств, в том числе в России, на Украине и т. д.) пока недостаточно эффективна, она не позволяет в полную меру бороться с этим явлением. Законопроекты, которые направлены на борьбу с коррупцией, очень трудно проходят через парламент. Парламент – это срез всего нашего общества: каково общество – таков и парламент. Если общество поражено коррупцией, значит, в парламенте есть депутаты, которые отражают интересы коррумпированных личностей. Потому с таким трудом и проходят через парламент необходимые законопроекты. Так, в парламенте (Государственной Думе) России неоднократно не «проходили» (не при-

нимали) законопроекты антикоррупционного содержания. В этой связи довольно часто поднимают вопрос о правомерности существования депутатской неприкосновенности. Государственная Дума – это срез или зеркальное отражение российского общества. Если в обществе есть богатые, значит, в Государственной Думе есть депутаты, которые защищают интересы богатых. Если в обществе есть преступники и преступность, значит, и в Государственной Думе есть депутаты, которые либо сами замараны преступной деятельностью, либо отражают и защищают интересы преступных кланов. Это объективная закономерность. Поэтому становится понятной (с первой точки зрения непонятная) реакция парламента – преступникам либо их ставленникам/представителям не нужны законы антикоррупционного характера. А посему, представляется, что для преступников не должно существовать неприкосновенности. И правы те, кто отмечает, что депутатская неприкосновенность является одним из условий для коррумпированной деятельности.

Однако существует необходимость в депутатской неприкосновенности с политической точки зрения. Представьте себе, идет выборная кампания, или надо принять очень важный закон, который кем-то лоббируется и заранее известно, что часть депутатов будет против этого закона, и для того чтобы закон принять или не принять, не хватает 2–3 голосов. Значит, нужно депутата задержать, продержать трое суток в изоляторе временного содержания и, извинившись, выпустить. Таким образом, депутат не примет участия в голосовании, и закон пройдет или не пройдет, а кандидат будет избран депутатом или не будет избран. Именно поэтому неприкосновенность депутата необходима. Многие депутаты совершенно не заинтересованы в этой неприкосновенности (например, генерал А. Гуров и др.) и готовы рассмотреть этот вопрос и ограничить неприкосновенность депутата.

В настоящее время следовало бы создать условия, чтобы против депутата можно было возбудить уголовное дело, провести расследование и только на стадии придания суду требовать согласие парламента. А может быть, необходимо какую-то другую форму продумать, более упрощенную. Но надо помнить, что палка всегда бывает о двух концах. Мы боремся с преступными проявлениями и забываем вопросы политики. А на политику преступники оказывали и оказывают огромное воздействие.

И, если уж зашел разговор о неприкосновенности, то давайте его расширим: а как насчет судейской неприкосновенности? Ведь правоохранные органы не имеют право, застав судью при совершении преступления, возбудить уголовное дело. Представьте себе ситуацию: мы застали судью при совершении преступления. Узнав, что он судья, его отпускают. А вещественные доказательства через какое-то время исчезают. Даже если

потом квалификационная комиссия даст разрешение на возбуждение дела, это уже ни к чему не приведет.

Недавно на Комиссии по борьбе с коррупцией был рассмотрен законопроект о внесении изменения в Закон о защите судей, где поставили вопрос о праве возбуждать уголовные дела не против судей, а по факту совершения преступления, а уже в процессе расследования предъявлять доказательства и лишать судей их неприкосновенности. В ближайшее время, как пояснили члены Комитета по безопасности, этот законопроект будет вынесен на рассмотрение данного Комитета, после чего он будет представлен на рассмотрение Государственной Думой. У данного законопроекта много противников. Значит, многие не заинтересованы в его принятии. Остается лишь надеяться, что преступное лобби будет в меньшинстве и законопроект будет принят.

Самой опасной и, с нашей точки зрения, влиятельной является исполнительная власть и ее «неприкосновенность», когда чиновники цинично нарушают закон, совершают преступления и остаются недостижимыми для правосудия. Примерами этого пестрят все средства массовой информации. Это особо пагубная примета российского, украинского общества. Беларусь также не может похвастаться чистотой своих рядов.

Но законодательство – это не самый сильный рычаг в борьбе с коррупцией. Мы должны, прежде всего, говорить об условиях, порождающих коррупцию, так как любое преступление – это социальная болезнь общества. А у любого заболевания есть определенные причины: то ли это, образно говоря, слишком грязные руки, которые не моют, то ли это грязная среда, то ли это нечистая вода. В вопросе коррупции очень многое зависит от политической воли бороться с нею.

За последнее десятилетие в России (а Россия – уникальная страна, представляется, что у них нет ощущения середины, они всегда бросаются в какие-то крайности) сложились уникальные условия для создания коррумпированных группировок и коррумпированной деятельности. В результате действий, определявшихся желанием переориентировать российскую экономику, политику и общественное развитие в совершенно противоположную сторону, от социализма к капитализму, вся государственная собственность осталась без хозяина. Она была отчуждена от государства и стала как бы ничейной. Вокруг этой собственности и начали развиваться все коррупционные процессы. То есть начался передел собственности. Он продолжается и по сей день, и будет продолжаться еще долго. А пока происходит передел собственности, будет существовать и коррупция. От этого мы никуда не денемся. Все сказанное в различной степени относится и к иным постсоветским государствам – Украине, Молдове, Казахстану, Беларуси (в России размах коррупционных правонарушений настолько масштабен, что даже трудно представить, о чем думают и насколько неэффективно действуют правоохранительные



органы – ведь одни только рейдерские захваты военно-промышленного комплекса чреваты для России потерей национальной безопасности, суверенитета. Вообще трудно какой-либо стране сравниться в этом плане с Россией – она, к сожалению, безусловный «центр» расцвета данного зла).

Видимо, первыми в государстве столкнулись и почувствовали проблему коррупции те, кого можно назвать практиками, те, кто непосредственно раскрывал преступления. Потом за эту проблему взялись и научные работники. Так, генерал МВД в отставке А. И. Гуров был и «практиком», а теперь стал крупным ученым. Все помнят его предупреждения о надвигающейся опасности коррумпированного захвата экономики и политических рычагов в государстве. Его научные публикации «Лев готовится к прыжку» и «Лев прыгнул», к сожалению, не были вовремя услышаны властью, или их не захотели услышать.

Красной нитью в работе проходила мысль о невозможности борьбы со спрутом коррупции без доступа к информации. Особенно плохо обстоят в этом аспекте дела. Все ведущие международные организации неоднократно заявляли о необходимости прозрачности информации.

В мае 2009 г. на рабочем совещании в Грузии были обсуждены законы свободы доступа к информации и различные практики в регионе (хотя, изучив материалы совещания, можно прийти к выводу, что оно, скорее, было международным, нежели региональным; в его работе принимали участие в том числе и российские специалисты, и западные). Защитники свободы информации из Кавказского региона собрались с 8 по 11 мая 2009 г. для сравнения законодательств и практик в регионе и для выработки общих стратегий для укрепления права доступа к информации в этих странах. В рабочем совещании, организуемом Архивом Национальной Безопасности совместно с партнерами из Тбилисского государственного университета, приняли участие представители ведущих организаций защитников свободы информации в Грузии, Армении, Азербайджана, России, США и др. В Телави в течение двух дней проходили встречи, выступления и дискуссии, а также сессия Архива Государственной Безопасности Грузии в Тбилиси.

Среди участников были юристы, которые рассказали о судебных процессах, касающихся свободы доступа к информации (СДИ), журналисты, которые использовали законы СДИ в их журналистских расследованиях, а также ученые – и те, кто содействовал принятию и пропаганде проектов законов о СДИ и те, кто сталкивается с проблемами в доступе к информации в их работе в архивах. Рабочее совещание состоялось в критический поворотный момент, – все представленные страны имеют законы СДИ, совсем недавно, в январе 2009 г., такой закон был принят и в Российской Федерации, но проблемы – в соблюдении законов (все с большими трудностями сталкивается каждая из стран, даже приняв такой закон).

Одним из наиболее ярких результатов семинара стало понимание общности проблем, которые испытывают активисты СДИ в этом регионе и их стремление объединить усилия для решения проблем. Тема необходимости разработки совместной стратегии и создания работающей сети для обмена информацией и поддержки друг друга несколько раз прошла в докладах, а также в обсуждениях вне зала.

Так, хотя закон о свободе доступа к информации был принят в Грузии в 1999 г., в Армении в 2003 г., в Азербайджане в 2005 г. и в России в 2009 г. и много работы по запросам и мониторингу было сделано после принятия законов, во всех странах все еще отсутствует действительно **надежный механизм** его реализации. Например, в Азербайджане парламент принял практически все рекомендации НПО (неправительственные организации), которые привели к значительному улучшению права, однако с тех пор не был достигнут какой-либо значительный прогресс с точки зрения реальной открытости правительственной информации.

На семинаре было также отмечено, что **общее наследие советского прошлого** в представленных странах, где граждане не имели права доступа к информации и где правительство контролировало доступ к информации, по-прежнему осталось в общественном сознании. Как отметили несколько ораторов – **большинство граждан не знают**, что даже существуют законы СДИ, и даже **многие местные органы власти** не знают о правовых требованиях. Это наследие создает сложные задачи для применения законов на всем постсоветском пространстве, поэтому перед их применением необходима **широкая просветительская работа** среди граждан и должностных лиц о праве знать.

Большинство участников описали конкретные проблемы в реализации действующих законов и правил в их странах. Хотя фактические тексты законов в регионе в целом очень хорошие (к примеру, лучше, чем язык в предлагаемой Европейской конвенции), их фактическое осуществление **отстает** от международных стандартов. Одной из важных причин было то, что **граждане редко обращаются в суд** даже после получения необоснованных отказов на свои запросы. Некоторые существенные прецеденты имеются в регионе, однако для успешной реализации права свободы доступа к информации инициаторам запроса приходилось обращаться в суд, как в ряде примеров из Армении. В Азербайджане ситуация с реализацией права также эпизодична, но судя по всему решения судов были менее благоприятными для случаев СДИ. Несмотря на то, что закон в Азербайджане предусматривает уголовную, а также административную ответственность за отказ предоставить информацию, на самом деле там ни разу не было решения суда по применению уголовной ответственности в случаях нарушения СДИ.

Среди иных вопросов участники обсудили роль НПО на этапе разработки и принятия законов по СДИ. В России за последние несколько лет

НПО была проведена обширная юридическая и образовательная работа. Их общественная кампания по рассылке писем с требованиями о переходе принятия закона Думой в заключительную стадию рассмотрения в результате значительно улучшило окончательный вариант закона. В Армении закон был принят в результате активного давления низовых кампаний, а **Грузия** была **первой страной на Кавказе**, где законодательная власть ответила на давление гражданского населения принятием закона в 1999 г. Если же говорить о всем постсоветском пространстве, где с отмеченными аспектами дело обстоит еще хуже, то она (Грузия) – первая в списке государств, осознавшая необходимость закона в сфере СДИ и принявшая его еще в 1999 г. (к примеру, Беларусь, к сожалению для наших граждан, такого закона еще не обсуждала и не принимала).

Одним из сюрпризов семинара стало то, что участники прилагали очень много аналогичных усилий, которые способствовали принятию законов в каждой стране, однако редко, если вообще, встречались друг с другом раньше, даже внутри каждой из стран, и совсем не встречались на межрегиональном уровне. По сути, все организации в основном боролись с проблемами внутри их стран изолированно, без сотрудничества с организациями из других стран.

В ходе работы выступавшие на рабочем совещании обсудили взаимосвязь между группами СДИ и правительственными учреждениями. Наилучшим подходом, по словам грузинской и российских делегаций, было сочетание прямого контакта и сотрудничества – «сделать себя полезным для чиновников» – например, давать конкретные рекомендации, которые могут помочь учреждениям соответствовать требованиям правительства по **публикации информации на их сайтах** (к сожалению, это одна из наиболее болезненных тем и для нас. Неоднократно Президент Беларуси говорил о необходимости отражения на официальных сайтах различных ведомств своевременной, достоверной информации – дело продвигается с большим трудом). Все участники согласились с необходимостью заниматься **воспитательной работой** среди чиновников СДИ и, в то же время, при необходимости, следует разрешать проблемы по претворению и соблюдению законов в судебном порядке.

Необходимость более расширенного, углубленного и регулярного обучения была выдвинута как одна из **основных целей** предстоящей работы. Участники отметили, что, хотя некоторое обучение было проведено на Кавказе, но необходимо проводить их гораздо чаще. Все согласились с тем, что было бы хорошо, если бы в учебных программах участвовали юристы и журналисты, как минимум, а в идеале – еще и судьи, должностные лица, ответственные за реализацию СДИ и ученые. Такие учебные семинары могут быть организованы в каждой стране на регулярной основе и перио-

дически могут принимать участников не только со всего региона, но и в международных масштабах.

На заключительной сессии Конференции – «**мозговом штурме**» – участники вновь подчеркнули необходимость **объединять** их знания и усилия и **обмениваться** информацией по конкретным вопросам. Грузинская делегация выразила свое намерение организовать НПО по свободе информации в Грузии, а в последующем и региональный центр на Кавказе по образцу **Санкт-Петербургского Института Развития Свободы Информации** (что, представляется, следовало бы сделать и нам). Другой важной инициативой стало намерение создания формальной сети с веб-сайтами участников этого семинара, где они могли бы участвовать в он-лайн обсуждениях вопросов и практики своей работы. Организаторы также решили, что все презентации данного семинара и заключительные документы будут опубликованы в двух предстоящих выпусках Грузинского Архивного Бюллетеня.

В последний день семинара-практикума участники посетили Государственный Архив Национальной Безопасности Республики Грузия, где они имели уникальный шанс увидеть и работать с **документами советского периода**, особенно с документами периода с 30-х по 80-е гг. **Архив государственной безопасности** Грузии объединил **три** бывших центральных архива – Президентский Архив, Архив КГБ и Архив Министерства Внутренних Дел. Наши грузинские партнеры спасли документы от наводнений и пожаров и, проявив героические усилия, поместили все документы в современное хранилище. После обеспечения физической безопасности документов сотрудники архива сделали **электронные копии коллекции и открыли доступ к документам** для общественности.

Участники семинара пришли к выводу, что Архив Государственной Безопасности Грузии является **примером открытости и эффективности**, непревзойденным во всем бывшем советском пространстве. Руководство архива рассказало участникам о существующих коллекциях и об истории сохранения документов и пригласило всех участников семинара свободно использовать архив, если это необходимо для их работы.

Семинар закончился на высокой ноте понимания общей миссии, высказанной всеми участниками, – заниматься совместной работой по защите и отстаиванию свободы доступа к информации на Кавказе и в России. Участники решили продолжить свое общение путем создания веб-сайта и организации регулярных мероприятий для анализа работы и выработки общей стратегии для решения проблем, существующих в регионе.

Бывший Национальный Архив Безопасности теперь защищен и открыт для публики в большой степени **благодаря усилиям** научного сотрудника Государственного Архива Безопасности Грузии Георгия Клдиашвили.

Омар Тушурашвили, директор Архива Грузинского Министерства Внутренних Дел, проводит виртуальную экскурсию по документам советских времен, теперь доступным для ученых в Архиве Государственной Безопасности.

Правительство России прислушалось к Просьбе Общественности о Приеме Закона о Доступе к Информации. 21 января 2009 г., в тот же день, когда Президент США Барак Обама (Barack Obama) принял решительные шаги по транспарентности и подотчетности в правительстве США, нижняя палата российского парламента – Государственная Дума, приняла законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Закон вступил в силу с 1 января 2010 г. после утверждения Федеральным собранием и подписания Президентом Медведевым. В России перед принятием данного закона появлялись публикации, посвященные активной работе властных структур во имя свободного доступа к **социально значимым данным** (публикации буквально «бомбардировали» парламент России). И в результате он был принят, т. е. гражданское общество, когда оно сильно, достигает своей цели.

**Мониторинг** официальных сайтов федеральных органов государственной власти на сайте партнеров СДИ – Института Развития Свободы Информации – размещен экспертный анализ официальных сайтов Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы РФ, Федерального Собрания РФ.

Однако значительных изменений по сравнению с прошлым годом не наблюдается: большая часть замечаний эксперта, изложенных в Мониторинге этого года, остается в силе. Говорить о каком-либо информационном прорыве, который, кстати, обещают с высоких трибун каждодневно, не приходится.

Кратко изложим информацию об общественных организациях, которые активно занимаются проблематикой СДИ.

**Институт Развития Свободы Информации** – негосударственная некоммерческая организация. Основана в 2004 г. Занимается изучением, анализом и поиском решения одной из главных проблем России нового времени – **проблемы доступа к социально-значимой информации**. Специализируется на праве на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Основная цель организации – стимулировать развитие «властного» сектора виртуального пространства, создание и поддержание постоянного контакта органов государственной власти с общественностью в режиме он-лайн.

**Московская Хельсинская Группа** – старейшая из ныне действующих российская правозащитная организация. Миссия МХГ – содействие **соблюдению прав человека** и построению демократии в России. Для этого МХГ со дня своего основания занимается выявлением нарушений прав человека и оказанием давления на власть с целью добиться соблюдения меж-

дународных обязательств в области прав человека, взятых на себя Российской Федерацией. С момента своего воссоздания в 1989 г. МХГ делает все возможное для укрепления и продвижения гражданского общества в России, оказывая всемерное и разностороннее содействие развитию правозащитного и общественного движения в регионах РФ.

**Мемориал** – это движение, основной задачей которого изначально было сохранение памяти о политических репрессиях в недавнем прошлом нашей страны. Сейчас это содружество десятков организаций в России, Казахстане, Латвии, Грузии и на Украине, ведущих **исследовательскую, правозащитную, просветительскую работу.**

**«Гражданский контроль»** – общественная правозащитная организация, созданная в 1992 г. группой правозащитников, юристов, журналистов, депутатов Государственной Думы РФ и Городского Совета Санкт-Петербурга с целью содействия установлению **контроля со стороны гражданского общества** над деятельностью правоохранительных государственных органов – армии, милиции и спецслужб – для предотвращения нарушения ими конституционных прав граждан.

**Human Rights Watch** является одной из ведущих независимых организаций в мире, созданной для **защиты прав человека.** Сосредоточив внимание международного сообщества на страны, где нарушаются права человека, эта организация предоставляет право голоса угнетенным и старается привлечь угнетателей к ответственности за их преступления. 30 лет Human Rights Watch упорно борется за справедливость и безопасность людей во всем мире.

АНО **«Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл–Р»** (Центр ТИ–Р) является некоммерческой общественной организацией, целью деятельности которой является создание **единой национальной антикоррупционной системы,** которая могла бы решать **три блока** задач:

- формирование антикоррупционного мировоззрения и правосознания граждан;
- институализация «прозрачности»;
- предотвращение коррупции через обеспечение действенности антикоррупционных механизмов официальных документов.

Принятие Федерального закона РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стало **ключевым поворотным моментом отказа** от давних традиций засекреченности государственной деятельности. Кроме того, известен как самый долгообсуждаемый законопроект в новейшей истории в Думе. Законопроект впервые появился в январе 2007 г., а был подписан Президентом Дмитрием Медведевым лишь 9 февраля 2009 г. и вступил в силу 1 января 2010 г. **Впервые** в российской истории законом позитивно **гарантировано**

**право** российских граждан запрашивать и получать информацию, излагается процедура оформления таких запросов и определяется ответственность правительства за предоставление такой информации.

Каково положение дел в мире с наличием законов СДИ?

Всего таких государств насчитывается 31! Причем с учетом не только принятых законов о СДИ, но и отдельных положений, затрагивающих СДИ (как, например, в Беларуси). Там, где отсутствуют конкретные законодательные документы, дается ссылка на положения других законов, касающиеся свободы информации.

Список государств с указанием нормативного акта и года его принятия в странах операций ЕБРР:

1. Азербайджан – Закон «Об информации, информатизации и защите информации» (апр. 1998 г.)

2. Албания – Закон «О праве на получение информации об официальных документах» (июнь 1999 г.)

3. Армения – Закон «О свободе информации» (2003 г.)

4. Беларусь – Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» (принят парламентом и подписан Президентом 10 нояб. 2008 г., вступил в силу в мае 2009 г.).

5. Болгария – Закон «О доступе к государственной информации» (2000 г.).

6. Босния и Герцеговина – Закон Федерации Боснии и Герцеговины «О свободе доступа к информации» (июль 2001 г.).

Сербия – Закон Республики Сербской «О свободе доступа к информации» (18 мая 2001 г.).

7. БЮР Македония – Закон «О свободе доступа к информации общественного характера» (2006 г.).

8. Венгрия – Закон «О защите данных и свободе информации» № LXIII (1992 г.) с изменениями, внесенными законом № LXVIII (2003 г.); Закон «О свободе информации в электронной форме» № XC (2005 г.).

9. Грузия – Общеадминистративный кодекс Грузии. Глава 3 Кодекса озаглавлена «Свобода информации» (1999 г.).

10. Казахстан – Конституция Республики Казахстан.

11. Киргизская Республика – Закон Киргизской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» (1997 г.).

12. Косово (Сербия) – Закон «О доступе к официальным документам» № 2003/12 (Миссия ООН в Косово, 2003 г.).

13. Латвия – Закон «О свободе информации» (принят 29 окт. 1998 г., подписан 6 нояб. 1998 г.).

14. Литва – Закон «О предоставлении информации общественности» № I-1418, 2 июля 1996 г. (измененный законом № IX-972 от 20 июня 2002 г.).

15. Молдова – Закон «О доступе к информации» № 982-XIV (5 нояб. 2000 г.).

16. Монголия – нет конкретного закона, гарантирующего право доступа к информации, носителями которой являются государственные органы. Это основное право закреплено в п. 17 ст. 16 Конституцией страны.

17. Польша – Закон «О свободе доступа к государственной информации» (6 сент. 2001 г.).

18. Российская Федерация – Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (принят Советом Федерации 28 янв. 2009 г.).

19. Румыния – Закон «О свободе доступа к информации, представляющей общественный интерес» (окт. 2001 г.).

20. Сербия – Закон «О доступе к государственной информации» (2004 г.).

21. Словацкая Республика – Закон «О свободе доступа к информации» (принят в мае 2000 г., вступил в силу 1 янв. 2001 г.).

22. Словения – Закон «О доступе к информации общественного характера» (март 2003 г.).

23. Таджикистан – Закон Республики Таджикистан «Об информации» (май 2002 г.). Конституция Республики Таджикистан издания 1994 г.

24. Туркменистан – конкретный закон, гарантирующий право доступа к информации о деятельности государственных органов, отсутствует.

В ст. 26 Конституции Туркменистана издания 1992 г. закреплено право доступа к информации, носителями которой являются государственные организации.

25. Турция – Закон Турции «О праве на получение информации» № 4982 (2003 г.).

26. Узбекистан – Закон «О принципах и гарантиях свободы информации» (12 дек. 2002 г.) [на рус. языке].

27. Украина – Закон Украины «Об информации» (1 дек. 2001 г.).

28. Хорватия – Закон «О праве доступа к информации» (15 окт. 2003 г.).

29. Черногория – Закон «О свободе доступа к информации» (нояб. 2005 г.).

30. Чешская Республика – Закон «О свободе доступа к информации», сборник законов 106/1999 (11 мая 1999 г.).

31. Эстония – Закон «Об открытой информации» (дек. 2007 г.).

Таким образом, без **консолидации сил** гражданского общества, органов власти и управления становится архисложным гарантирование гражданам любого государства СДИ, устойчивое развитие любого общества и минимизация столь опасного, сложного явления, как коррупция (в особенности верхушечной, крупной, деловой).



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупция является непреходящей проблемой любого современного государства. Специфика же коррупции в нашем государстве (да и в ряде постсоветских государств) состоит, с одной стороны, в ее исторической предопределенности и чрезвычайной распространенности, а с другой – в особом психологическом отношении – толерантности большей части населения страны к коррупции. В подобных условиях уголовная политика предупреждения коррупции должна учитывать как стратегические задачи государства по минимизации данного явления всеми доступными средствами, так и потребности и мнение населения страны, решающего за взятки большую часть своих каждодневных проблем.

Проведенное нами исследование историко-правовых, сравнительно-правовых, уголовно-правовых и криминологических проблем установления и реализации уголовной ответственности за дачу и получение взятки позволило сформулировать следующие основные выводы и предложения.

Основные выводы проведенного исследования сводятся к следующему и касаются современного состояния коррупции в мире и комплекса коррупциогенных факторов, а также способов уголовно-правовой квалификации коррупционных преступлений, иных направлений борьбы с коррупцией на национальном уровне и существующей в рамках мирового сообщества глобальной антикоррупционной стратегии:

1. Коррупция сопровождает государственный аппарат любого государства на любом участке его исторического развития. В зависимости от особенностей политического режима, государственного управления и избранной стратегии борьбы с коррупцией выделяется несколько моделей борьбы с ней и взяточничеством: тоталитарная, авторитарная, олигархическая, либеральная. Для уголовного законодательства Беларуси, России, Украины и ряда постсоветских государств характерно постоянно повышенное внимание к проблеме коррупции, в том числе взяточничества, которое находило свое воплощение в установлении соответствующего запрета, постоянном реформировании круга ответственных за коррупцию, взяточничество, совершенствовании набора оснований для дифференциации ответственности за коррупцию и усилении санкций за его совершение.

2. На государственную власть, как на способность государства управлять, не может посягать ни одно из предусмотренных в УК (Беларуси, России, Украины и др.) деяний; эта способность предопределена самим свойством государства, его природой. Возможны посягательства лишь на порядок осуществления государственной власти, который включает в себя, с одной стороны, внутренний распорядок функционирования самих государственных органов, а с другой – порядок сношений этих органов с объектами государст-

венного управления. В первом случае следует вести речь о государственной службе, во втором – о порядке управления. В силу этого указание на государственную власть должно быть изъято (РФ) из наименований и откорректированы наименования соответствующих глав УК (так, в России откорректировать название гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», гл. 35 УК Республики Беларусь «Преступления против интересов службы», а оптимальным названием данной главы может стать «Преступления против интересов государственной и муниципальной службы»).

3. Общественная опасность взяточничества не может быть обусловлена размером передаваемого должностному лицу вознаграждения. Размер полученного вознаграждения может иметь уголовно-правовое значение лишь в случае, если он отражает многократную преступную деятельность взяткополучателя; но для оценки таких ситуаций существует институт множественности преступлений. В силу чего, мы считаем, размер предмета взятки не должен иметь ни криминализирующего, ни дифференцирующего значения, в связи с чем предлагаем ч. 2 ст. 430 УК Республики Беларусь исключить слова «либо в крупном размере», в ч. 3 ст. 430 УК Республики Беларусь исключить слова «либо в особо крупном размере». Аналогична позиция автора и о размере вознаграждения, предусмотренная в ч. 2, ч. 3 ст. 432 УК Республики Беларусь (посредничество во взяточничестве), ч. 2, ч. 3 ст. 433 УК Республики Беларусь (принятие незаконного вознаграждения).

4. Дача и получение взятки – это сложное, единое двустороннее преступление, посягающее на один объект. Родовым объектом взяточничества в современных условиях являются общественные отношения, возникающие в связи с выполнением должностным лицом, а равно государственным или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, своего служебного долга в процессе осуществления государственной или муниципальной службы. Видовым объектом взяточничества являются общественные отношения, складывающиеся в процессе выполнения такой составляющей служебного долга должностного лица, как запрет получать вознаграждение от юридических и физических лиц в связи с исполнением служебных обязанностей.

5. Вопрос о разграничении подарка и взятки может возникать лишь в ситуации получения «неофициального» подарка, стоимость которого в Республике Беларусь не превышает установленного законодательством пятикратного размера базовой величины (в РФ – на сумму до пяти минимальных размеров оплаты труда), поскольку в ситуации принятия подарка в процессе официальных мероприятий следует вести речь о присвоении государственного имущества в связи с занимаемой должностью, а в ситуации

принятия неофициального подарка на сумму свыше указанного выше, при отсутствии признаков взяточничества, – о должностном проступке.

6. Система специальных субъектов – служащих должна включать в себя: а) государственных и муниципальных служащих, которые представлены двумя группами субъектов: должностными лицами, в том числе лицами, замещающими государственные должности (РФ, Республики Беларусь, Украины и др., помимо этого в России – и/или субъектов РФ), и государственными и муниципальными служащими, не являющимися должностными лицами; б) служащих коммерческих или иных организаций, которые представлены двумя группами субъектов: лицами, выполняющими управленческие функции в этих организациях и иными служащими.

7. Обусловленное взяткой поведение должностного лица находится за рамками состава получения взятки, а потому все содеянное должностным лицом за полученное вознаграждение должно быть подвергнуто правовому анализу и, если незаконные действия должностного лица содержат признаки какого-либо преступления, они должны получить самостоятельную правовую оценку. При этом если взяткодатель осознает характер совершаемых за взятку действий должностного лица, желает, чтобы оно их совершило, и прикладывает усилия к тому, чтобы побудить должностное лицо к их совершению, то он должен нести ответственность за подстрекательство должностного лица к преступлению. Для устранения противоречий между ч. 1 и ч. 2 ст. 430 УК Республики Беларусь (ст. 290 УК РФ) считаем возможным дополнить редакцию ч. 2 ст. 430 УК Республики Беларусь (ч. 2 ст. 290 УК РФ уточнить), предусмотрев в ней ответственность за получение взятки за преступные действия.

8. Существующие в теории и практике разногласия относительно понимания термина вымогательство в ст. 430 УК Республики Беларусь порождены используемой законом терминологией. Учитывая зарубежный опыт, считаем возможным заменить термин «вымогательство» термином «использование угроз». Это, во-первых, исключит необходимость сопоставления взяточничества и вымогательства; во-вторых, более точно будет описывать способ совершаемого деяния; в-третьих, даст возможность рассматривать в качестве квалифицированного состава получение взятки как под угрозой совершения незаконных действий, так и под угрозой исполнения своего служебного долга.

9. Норма об освобождении взяткодателя от ответственности является поощрительной. Однако основаниями для освобождения взяткодателя от уголовной ответственности должны стать: 1) дача взятки под угрозой со стороны должностного лица; 2) добровольное сообщение в правоохранительные органы о даче взятки в течение 7 суток со дня передачи предмета взятки по социально одобряемым мотивам. При этом важным условием воз-

возможного освобождения должно стать отсутствие в действиях взяточдателя состава иного преступления. В целях последовательной борьбы с взяточничеством законодателю следует предусмотреть также возможность освобождения от уголовной ответственности должностного лица получившего взятку.

10. Специфика посредничества во взяточничестве, заключающаяся в том, что посредник: 1) не действует от своего имени и не преследует своих интересов; 2) не является инициатором взяточничества, действуя по поручению взяточдателя или взяточполучателя; 3) оказывает содействие в совершении одновременно двух преступлений – дачи и получении взятки, а также неспособность ч. 5 ст. 33 УК охватить всех возможных ситуаций посредничества во взяточничестве, заставляют предложить российскому законодателю восстановить норму об ответственности за посредничество во взяточничестве (в Республике Беларусь она имеет место – ст. 432 УК).

11. Поскольку Уголовный кодекс РФ подразумевает защиту от имущественных посягательств только таких общественных отношений, которые основаны на законных основаниях, нельзя согласиться с рекомендацией Пленума Верховного суда о квалификации действий мнимого посредника во взяточничестве как мошеннических. В связи с чем, учитывая имеющийся зарубежный опыт, считаем возможным предусмотреть в УК РФ норму об ответственности за присвоение взятки.

12. Учитывая повышенную общественную опасность взяточничества в сфере межгосударственных отношений, представляется уместным предусмотреть в уголовном законодательстве возможность дифференциации ответственности взяточполучателей, выполняющих функции должностных лиц в международных, межгосударственных организациях, а равно взяточдателей за подкуп таких лиц посредством введения соответствующего квалифицирующего признака.

13. Увеличение доли взяточничества в структуре регистрируемых коррупционных преступлений в последнее десятилетие (и в России, и на Украине, и в Беларуси и многих иных постсоветских государствах) объясняется, прежде всего, причинами социально-экономического порядка: передел собственности и приватизация, увеличение числа создаваемых предприятий, активизация внешнеэкономических связей, которые объективно создавали условия чиновникам для проявления своих корыстных наклонностей; среди социально-политических и правовых причин – изменение основных уголовно-правовых понятий (в частности, понятия должностного лица), проявление государственной воли и т. д., которые способствовали активизации деятельности правоохранительных органов по выявлению и регистрации взяточничества.

14. Превышение количества регистрируемых фактов получения взятки над дачей взятки объясняется тем, что, во-первых, значительная часть взя-

ток вымогается; во-вторых, определенное число фактов дачи взятки не рассматривается как преступление в связи с правом взяткодателя, зафиксированном в соответствующих УК (в прим. к ст. 291 УК РФ и др.), по которому он ценой написания так называемой «явки с повинной» со свидетельством против взяткополучателя избегает уголовной ответственности; в-третьих, в силу того, что определенная часть преступлений, связанных с получением взятки провоцируется самими работниками правоохранительных органов под видом следственных экспериментов.

15. Проведенное исследование позволяет говорить о личности коррупционера, взяточника как об особом типе преступника. Типология же самого коррупционера/взяточника предусматривает две группы. Первая из них включает в себя «последовательно-корыстный» тип личности взяточников. Для них характерны активная и продолжительная преступная деятельность, которая наложила крайне негативный отпечаток на весь нравственно-психологический облик взяточника, где доминируют стяжательство и развращенность, сочетаемые с изощренными и циничными формами социально однородных преступных нарушений закона. Другую типологическую группу составляют взяточники «противоречиво-корыстного типа», в структуре личности которых немало положительных черт и нет ярко выраженной отрицательной, откровенно корыстной доминанты преступного поведения. Возможна и иная градация взяточников, исходя из занимаемых ими должности, положения в структуре государственного и муниципального аппарата и специфики оказываемых взяткодателям услуг и потребностей последних.

16. Коррупция/взяточничество порождается комплексом экономических, социальных, политических, правовых, духовно-нравственных детерминант. Проведенный анализ показал, что они коренятся как в имеющемся тяжелом историческом наследии, так и в особенностях современного переходного периода. За распространенностью коррупции/взяточничества стоят крупные просчеты в управлении делами государства и общества, слабая экономическая и организационная основы функционирования государственной и иной службы, распространение психологии вседозволенности и допустимости использования любых средств обеспечения личного благополучия, правовой нигилизм и правовой цинизм.

17. В основе программы борьбы с взяточничеством должны лежать определенные принципиальные соображения, пронизывающие теорию и практику борьбы с этим негативным явлением: переориентация стратегии государства с интересов элиты на интересы большинства граждан (Беларуси, Украины, России и т. д.); законность; упреждающий характер мер воздействия на коррупцию и взяточничество; адекватность применяемых мер борьбы с коррупцией, взяточничеством социально-экономическим, политическим реалиям, состоянию общественного сознания; непрерывность борьбы

с коррупцией/взятничеством; комплексность; координация деятельности правоохранительных структур и всех органов государственной власти; специализация сотрудников; использование возможностей гражданского общества в предупреждении взяточничества.

18. Индекс восприятия коррупции является достаточно надежным показателем уровня распространения коррупции в мире. Это, в свою очередь, дает основание использовать данные Индекса для составления представления об уровне коррупции в различных странах мира и формирования всеобщей географической коррупционной карты. ИВК показывает, что коррупция имеет повсеместное распространение и ни одна страна мира, независимо от уровня ее экономического развития, не обладает иммунитетом против «коррозии власти», с разницей лишь в степени пораженности общества и государства этим явлением.

Попытка систематизации причин коррупции привела к их следующей классификации: социально-экономические, политические, организационно-институциональные, этико-культурные факторы. Комплексное взаимодействие этих детерминант оказывает существенное влияние на предрасположенность общества к коррупции и/или на распространенность этого явления. Поэтому выявление сфер, «ответственных» за подобное, необходимо для определения приоритетов и направлений деятельности для предупреждения коррупции. Качество государственного руководства, его институциональный уровень, экономическая и социальная политика – все это нуждается в адекватном реформировании в антикоррупционном русле. Существенным моментом является также укрепление принципов морали, нравственности и законопослушания среди гражданского населения (превалирующим должно быть антикоррупционное просвещение и образование).

19. Изучение зарубежного опыта по борьбе с коррупцией представляет научный и практический интерес для отечественного исследователя, особенно в условиях разрушительного действия, которое сегодня коррупция оказывает на государство.

Вследствие отсутствия комплексного антикоррупционного законодательства, эффективных механизмов борьбы с коррупцией оправдано апеллирование к позитивному иностранному опыту. Необходимо заимствовать его наилучшие достижения с учетом нашей специфики.

Этим объясняется детальное исследование законодательства по борьбе с коррупцией стран Азиатско-Тихоокеанского региона – Японии, Сингапура, которые на протяжении длительного времени занимают верхние позиции в списке ранжирования стран, согласно ИВК ТИ, с целью заимствования их опыта. Вполне приемлемо было бы перенести на нашу почву и антикоррупционный проект Сеула «OPEN», являющийся новацией в борьбе

с коррупцией, использующей потенциал сети Интернета и получившей широкое признание международного сообщества. Целесообразным представляется введение в законодательство и некоторых норм, направленных на предотвращение коррупции в США. Уровень социально-экономического развития этой страны, а также высокий балл антикоррупционности по шкале ИВК ТИ (как взаимосвязанные показатели) позволяют говорить о достигнутых успехах США, достойных изучения.

Борьба с коррупцией должна стать приоритетным направлением деятельности нашего государства. Именно поэтому в работе значительное внимание уделяется анализу законопроектов о борьбе с коррупцией. С учетом их достоинств и недостатков, а также акцента на использование чужого положительного опыта указаны пути выхода из сложившейся ситуации, и, к сожалению, неблагоприятные перспективы развития антикоррупционного законодательства в настоящий исторический период.

20. В ходе критического анализа актов международных организаций, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями, обоснованным представляется вывод о том, что ядро международной антикоррупционной стратегии находится еще в стадии формирования. Огромный потенциал правовых средств, имеющийся в распоряжении крупнейших международных организаций, по-прежнему остается невостребованным, в то время как давно назрела необходимость выработать в рамках ООН и ввести в действие универсальный международно-правовой документ, препятствующий развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности. Это позволило бы усовершенствовать национальные антикоррупционные законодательства, поскольку важно, чтобы усилия подобного рода происходили при поддержке отдельно взятых стран, что в целом может привести к созданию реально действенного антикоррупционного механизма.

Кроме того, актуальными и весьма полезными стали бы централизованные программы воспитательного и образовательного характера для государственных служащих всех уровней управления и гражданского населения, проводимые международными неправительственными организациями и национальными общественными фондами. Все должно быть подчинено цели создания атмосферы нетерпимости к коррупции, соблюдения принципов законности и справедливости, а также возрождения нравственного человеческого поведения.

21. Создать в ближайшее время единый следственный комитет (СК) Республики Беларусь, непосредственно подчиненный Парламенту, Правительству либо Президенту Республики Беларусь (взвесив все «за» и «против»). Создание данного органа будет способствовать объективному, всестороннему и независимому расследованию дел (в том числе и в сфере

коррупции). Гарантом такой независимости может выступить лицо (Президент) либо орган (Парламент, Правительство), возможно и первое, и второе.

22. Необходимо разработать законопроект «Об общественной палате Республики Беларусь» (примерный законопроект автором разработан), проведя после широкого обсуждения его экспертизу.

23. Рекомендовать Парламенту – Национальному Собранию Республики Беларусь: ускорить принятие законов в рассматриваемой сфере.

24. Создать Общественный антикоррупционный комитет (ОАК).

25. Создать Юридический департамент при Общественном антикоррупционном комитете.

26. Выстроить разветвленную партнерскую сеть, применив накопленный многолетний опыт конструктивного взаимодействия с органами силового блока (МВД Республики Беларусь, СК, Генеральную прокуратуру, КГБ) и высшими судебными инстанциями (в том числе Верховным судом Республики Беларусь, Конституционным судом Республики Беларусь, Высшим хозяйственным судом РБ). Благодаря этому специалисты юридического департамента ОАК будут иметь возможность предоставить заявителям полный цикл правовой и физической защиты их жизни, собственности и бизнеса.

27. Необходимо создать механизмы контроля внутри судебной системы для снижения уровня коррупциогенности судов, так как эта корпорация не способна в полной мере к самоочищению.

28. Продумать механизм, позволяющий корректными, конституционными способами контролировать ситуацию внутри судебной корпорации.

29. Повысить роль институтов гражданского общества в противодействии коррупции.

30. Рекомендации органам государственной власти, институтам гражданского общества и организациям Республики Беларусь:

– проводить постоянную, системную просветительскую и пропагандистскую работу среди населения, отдавая при этом приоритет работе с подрастающим поколением по формированию общественного неприятия коррупции в любых формах ее проявления (приоритеты – образовательные учреждения);

– способствовать повышению уровня активности и информированности гражданского общества в вопросах антикоррупционной политики государства;

– добиваться прозрачности, открытости и публичности в деятельности органов власти по пресечению коррупции (одной из первоочередных задач – скорейшее издание закона о свободе и доступе информации из государственных и иных органов);

– объединить усилия всех институтов гражданского общества, участвующих в противодействии коррупции по организации их деятельности в Координационном совете «Общественного антикоррупционного комитета» и Белорусского Союза Юристов;



– в рамках реализации нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции потребовать от органов власти всех уровней оказывать всестороннюю поддержку деятельности институтов гражданского общества, направленных на борьбу с коррупцией (принять дополнения и изменения в соответствующие действующие нормативно-правовые акты);

– обратиться к государственным органам, имеющим право законодательной инициативы, с предложением о внесении изменений в уголовный кодекс Республики Беларусь, в части изменения квалификации коррупционных преступлений, как преступлений, направленных против безопасности государства;

– привлечение институтов гражданского общества, научных работников, преподавателей-правоведов к разработкам и обсуждениям принимаемых антикоррупционных законопроектов;

– поддержать инициативу ученых и практиков о применении процедуры конфискации имущества у лиц, привлеченных к уголовной ответственности за коррупцию и их близких родственников;

– поддержать инициативу ученых и практиков о принятии Закона «Об общественном контроле»;

– целесообразно было бы введение за коррупционные преступления уголовного наказания в виде штрафа в стократном размере (по аналогии с предложением Президента РФ, хотя возможно было бы ввести дифференцированный размер штрафа);

– следует принять новый Закон «О государственных закупках» с целью исключения из него возможных коррупционных ловушек;

– расширить перечень государственных и муниципальных служащих, обязанных представлять декларации о доходах (и крупных расходах) их и близких родственников;

– ввести обязательность представления государственными муниципальными служащими, судьями и работниками правоохранительных органов декларации о расходах их и ближайших родственников (совершеннолетние дети, родители, братья и сестры, дедушки, бабушки и внуки);

– систематизировать практику проведения совместных контрольных мероприятий с государственными, правоохранительными и контролирующими органами с целью обеспечения более полного и всестороннего анализа деятельности проверяемых организаций и оперативного пресечения выявленных фактов коррупции;

– обязать каждого информировать СК и правоохранительные органы, осуществляющие противодействие коррупции, о поступивших обращениях граждан, содержащих информацию о проявлении коррупции;

– введение общедоступных и эффективных процедур информирования населения СК (в компетенцию которых входит расследование преступлений в сфере коррупции), органами правопорядка через средства массовой информации о ходе и результатах борьбы с коррупцией;

– размещение на созданном сайте «Общественный антикоррупционный комитет» результатов деятельности комитета по заявлениям и жалобам граждан и организаций;

– поддержать практику проведения программ правового просвещения на государственном национальном канале;

– организовать деятельность правовой общественно политической газеты СФО «Момент истины», в рамках публикации информации о противодействии коррупции;

– обратиться в редакцию ГТРК с предложением о расширении передач из цикла «Правовое просвещение» на радиоканале и каналах телевидения;

– обратиться к существующим общественным организациям с предложением о сотрудничестве с организацией «Общественный антикоррупционный комитет» в противодействии коррупции;

– оказывать поддержку общественным инициативам граждан, а также юридическим лицам в действиях по противодействию коррупции.

31. Борьба с коррупцией во всех направлениях, будь то медицина, спорт, управление внутренних дел, должна носить комплексный характер. Помимо мер контроля, которые сейчас предложены, она должна предполагать ответственность, меры социального стимулирования врачей, преподавателей и иных лиц, меры образовательно-воспитательного и информационного характера.

32. Полагаем, что добиться изменения ситуации в фарминдустрии можно только при наличии соответствующей государственной политической воли, положительном решении проблемных вопросов в законодательстве и консолидации усилий всех заинтересованных сторон. И нельзя забывать, что от этого зависят миллионы человеческих жизней.

33. Предусмотреть наделение правом законодательной инициативы и правом обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь граждан Республики Беларусь.

Законодательная база для борьбы с коррупцией в Республике Беларусь (и в ряде постсоветских государств, в том числе в России, на Украине и т. д.) пока недостаточно эффективна, она не позволяет в полную меру бороться с этим явлением. Законопроекты, которые направлены на борьбу с коррупцией, порой трудно проходят через парламент. Парламент – это срез всего нашего общества: каково общество – таков и Парламент (Дума, Рада, Национальное Собрание и др.). В этой связи довольно часто поднимается вопрос о правомерности существования депутатской неприкосновенности (есть депутаты, которые либо сами замараны преступной деятельностью, либо отражают и защищают интересы преступных кланов). Для преступников не должно существовать неприкосновенности. Считаем, что депутатская неприкосновенность является одним из условий для коррумпированной деятельности. Однако существует необходимость в депутатской неприкосновенности с политической

точки зрения. Депутат, которого могут задержать, не примет участия в голосовании, и закон пройдет или не пройдет, а кандидат будет избран депутатом или не будет избран. Именно поэтому неприкосновенность депутата необходима. Поэтому необходимо рассмотреть этот вопрос и ограничить неприкосновенность депутата, учитывая названные аспекты.

34. К вопросу о судебской неприкосновенности. Правоохранительные органы не вправе, застав судью при совершении преступления, возбудить уголовное дело. Застав судью при совершении преступления и узнав, что он судья, его отпускают. Вещественные доказательства через какое-то время исчезают. Даже если потом квалификационная комиссия даст разрешение на возбуждение дела, это уже ни к чему не приведет. Следовало бы ввести в раздел (Закон) о защите судей положения о праве возбуждать уголовные дела не против судей, а по факту совершения преступления, а уже в процессе расследования предъявлять доказательства и лишать судей их неприкосновенности.

35. Вызывает беспокойство «неприкосновенность» исполнительной власти, когда чиновники цинично нарушают закон, совершают преступление и остаются недостижимыми для правосудия. Примерами этого пестрят все средства массовой информации. Это особо пагубная примета практически всех постсоветских государств. В вопросе коррупции очень многое зависит от политической воли бороться с ней. Мы боремся с преступными проявлениями и забываем вопросы политики. А на политику преступники оказывали и оказывают огромное воздействие. Необходимо введение во всех структурах власти и органах управления Кодексов этического поведения и мониторинга его соблюдения.

Таким образом, выводы данной работы касаются не только теоретических аспектов коррупции, но и определения практической значимости исследования этой проблемы и аналитической работы с методами ее разрешения.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев, М. Воры закона / М. Алексеев // Экономика и жизнь. – 2001. – № 37. – С. 1–3.
2. Альбац, Е. М. Бюрократия: Борьба за выживание / Е. М. Альбац. – М. : ГУ ВШЭ, 2000.
3. Аминов, Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления / Д. И. Аминов, В. И. Гладких, К. С. Соловьев ; Моск. акад. предпринимательства при правительстве г. Москвы. – М. : Юрист, 2002.
4. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / под ред. И. Сикоры. – Киев : Визком, 2002.
5. Ашавский, Б. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц / Б. Ашавский // Чистые руки. – 1999. – № 2. – С. 95–98.
6. Ашавский, Б. Организация Объединенных Наций против коррупции / Б. Ашавский // Чистые руки. – 1999. – № 1. – С. 87–89.
7. Ашавский, Б. Поведение государственных должностных лиц / Б. Ашавский // Чистые руки. – 1999. – № 3. – С. 95–98.
8. Барбакару, А. Закон «джунглей». Способы выживания / А. Барбакару. – М. : Юрист, 2000.
9. Басецкий, И. И. Коррупция: теория и практика противодействия : моногр. / И. И. Басецкий, А. В. Башан. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2005. – 567 с.
10. Бернет, С. Х. Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской Республики / С. Х. Бернет, Л. Мантовани ; пер. с англ. Г. И. Григорьевой ; отв. ред. Серджи Росси, В. П. Кашепов ; от изд. В. А. Вайпан. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 1999. – 304 с.
11. Библия. Сирах. 1, 29, 4, 9. – С. 644.
12. Богданов, И. Я. Коррупция в России: Социально-экономические и правовые аспекты / И. Я. Богданов, А. П. Калинин ; Рос. акад. наук, Ин-т соц.-полит. исслед. – М., 2001.
13. Большая советская энциклопедия в 1969–1978 гг. : в 30 т. – М. : Совет. энцикл., 1978. – Т. 27. – С. 94.
14. Бондаренко, С. В. Коррупцированные общества / С. В. Бондаренко. – Ростов : ОАО «Росиздат», 2002.
15. Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции. – СПб. : Алетейя, 2007. – 234 с.
16. Будущее – без коррупции. Вып. 1. – Мн. : БГЭУ, 2004. – 77 с.
17. Бюллетень Верховного Суда СССР. – 1962. – № 5 ; 1970. – № 4 ; 1977. – № 6 ; 1990. – № 3.
18. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. – 1993. – № 10. – Ст. 360.
19. Василевич, Г. А. Основные задачи и направления повышения эффективности прокурорского надзора в сфере борьбы с коррупционными

правонарушениями / Г. А. Василевич // Законность и правопорядок. – 2011. – № 1 (17). – С. 2–9.

20. Васин, А. А. Модели организации государственных инспекций и борьбы с коррупцией / А. А. Васин, П. А. Картунова, А. С. Уразов // Мат. моделирование. – Т. 22. – 2010. – № 4. – С. 67–89.

21. Васин, А. А. Некооперативные игры в природе и обществе / А. А. Васин. – М. : Макс пресс, 2005.

22. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1962. – № 8. – Ст. 85.

23. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1962. – № 29. – Ст. 449.

24. Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1986. – № 23. – Ст. 638.

25. Волженкин, Б. В. Взятничество в истории советского уголовного законодательства (1918–1927 гг.) / Б. В. Волженкин // Правоведение. – 1993. – № 2. – С. 63–67.

26. Волженкин, Б. В. Коррупция / Б. В. Волженкин. – СПб. : СПБЮИ, 1998.

27. Галицкий, Е. Коррупционные взаимоотношения бизнеса и власти (опыт эмпирического анализа) / Е. Галицкий, М. Левин // Вопр. экономики. – 2007. – № 1.

28. Гевелинг, Л. В. Клептократия / Л. В. Гевелинг. – М. : Гуманитарий, 2001.

29. Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности : материалы «круглого стола» // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 89–107.

30. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / под ред. А. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2000.

31. Гражданское общество против коррупции в России / под ред. М. Горного. – СПб. : Норма, 2002.

32. Григорьев, Л. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) / Л. Григорьев, М. Овчинников // Вопр. экономики. – 2008. – № 2.

33. Гуриев, С. Что известно о коррупции в России и можно ли с ней бороться? / С. Гуриев // Вопр. экономики. – 2007. – № 1.

34. Дегтярев, А. Коррупционная основа административных барьеров / А. Дегтярев, Р. Маликов // Вопр. экономики. – 2003. – № 11.

35. Де Джордж, Р. Т. Деловая этика / Р. Т. де Джордж ; пер. с англ. Р. И. Столпера. – СПб. : Экон. шк. ; М. : Издат. группа «Прогресс», 2001. – Т. 2. – С. 913–916.

36. Денисов, С. А. Неразвитое гражданское общество как главный фактор развития коррупции / С. А. Денисов // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество : сб. ст. / под ред. д-ра юрид. наук П. Г. Панченко, канд. юрид.

наук А. Ю. Чупровой, канд. юрид. наук А. И. Мизерия. – Н. Новгород, 2001. – 512 с.

37. Денисов, С. А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции / С. А. Денисов // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 9–16.

38. Доброхотов, Р. Суверенная бюрократия. Административная реформа привела к росту чиновничьего аппарата и коррупции / Р. Доброхотов, К. Яновский. – М. : Новые Изв., 12.04.2007.

39. Долгова, А. И. Коррупция опасна, но не опаснее ли борьба с ней? / А. И. Долгова // ИНТЕРПОЛ в России. – 2001. – № 1. – С. 17–20.

40. Еженедельник советской юстиции. – 1922. – № 37–38 (Офиц. приложение. С. VI).

41. Елисеева, И. И. Возможные подходы к измерению объема коррупционного рынка / И. И. Елисеева, А. Н. Щирин // Вопр. статистики. – 2009. – № 6. – С. 23–31.

42. Епифанова, Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории / Н. Епифанова // Вопр. экономики. – 2007. – № 1.

43. Епихин, А. Ю. О деятельности корруптеров в условиях начального периода НЭПа (1921–1924 гг.) / А. Ю. Епихин. – В сб. : Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. – М., 2001. – С. 306.

44. Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью», принятый Верховной Радой Украины 30.06.93 г. / под общ. ред. М. И. Камлык. – Киев, 1993.

45. Закон Украины «О борьбе с коррупцией», принятый Верховной Радой Украины 05.10.95 г. № 356/95-ВР / под общ. ред. М. И. Камлык. – Киев, 1995.

46. Зелинский, А. Ф. Криминальная психология / А. Ф. Зелинский. – Киев, 1999.

47. Зубченко, Е. Лукавый размер. Коррупция в России остается неискоренимой проблемой / Е. Зубченко // Новые изв. – 2010. – 7 сент.

48. Иванов, А. М. Корруптология – правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию / А. М. Иванов. – Владивосток, 2002. – 300 с.

49. Игнатенко, Г. В. Международно-правовые проблемы противодействия транснациональной преступности и коррупции / Г. В. Игнатенко // Организ. преступность и коррупция. – 2000. – № 1. – С. 99–103.

50. Ильин, О. С. Хроника прохождения законодательства «О борьбе с коррупцией» / О. С. Ильин // Коррупция и борьба с ней. – М. : Рос. криминал. ассоц. – 2000. – 320 с.

51. Ильин, О. С. Хроника прохождения законодательства «О борьбе с коррупцией» / О. С. Ильин // Коррупция и борьба с ней. – М., 2009. – С. 76–85.

52. Илюхин, В. Коррупцию победим, когда будет политическая воля президента и правительства / В. Илюхин // Рос. Федерация сегодня. – 2000. – № 12. – С. 23–24.
53. Индекс Экономической Свободы – 2000 // Чистые руки. – 2000. – № 4. – С. 82–83.
54. Исаев, И. А. История государства и права России / И. А. Исаев. – М., 1994.
55. История государственного управления в России : учебник / отв. ред. В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д, 1999.
56. Камлык, М. И. Корупція в Україні / М. И. Камлык. – Киев, 1998.
57. Карвер, А. Конфликт интересов как составная часть коррупции / А. Карвер // Чистые руки. – 2000. – № 4. – С. 94–98.
58. Качество роста / под ред. М. Левина. – М., 2001. – 230 с.
59. Квашиш, В. Преступность и правосудие: ответы на вызовы XXI века / В. Квашиш // Рос. юстиция. – 2000. – № 9. – С. 34–37.
60. Keren, M. The Internal Organization of the Firm and the Shape of Average Costs / M. Keren, D. Levhari // The Bell Journal of Economics. – 1983. – Vol. 14. – № 2. – P. 474–486.
61. Клямкин, И. Теневой образ жизни. Социологический автопортрет постсоветского общества / И. Клямкин, Л. Тимофеев // Полис. – 2000. – № 5. – С. 125–126.
62. Козонов, Э. Ю. Коррупция: истоки и пути преодоления / Э. Ю. Козонов, А. М. Жукаев. – М. : МАКС Пресс, МГУ им. М. В. Ломоносова, 2006.
63. Колодкин, Л. Предупреждение коррупции в государственном управлении. Административно-правовые проблемы / Л. Колодкин // Чистые руки. – 2002. – № 5. – С. 24–28.
64. Колоколов, Н. А. Почему процветает коррупция на региональном уровне / Н. А. Колоколов // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество : сб. ст. / под ред. д-ра юрид. наук П. Г. Панченко, канд. юрид. наук А. Ю. Чупровой, канд. юрид. наук А. И. Мизерия. – Н. Новгород, 2001. – 512 с.
65. Конвенция Европейского союза об уголовной ответственности за коррупцию, 27 янв. 1999 г., ETS № 173 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2006.
66. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Совет Европы. Сер. Европ. договоров. № 173. – Страсбург, 1999.
67. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 г. // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2006.
68. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 г. // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2006.

69. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000 г. // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2006.

70. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию // Чистые руки. – 1999. – № 3. – С. 69–79.

71. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь 1994 года (са змян. і дап.) : прынята на рэсп. рэф. 24 лістап. 1996 г. : афіц. тэкст. – Мінск : Польша, 2002. – 93 с.

72. Коржихина, Т. П. История и современная организация государственных учреждений СССР. 1917–1972 / Т. П. Коржихина. – М. : Юрист, 1974.

73. Коржихина, Т. П. История Российской государственности / Т. П. Коржихина, А. С. Сенин. – М. : Юрист, 1995.

74. Коррупция: бороться или смириться : материалы конф. // Моск. новости. – 2000. – № 11. – С. 6–7.

75. Коррупция и борьба с ней: роль законодательства / под ред. М. Горного. – СПб. : Норма, 2000.

76. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / под ред. М. Горного. – СПб. : Норма, 2000.

77. Коррупция и бюрократизм: истоки и пути преодоления : темат. сб. / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации ; отв. ред. Г. И. Иванов. – М. : РАГС, 1998.

78. Корчагин, А. Г. Экономическая преступность / Л. Г. Корчагин. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1998. – 216 с.

79. Корчагин, А. Г. Коррупция и борьба с ней в странах Азиатско-Тихоокеанского региона / А. Г. Корчагин, А. М. Иванов // Следователь. – 2000. – № 1. – С. 41–47.

80. Корчагин, А. Г. Сравнительное исследование коррупционных и служебных преступлений / А. Г. Корчагин, А. М. Иванов. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – 228 с.

81. Корчагин, А. Г. Экономические преступления (политико-правовые аспекты) / А. Г. Корчагин, А. М. Иванов, А. В. Щербаков. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. – 268 с.

82. Краснов, М. А. Коррупция на дорогах / М. А. Краснов. – М. : Фонд ИНДЕМ, 2004.

83. Краснов, М. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность / М. Краснов, Э. Талапина, В. Южаков. – М., 2005.

84. Криминология : учеб. для вузов / под общ. ред. проф. А. И. Долговой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 465 с.

85. Кувалдин, В. Как русские цари боролись с лихоимством / В. Кувалдин // Чистые руки. – 1999. – № 1. – С. 81.

86. Кузнецов, Ю. А. Российское и зарубежное законодательство о мерах противодействия коррупции : учеб. пособие / Ю. А. Кузнецов, Ю. Р. Силинский, А. В. Хомутова. – Владивосток, 1999. – 150 с.



87. Кузовков, Ю. В. Мировая история коррупции / Ю. В. Кузовков. – М. : Анима-Пресс, 2010. – 787 с.
88. Куракин, А. В. Меры предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы России (история и современность) / А. В. Куракин // Право и политика. – 2002. – № 5. – С. 55–65.
89. Куракин, А. В. Реформирование государственной службы в России должно иметь антикоррупционную направленность / А. В. Куракин // Рос. юстиция. – 2002. – № 7. – С. 24–26.
90. Qian, Y. Incentives and Loss of Control in an Optimal Hierarchy / Y. Qian / Review of Economic Studies. Vol. 61. – 1994. – № 3. – P. 527–544.
91. Ларин, Ю. Частный капитал в России / Ю. Ларин. – М., 1927. – 720 с.
92. Левин, М. Коррупция есть везде / М. Левин // Коммерсантъ ВЛАСТЬ. – 2000. – 21 марта. – С. 28–29.
93. Левин, М. И. Математическое моделирование коррупции / М. И. Левин, М. Л. Цирик // Экономика и мат. методы. – 1998. – Т. 34. – № 4. – С. 34–55.
94. Лопатин, В. Н. О системном подходе в антикоррупционной политике / В. Н. Лопатин // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 23–36.
95. Лукашев, А. И. Борьба с коррупцией в свете новелл в белорусском антикоррупционном законодательстве / А. И. Лукашев // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр». Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008. – Дата доступа: 27.01.2010.
96. Лукашев, А. И. Международные стандарты и национальное антикоррупционное законодательство / А. И. Лукашев // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр»; Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008. – Дата доступа: 27.01.2010.
97. Лунеев, В. В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / В. В. Лунеев // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 99–111.
98. Лысенко, В. В. Расследование вымогательств / В. В. Лысенко. – Харьков, 1996.
99. Макиавелли, Н. Сочинения / Н. Макиавелли. – Милан : Фьюмаро (Fiumaro), 1954. – С. 137.
100. Максимов, С. Когда Россия ратифицирует Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию / С. Максимов // Чистые руки. – 1999. – № 3. – С. 80–84.
101. Марк, Пит. Международные мероприятия по борьбе с коррупцией / Пит Марк. – Базель, 1999. – 510 с.
102. Марк, Пит. Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба с взяточничеством и коррупцией / Пит Марк. – Базель : Организация экон. сотрудничества и развития, 2001. – 320 с.

103. Мартысевич, И. Д. Псковская судная грамота / И. Д. Мартысевич. – М. : Юрист, 1951.

104. Михайлов, В. Палермская Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности / В. Михайлов // Рос. юстиция. – 2001. – № 7. – С. 20–21.

105. Михеев, Р. И. Правовая защита представителей власти в Японии / Р. И. Михеев, Е. Койдзуми, Н. А. Морозов // Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции : сб. материалов межрегион. науч.-практ. конф. (23 дек. 1999 г.) / под науч. ред. канд. юрид. наук, проф. В. Н. Ширяева, канд. юрид. наук С. В. Нарутто. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 1999. – 252 с.

106. Михеев, Р. И. Коррупция в современной Японии / Р. И. Михеев, Н. А. Морозов // Коррупция и борьба с ней. – М. : Рос. криминол. ассоц., 2000. – 320 с.

107. Мишин, Г. Необходим закон о борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти / Г. Мишин // Уголов. право. – 2002. – № 2. – С. 132–134.

108. Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Госдуму РФ в декабре 2003 / под ред. Е. Панфиловой и К. Рида. – М. : ПравИздат, 2004.

109. Мордвинцев, Б. Достаточны ли существующие доселе законы о лихоимстве к искоренению оного / Б. Мордвинцев // Чистые руки. – 1999. – № 2. – С. 91–94.

110. Морозов, Н. А. Сравнительно-правовой анализ преступности в современной Японии / Н. А. Морозов. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. – 92 с.

111. Наумов, А. А. Новые основы уголовного законодательства и УК РСФСР / А. А. Наумов // Совет. юстиция. – 1991. – № 17. – С. 6–7.

112. Наумов, А. В. Ответственность за коррупционные преступления по законодательству России, европейских стран и США (сравнительно-правовой анализ) / А. В. Наумов // Организ. преступность и коррупция. – 2000. – № 1. – С. 76–95.

113. Николайчик, В. М. Профилактика коррупции в полиции США / В. М. Николайчик // США. Канада. Экономика. Политика. Культура. – 1999. – № 10. – С. 93–99.

114. Номоконов, В. А. России нужна стратегия борьбы с коррупцией / В. А. Номоконов // Организ. преступность и коррупция. – 2000. – № 2. – С. 80.

115. Номоконов, В. А. России нужна стратегия борьбы с коррупцией / В. А. Номоконов // Чистые руки. – 2000. – № 4. – С. 27–31.

116. Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью : Закон Украины, принятый Верхов. Радой Украины 30.06.93 // Реестр НПАОП, Офиц. вестн. Украины [Электронный ресурс]. – Киев, 1993.

117. О борьбе с коррупцией : Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2006 г., № 165-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 2/1262.

118. О борьбе с коррупцией : Закон Украины, принятый Верхов. Радой Украины 05.10.95 г. № 356/95-ВР // Реестр НПАОП, Офиц. вестн. Украины [Электронный ресурс]. – Киев, 1995.

119. О борьбе с преступностью в сфере экономики и коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 1993 г., № 2399–XII // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2006.

120. Об утверждении перечня коррупционных преступлений : постановление Генер. прокуратуры Респ. Беларусь, М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, Ком. гос. безопасности Респ. Беларусь, 5 апр. 2007 г., № 17/94/11 // Законность и правопорядок. – 2007. – № 2. – С. 12–13.

121. Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства / под ред. М. Б. Горного. – СПб. : Норма, 2007.

122. Овчинский, В. С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности / В. С. Овчинский. – М. : ИНФРА-М, 2001. – С. 29–30.

123. О мерах борьбы с организованной преступностью и коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 26 июня 1997 г., № 47–3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.

124. О проблеме международной коррупции // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубеж. печати). – 2001. – № 8. – С. 6–7.

125. О проекте ФЗ «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» // Юрид. мир. – 2002. – № 7. – С. 76–77.

126. О проекте ФЗ «О противодействии коррупции» и проекте Конвенции ООН против коррупции. – М., 2002. – С. 14, 31.

127. О состоянии законности в России // Alma Mater. – 2002. – № 5. – С. 49.

128. О проекте ФЗ «О противодействии коррупции» и проекте Конвенции ООН против коррупции : науч. докл. – М. : ВНИИ МВД России, 2002. – 129 с.

129. О проблеме международной коррупции // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубеж. печати). – 2001. – № 7. – С. 3–9.

130. О проекте ФЗ «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации» // Юрид. мир. – 2002. – № 7. – С. 76–77.

131. Организованная преступность Дальнего Востока: общие и региональные черты : учеб. пособие. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1998. – 316 с.

132. Организованная преступность: тенденции, перспективы борьбы. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. – 304 с.

133. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С. В. Максимов [и др.]. – М. : Спарк, 2000. – 228 с.

134. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / под ред. С. В. Максимова. – М. : Юрист, 1999.
135. О совершенствовании работы с населением : декрет Президента Респ. Беларусь от 14 янв. 2005 г., № 2 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 7. – С. 3–5.
136. О состоянии законности в России // *Alma Mater*. – 2002. – № 5. – С. 49.
137. Пинто-Душинский, М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта (взгляд из-за рубежа) / М. Пинто-Душинский // *Чистые руки*. – 2000. – № 4. – С. 16–26.
138. Бурлаков, В. Н. Политический режим и преступность / В. Н. Бурлаков, Ю. Н. Волков, В. П. Сальников. – СПб. : Юрид. Центр ПРЕСС, 2001. – 365 с.
139. Полный свод законов Российской империи : первое собр. – СПб., 1830. – Т. XVII. – № 12537 ; Т. VII. – № 4460.
140. Полтерович, В. М. Элементы теории реформ / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007.
141. Преступность в России и проблемы борьбы с ней / под ред. проф. А. И. Долговой. – М. : Рос. криминол. ассоц., 2001. – 244 с.
142. Преступность и коррупция: роль тайного государственного сговора // *Уголов. право*. – 2002. – № 4. – С. 13–132.
143. Проблемы борьбы с коррупцией : сб. ст. / под ред. С. Ринглер [и др.]. – М. : Учеб.-консультац. центр «ЮрИнфоР», 1999. – 196 с.
144. Проект ФЗ «Основы антикоррупционной политики» // *Уголов. право*. – 2001. – № 1. – С. 87–98.
145. Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М. Б. Горного и А. И. Волкова. – СПб. : Норма, 2005.
146. Публичная политика как инструмент против коррупции в России / под ред. М. Б. Горного. – СПб. : Норма, 2004.
147. Развитие русского права в XV – первой половине XVII в. / отв. ред. В. С. Нерсисянц. – М., 1986. – С. 173.
148. Развитие русского права второй половины XVII–XVIII в. / отв. ред. Е. А. Скрипилев. – М., 1992. – С. 174–175.
149. Реагирование на преступность: концепции, закон, практика. – М. : Рос. криминол. ассоц., 2002. – С. 308.
150. Репецкая, А. Л. Транснациональная коррупция: понятие и меры борьбы / А. Л. Репецкая // *Организ. преступность и коррупция*. – 2000. – № 1. – С. 38.
151. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – М., 1988. – Т. 2. – С. 54–62.
152. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – М., 1988. – Т. 3. – С. 102–106.
153. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – М., 1986. – Т. 4. – С. 361.

154. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. – М., 1988. – Т. 6. – С. 391.
155. Россия и Белоруссия договорились о валютном контроле // Валют. регулирование. Валют. контроль. – 2004. – № 4. – С. 6.
156. Россия и коррупция: кто кого / Текст подгот. Регион. обществ. фондом «Информатика для демократии» (фондом ИНДЕМ). – М. : Изд-во «Независимая Газета», 1999.
157. Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман ; пер. с англ. О. А. Алякринского. – М. : Логос, 2003. – 356 с.
158. Саватеев, А. В. Оптимальные стратегии подавления коррупции / А. В. Саватеев // Экономика и мат. методы. – 2003. – Т. 39, № 1. – С. 62–75.
159. Сатаров, Г. А. Антикоррупционная политика : учеб. пособие / Г. А. Сатаров. – М. : Фонд «Индем», РА «СПАС», 2004.
160. Сатаров, Г. А. Диагностика российской коррупции: социологический анализ : краткое резюме докл. / Г. А. Сатаров. – М. : Фонд ИНДЕМ, 2002. – 35 с.
161. Сатаров, Г. А. Как измерять и контролировать коррупцию / Г. А. Сатаров // Вопр. экономики. – 2007. – № 1.
162. Селихов, Н. В. Формы борьбы с коррупцией / Н. В. Селихов // Рос. следователь. – 2001. – № 6. – С. 34–40.
163. Сенаторов, А. Как избавиться от коррупции? / А. Сенаторов // Япония сегодня. – 2001. – № 7. – С. 8–10.
164. Сенаторов, А. Как избавиться от коррупции? / А. Сенаторов // Япония сегодня. – 2001. – № 8. – С. 6–7.
165. Сенаторов, А. Как избавиться от коррупции? / А. Сенаторов // Япония сегодня. – 2001. – № 9.
166. Симония, Н. Особенности национальной коррупции / Н. Симония // Свободная мысль – XXI. – 2001. – № 8. – С. 19–24.
167. Словарь иностранных слов. – М. : Рус. яз., 1979. – 740 с.
168. Соборное Уложение 1649 года. Текст. Комментарии. – Л., 1987.
169. Собрание узаконений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.
170. Собрание узаконений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. – 1921. – № 20. – Ст. 122.
171. Собрание узаконений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. – 1921. – № 60. – Ст. 421.
172. Собрание узаконений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. – 1922. – № 63. – Ст. 808.
173. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М., 1986. – 635 с.
174. Стратегия США в вопросах борьбы с международной коррупцией (по материалам Торгпредства РФ в США) // БИКИ. – 1999. – № 122. – 153 с.

175. Сулима, И. И. Природа коррупции и образование / И. И. Сулима // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество : сб. ст. / И. И. Сулима, Е. В. Сулима ; под ред. д-ра юрид. наук П. Г. Панченко, канд. юрид. наук А. Ю. Чупровой, канд. юрид. наук А. И. Мизерия. – Н. Новгород. – 2001. – 512 с.
176. Тимофеев, Л. М. Институциональная коррупция: Очерки теории / Л. М. Тимофеев ; Рос. гос. гуманитар. ун-т. – М. : Издат. центр РГГУ, 2000.
177. Тойнби, А. Дж. Постижение истории / А. Дж. Тойнби. – М. : Прогресс, 1991. – 560 с.
178. Транснациональная организованная преступность: дефиниции и реальность. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та. – 2001. – 484 с.
179. Treisman, D. The causes of corruption: a cross-national study / D. Treisman / Journal of Public Economics. – 2000. – № 76. – P. 456–457.
180. Треушников, И. А. «Коррупционная среда» – правосознание – коррупция / И. А. Треушников // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество : сб. ст. / под ред. д-ра юрид. наук П. Г. Панченко, канд. юрид. наук А. Ю. Чупровой, канд. юрид. наук А. И. Мизерия. – Н. Новгород. – 2001. – 512 с.
181. Уголовное законодательство Союза ССР и союзных республик : в 2 т. – М., 1963. – Т. 1. – С. 86–152.
182. Уголовный кодекс РСФСР. – М., 1956.
183. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. с изменениями и дополнениями на 7 июля 2003 г. // СЗ РФ. – 1996. – 17 июня. – № 25. – Ст. 2954.
184. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. – Офиц. текст. – М. : ТД ЭЛИТ–2000, 2002. – 208 с.
185. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. – Офиц. текст: Юрист. – М., 2002.
186. Уилсон, К. Мир преступлений : в 2 т. / К. Уилсон. – Смоленск, 1997.
187. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : Указ Президента РФ // Рос. газ. – 2002. – 15 авг. – С. 6.
188. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб., 1845.
189. Фонд ИНДЕМ. Коррупция в России // Рос. газ. – 2002. – 22 мая.
190. Фонд ИНДЕМ. Россия и коррупция: кто кого? Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. – 1999. – № 3. – С. 5–13.
191. Fundenberg, D. Game Theory / D. Fundenberg, J. Tirole. – London : MIT Press, 1991.
192. Hindriks, J. Corruption, extortion and evasion / J. Hindriks, M. Keen, A. Muthoo / Journal of Public Economics. Vol. 74. – 1999. – № 3. – P. 395–430.

193. Хомич, В. М. О системе коррупционных преступлений в УК Республики Беларусь : материалы II Рос. конгр. по уголовному праву, Москва, 31 мая – 1 июня 2007 г. / В. М. Хомич. – М., 2007. – 476 с.

194. Хрестоматия по истории отечественного государства и права : учеб. пособие / под ред. О. И. Чистякова. – М., 1994. – С. 71–107.

195. Цуриков, А. В. Экономический подход к анализу корыстных преступлений / А. В. Цуриков // *Вопр. экономики.* – 2007. – № 1.

196. Chander, P. Corruption in tax administration / P. Chander, L. Wilde // *Journal of Public Economics.* Vol. 49. – 1992. – № 3. – P. 333–349.

197. Черепнин, Л. В. Вопросы методологии исторического исследования / Л. В. Черепнин. – М., 1981. – С. 272.

198. Чернега, Ю. Чтобы жил на одну зарплату / Ю. Чернега // *Коммерсантъ ВЛАСТЬ.* – 2002. – 20 авг. – С. 30–33.

199. Чернега, Ю. О коррупции / Ю. Чернега. – *Чистые руки.* – 1999. – № 2. – С. 94.

200. Чернега, Ю. О коррупции / Ю. Чернега. – *Чистые руки.* – 1999. – № 3. – С. 65.

201. Шамхалов, Ф. И. Государство и экономика / Ф. И. Шамхалов. – М. : Юрист, 2000.

202. Швец, Е. В. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств-членов Совета Европы в области борьбы с коррупцией / Е. В. Швец // *Журн. рос. права.* – 2000. – № 7. – С. 65–73.

203. Шевердяев, С. Правовая модель обеспечения открытости власти: Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации / С. Шевердяев. – М. : Де Ново, 2004.

204. Шихата, И. Борьба с коррупцией требует от руководства страны высоких моральных стандартов / И. Шихата // *Чистые руки.* – 1999. – № 2. – С. 34–40.

205. Шихата, И. Всемирный банк против коррупции / И. Шихата // *Чистые руки.* – 1999. – № 1–3.

206. Ярош, А. И. Экономическая безопасность Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие / А. И. Ярош. – Минск : Веды, 2004. – 89 с.

207. Яни, П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии / П. Яни // *Рос. юстиция.* – 2001. – № 7. – С. 58–59.

### ***Электронные информационные ресурсы***

208. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой. – Киев, 2002. – Режим доступа:

[http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book\\_09.pdf](http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book_09.pdf).

209. Bribery Payer Index 2002. Transparency International. – Режим доступа: [http://www.transparency.org.ru/CENTER/c\\_bpi.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTER/c_bpi.asp).

210. Во сколько раз увеличилась коррупция за 4 года: результаты нового исследования Фонда ИНДЕМ. – Режим доступа: [http://www.indem.ru/corrupt/2005diag\\_press.htm](http://www.indem.ru/corrupt/2005diag_press.htm).

211. Головщинский, К. Диагностика коррупциогенности законодательства / К. Головщинский ; под ред. Г. А. Сатарова и М. М. Краснова. – М., 2004. – Режим доступа: [www.anti-corr.ru/2004diag\\_cor\\_zak.doc](http://www.anti-corr.ru/2004diag_cor_zak.doc).
212. Gallup International 50<sup>th</sup> Anniversary Survey. – Режим доступа: <http://www.gallup-international.com/survey1.htm>.
213. Global Corruption Report 2001. Transparency International. – Режим доступа: <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2001.shtml>.
214. Global Corruption Report 2003. Transparency International. – Режим доступа: <http://www.globalcorruptionreport.org>.
215. Global Corruption Report 2010. Transparency International. – Режим доступа: <http://www.globalcorruptionreport.org>.
216. Индекс восприятия коррупции 2002–2010. Трансперенси Интернэшнл. – Режим доступа: [http://www.transparency.org/press-releases\\_archive/2010/dnld/cpi2010.pressrelease.ru.doc](http://www.transparency.org/press-releases_archive/2010/dnld/cpi2010.pressrelease.ru.doc).
217. Индекс восприятия коррупции 2010. Трансперенси Интернэшнл. – Режим доступа: [http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2010/dnld/cpi2010.pressrelease.ru.doc](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2010/dnld/cpi2010.pressrelease.ru.doc).
218. Байболов, К. Коррупция. Взятничество. Ответственность / К. Байболов, Л. Сыдыкова, А. Сыдыков. – Бишкек, 1999. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book03.zip>.
219. Коррупция в странах Центральной Азии и Урало-Сибирского региона России / подготов. Э. Илибеговой [и др.] // Центр изучения общественного мнения и прогнозирования. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book05.zip>.
220. Липсет, Сеймур Мартин. Коррупция, культура, рынки / Сеймур Мартин Липсет. – Режим доступа: [http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/Wer\\_culture\\_matters\\_149-166.pdf](http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/Wer_culture_matters_149-166.pdf).
221. Lagos, M. Public opinion of corruption in Latin America. Global Corruption Report 2010. Transparency International. – Режим доступа: <http://www.globalcorruptionreport.org>.
222. Хонг, Марк. Сингапур – страна, победившая коррупцию / Марк Хонг. – Режим доступа: [http://world.ng.ru/azimuth/2000-05-18/6\\_sing.html](http://world.ng.ru/azimuth/2000-05-18/6_sing.html).
223. Материал ЦСР: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. – Режим доступа: [http://www.csr.ru/document/original\\_43.stm](http://www.csr.ru/document/original_43.stm).
224. Мендел, Т. Законодательство по свободе информации: прогресс, проблемы и стандарты. Global Corruption Report 2003. Transparency International / Т. Мендел. – Режим доступа: <http://www.globalcorruptionreport.org>.
225. Новости. Санкт-Петербург. 29.05.2002. – Режим доступа: <http://www.s-pb.ru/news/event149.shtml>.
226. Номоконов, В. А. Коррупция в России: увидим ли свет в конце тоннеля / В. А. Номоконов. – Дата доступа: 10.10.2001. – Режим доступа: [http://www.crime.vl.ru/docs/stats/stat\\_1.htm](http://www.crime.vl.ru/docs/stats/stat_1.htm).



227. Особенности допроса заявителя о взяточничестве. Криминалистический аспект : учеб. пособие. – Режим доступа: [http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book\\_18.zip](http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book_18.zip).
228. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С. В. Максимов. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/SourceBook.zip>.
229. Отстаивание интересов и лоббирование для достижения антикоррупционных целей. – Дата доступа: окт. 2002. – Режим доступа: <http://www.stopcor.ru/?library>.
230. Правительство столицы Южной Кореи. Система онлайн-контроля за рассмотрением обращений граждан делает Сеул прозрачным. – Режим доступа: [http://www.crime.vl.ru/docs/stats/stat\\_51.htm](http://www.crime.vl.ru/docs/stats/stat_51.htm).
231. Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией : пособие (Организация Экономического Сотрудничества и Развития 2001 г.). – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/No%20Longer%20Business%20Russe>.
232. Сингапурская методика борьбы с коррупцией. – Режим доступа: <http://www.crime.vl.ru/docs/books/book/g3/3.htm>.
233. Transparency International (2010). Corruption Perceptions Index. – Режим доступа: <http://www.transparency.org/policyresearch/surveysindices/cpi/2010/results>.
234. <http://conventions.coe.int>.
235. <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2001.shtml>.
236. <http://www.uno.org>.
237. [http://www.unodc.org/unodc/en/corruption\\_toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html).
238. <http://www.opacity-index.com>.
239. [http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2002/2010.pressrelease.ru.doc](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2010.pressrelease.ru.doc).
240. <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/datatools.htm>.
241. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/topic2.htm>.
242. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html>.
243. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/datainteractive.html>.
244. Чиркова, Е. Е. География коррупции / Е. Е. Чиркова. – Режим доступа: [http://www.transparency.org.ru/CENTRE/center\\_geo.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTRE/center_geo.asp).
245. Экономическая активность работников правоохранительных органов постсоветской России: виды, масштабы и влияние на общество (на примере милиции) / О. Коленникова [и др.]. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book07.zip>.
246. Элли, Кин. Борьба с коррупцией через образование / Кин Элли. – Режим доступа: <http://www.osi.hu/colpi/publications>; [www.oecd.org/ap/nobribes](http://www.oecd.org/ap/nobribes); доп. информ. : [Anti-corruption.contact @ oecd.org](mailto:Anti-corruption.contact@oecd.org). – Дата доступа: 30.08.2011.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

**Извлечения**

УТВЕРЖДЕНО  
Указ Президента  
Республики Беларусь  
07.05.2007 № 220

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ НА 2007–2010 гг.**

(в ред. Указов Президента Республики Беларусь  
от 28.05.2008 № 286, от 06.10.2008 № 545)

#### **Глава 1**

##### **Общие положения**

Проблема борьбы с коррупцией требует особого и постоянного внимания со стороны государства, поскольку это опасное явление порождает такие негативные последствия, как социальное неравенство, тотальное разрушение морально-этических устоев общества, недоверие населения к государственной власти и ее институтам.

Принятые государством в предыдущие годы меры позволили значительно усилить антикоррупционную направленность законодательства, определить основные направления и формы предупреждения коррупции.

Вместе с тем, внедряясь в различные сферы экономики и общества, приобретая новые криминологические характеристики, коррупция продолжает оказывать деструктивное влияние на устойчивое социально-экономическое развитие государства и поэтому остается серьезной угрозой его национальной безопасности.

В связи с этим принятие Государственной программы по борьбе с коррупцией на 2007–2010 гг. (далее – Государственная программа) обусловлено необходимостью продолжения эффективной реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией.

Мероприятия, предусмотренные Государственной программой, разработаны на основе анализа криминогенной ситуации в Республике Беларусь, прогнозной оценки подверженности различных сфер деятельности коррупционным рискам, результатов научных исследований, а также практики борьбы с коррупционными правонарушениями.

При разработке данных мероприятий учитывались также опыт и результаты выполнения Государственной программы по усилению борьбы с коррупцией на 2002–2006 гг., утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 2 октября 2002 г. № 500 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 113, 1/4068).

## Глава 2

### Основные результаты выполнения государственной программы по усилению борьбы с коррупцией на 2002–2006 годы

В период 2002–2006 гг. на фоне общего роста преступности в Республике Беларусь (в 2002 году было зарегистрировано 135133 преступления, в 2006 г. – 191468) количество ежегодно регистрируемых коррупционных преступлений начиная с 2003 года постоянно снижалось и в 2006 году составило 3387, что на 37,6 процента ниже показателя 2002 года (5426 преступлений). Такая тенденция является следствием как активизации борьбы с коррупцией, в том числе усиления государственного контроля за распределением и использованием государственного имущества, так и повышения уровня латентности коррупционных преступлений.

В структуре преступности, связанной с коррупцией, за рассматриваемый период также произошли некоторые изменения.

Если в первые годы указанного периода основную долю коррупционных преступлений составляли хищения путем злоупотребления служебными полномочиями (статья 210 Уголовного кодекса Республики Беларусь), то уже в 2006 году таких преступлений было зарегистрировано 887, что более чем в два раза меньше по сравнению с 2002 годом (2165 преступлений). В свою очередь, доминирующую позицию стало занимать взяточничество (статьи 430, 431, 432 Уголовного кодекса Республики Беларусь). Так, в 2006 году зарегистрировано 1045 случаев взяточничества, что составляет 30,8 процента от общего количества коррупционных преступлений (хотя и здесь также наблюдается снижение количества случаев взяток по сравнению с 2002 годом на 15,7 процента).

Рассматриваемый период характеризуется существенным увеличением количества злоупотреблений властью или служебными полномочиями (статья 424 Уголовного кодекса Республики Беларусь). По сравнению с 2002 годом в 2006 году таких преступлений было зарегистрировано на 43,5 % больше.

Обращает на себя внимание увеличение размера материального ущерба от коррупционных преступлений. Так, в 2006 году по уголовным делам, связанным с коррупцией, он составил 56295 млн р., что на 37,8 % больше, чем в 2004 году.

Опыт борьбы с коррупцией, в том числе полученный в ходе реализации Государственной программы по усилению борьбы с преступностью на 2002–2006 годы, позволяет сделать следующие выводы.

Борьба с коррупцией должна носить системный, комплексный характер, охватывая все сегменты общественной жизни, в первую очередь – систему государственного управления и экономику. Она не может быть ограничена лишь мерами уголовно-правового характера, поскольку проявления коррупции характеризуются не только преступными деяниями.

Реальное противодействие коррупции возможно только в случае, если она будет рассматриваться как системное явление, затрагивающее широкий комплекс социальных, экономических, организационных и иных проблем. Поэтому помимо уголовно-правовых мер важную роль в борьбе с коррупцией должны сыграть меры профилактического характера, заключающиеся в совершенствовании государственного регулирования и контроля в сферах деятельности, подверженных коррупционным рискам.

Вместе с тем в республике пока не удалось создать эффективно функционирующий механизм профилактики коррупции, разработать методику выявления источников коррупционных рисков, учесть в полной мере международный опыт в формировании государственной антикоррупционной политики.

Недостаточно эффективным является и использование уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией. Деятельность правоохранительных органов Республики Беларусь является результативной только в аспекте выявления так называемого «бытового» взяточничества. Коррупционные «соглашения» более высокого и скрытого уровня зачастую остаются невыявленными. Во многом это объясняется тем, что борьба с коррупционными преступлениями осуществляется на основе ситуационных факторов без серьезного изучения и оценки объективной информации о коррупционных возможностях и рисках, которые сохраняются в нашем обществе.

Наряду с практической реализацией положений принятого Закона Республики Беларусь от 20 июля 2006 года «О борьбе с коррупцией» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006 г., N 122, 2/1262), дальнейшим закреплением в законодательстве Республики Беларусь положений международных документов по вопросам борьбы с коррупцией важным шагом в устранении указанных недостатков должно стать выполнение мероприятий Государственной программы.

## **Глава 3**

### **Основные цели и задачи государственной программы**

Основной целью Государственной программы является обеспечение планирования и координации деятельности государственных органов и иных организаций в процессе осуществления организационно-правовых, социально-экономических, организационно-практических мероприятий антикоррупционного характера, направленных на эффективное предупреждение и пресечение коррупции.

Государственная программа направлена на решение следующих основных задач:

- снижение уровня преступности, связанной с коррупцией;
- повышение эффективности деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, по предупреждению, выявлению и

пресечению коррупционных правонарушений, введение объективных критериев оценки их деятельности в данной сфере;

– усиление прокурорского надзора и государственного контроля за надлежащим выполнением государственными органами и иными организациями антикоррупционных мероприятий;

– создание эффективного механизма профилактики коррупции;

– дальнейшее совершенствование законодательства по вопросам борьбы с коррупцией на основе практики его применения и с учетом положений международных антикоррупционных документов;

– углубление научных исследований, направленных на разработку практических рекомендаций в сфере борьбы с коррупцией;

– создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Приложение 2

**Модельный закон  
«О праве на доступ к информации»  
Глава 1**

**Общие положения**

*Статья 1. Цель настоящего Закона*

Целью настоящего Закона является создание правовых условий для реализации права каждого гражданина свободно осуществлять поиск и получать информацию и обеспечения информационной открытости деятельности органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления.

*Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе*

Право на доступ к информации – право каждого гражданина свободно осуществлять поиск информации и получать ее от государственных органов и организаций, иных органов и организаций, наделенных государством властными полномочиями, органов местного самоуправления (далее – органов и организаций), их должностных лиц, обладающих этой информацией на законных основаниях.

Общественный интерес – интерес любого лица (лиц), связанный с обеспечением благополучия, стабильности, безопасности и устойчивого развития общества.

Документ – информация, зафиксированная в письменной, аудиовизуальной, акустической, электронной, оптической или любой иной форме, пригодной для непосредственного восприятия, с реквизитами, установленными для данной формы документа.

Официальный документ – документ, созданный органом, организацией, должностным лицом в пределах своих полномочий и удостоверенный в установленном порядке.

Информация ограниченного доступа – информация, доступ к которой ограничен в интересах обеспечения национальной безопасности в соответствии с законодательством о государственных секретах и иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области защиты государственных секретов.

Информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях, процессах и мнения о них, независимо от формы их представления.

### *Статья 3. Сфера действия настоящего Закона*

1. Действие настоящего Закона распространяется на:

– государственные органы и организации, органы местного самоуправления (органы и организации), их должностных лиц, предоставляющих информацию;

– лиц, получающих информацию – физические и юридические – имеющие право на доступ к информации и обратившиеся за ней в установленном порядке.

2. Действие настоящего Закона распространяется на отношения, связанные с доступом к информации, содержащейся в официальных документах и не отнесенной к категории информации ограниченного доступа.

Законами государства и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами могут устанавливаться конкретные виды информации, подлежащие обязательному предоставлению лицам, запрашивающим информацию, а также особенности и условия доступа к отдельным видам информации.

3. Порядок доступа государственных органов и организаций к информации, находящейся в ведении других государственных органов и организаций, устанавливается иными актами национального законодательства.

4. Проекты законодательных актов государства предоставляются для ознакомления заинтересованных лиц.

Порядок ознакомления с названными документами устанавливается государственными органами законодательной власти, местными органами законодательной (представительной) власти.

Решение об ознакомлении с проектами иных официальных документов или доведении их до всеобщего сведения принимают органы или организации, которые разрабатывают эти проекты.

### *Статья 4. Информация, доступ к которой не может быть ограничен*

1. Не может быть ограничен доступ к информации, необходимой для удовлетворения и защиты прав и законных интересов лиц, обратившихся за

получением этой информации, если она не отнесена законодательством о государственных секретах и иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области защиты государственных секретов к категории информации ограниченного доступа.

2. Ограничение доступа к информации не допускается в отношении:

- законов, иных нормативных правовых актов, которые в соответствии с национальным законодательством подлежат обязательному опубликованию;
- информации о чрезвычайных ситуациях (происшествиях, катастрофах, стихийных бедствиях), угрожающих безопасности и здоровью граждан, их официальных прогнозах: экологической, метеорологической, демографической, санитарно-эпидемиологической и другой информации, необходимой для обеспечения безопасности граждан, населенных пунктов, производственных и иных объектов;
- информации о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах государства;
- информации о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых гражданам, должностным лицам и организациям;
- информации о состоянии здоровья лиц, отнесенных национальным законодательством к категории высших должностных лиц государства;
- информации о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц;
- информации о правовом статусе и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- информации об использовании бюджетных средств, о состоянии экономики и потребностях населения;
- информации о состоянии борьбы с преступностью.

*Статья 5. Основные принципы обеспечения права на доступ к информации*

1. Основными принципами обеспечения права на доступ к информации являются:

- доступность и открытость информации;
- достоверность и полнота информации;
- своевременность предоставления информации;
- защита права на доступ к информации, в том числе в судебном порядке;
- ответственность за нарушение права на доступ к информации;
- соблюдение при предоставлении информации прав и законных интересов третьих лиц;
- установление ограничения права на доступ к информации законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, ав-

торитета и беспристрастности правосудия; нравственности, здоровья, прав и законных интересов физических и юридических лиц.

2. Порядок установления режима ограниченного доступа к информации определяется законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.

## Глава 2

### Порядок реализации права на доступ к информации

#### *Статья 6. Способы реализации права на доступ к информации*

1. Доступ к информации обеспечивается:

- обязательным доведением информации до всеобщего сведения;
- сообщением информации для всеобщего сведения;
- удовлетворением персональных и коллективных запросов на информацию.

2. Порядок обязательного доведения информации до всеобщего сведения определяется законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Во всех случаях органы и организации, их должностные лица обязаны незамедлительно всеми имеющимися средствами довести до всеобщего сведения ставшую им известной информацию о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью людей.

3. Сообщение информации для всеобщего сведения осуществляется путем опубликования официальных документов в специальных изданиях, размещения их в базах и банках данных, доступных для неограниченного круга заинтересованных лиц.

4. Доступ к информации по запросу заинтересованного лица может осуществляться в форме:

- ознакомления с официальными документами, содержащими запрашиваемую информацию;
- получения копии соответствующего документа или выдержек из него;
- получения письменной справки, содержащей запрашиваемую информацию;
- получения устного изложения содержания запрашиваемой информации;
- получения сведений об источнике опубликования запрашиваемой информации в официальном издании.

5. Запрос на информацию, а также предоставление информации по запросу может осуществляться в устной или письменной форме, в том числе с использованием электронных технологий передачи данных.



## *Статья 7. Организация доступа к информации*

1. Для организации доступа к информации в структуре органов и организаций создаются специализированные службы, наделяемые в установленном порядке соответствующими функциями и полномочиями, либо выполнение названных функций возлагается на иные, существующие в структуре данного органа или организации службы и подразделения, а также на конкретных должностных лиц.

2. Функция по обеспечению информацией лиц, запрашивающих информацию, должна быть зафиксирована в положении о соответствующем органе или организации, в процессе деятельности которых создается указанная информация.

Права, обязанности, ответственность специализированных служб, подразделений, должностных лиц, осуществляющих деятельность по реализации данной функции, устанавливаются положениями об этих службах и подразделениях и должностными инструкциями, утверждаемыми в установленном порядке.

3. Для реализации функций по обеспечению доступа к информации по усмотрению органа или организации, создающих данную информацию, могут быть привлечены на договорных условиях организации, осуществляющие на законных основаниях деятельность по предоставлению информационных услуг.

Реквизиты этих организаций (название организации, почтовый адрес, номер телефона и номер факса, адрес электронной почты, сетевой адрес; – далее реквизиты организаций) должны быть доведены до сведения лиц, обратившихся за получением информации.

4. Правила выполнения запросов на получение информации устанавливаются руководителем соответствующего органа или организации.

Названные Правила должны содержать наименование и режим работы соответствующих организаций, служб, подразделений или должностных лиц, на которых возложены обязанности по обеспечению доступа к информации; категории предоставляемой информации, виды услуг, связанных с ее предоставлением (включая порядок доступа к автоматизированным информационным системам), порядок оплаты этих услуг и другие условия доступа.

## *Статья 8. Организация доступа к информации в автоматизированных информационных системах органов и организаций*

1. Для обеспечения права на доступ к информации из автоматизированных информационных систем органов и организаций эти органы и организации:

– подключают названные системы к сети связи общего пользования и размещают информацию на официальном сервере органа (органов) или ор-

ганизации (организаций) для неограниченного доступа граждан, органов и организаций, подключенных к данной сети;

– создают абонентские пункты, подключенные к сетям общего пользования, в местах, легко доступных для граждан, органов и организаций (в помещениях органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, почтовых отделений и других местах, определенных законодательством);

– выделяют адрес электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации по сети связи общего пользования;

– несут ответственность за содержание, достоверность и полноту информации, размещаемой на официальном сервере.

2. В случае предоставления информации в электронном виде ее достоверность подтверждается электронной цифровой подписью или иным электронным способом в порядке, установленном законодательством. В документах, созданных с помощью компьютера и передаваемых по телекоммуникационным каналам, обязательно указание всех реквизитов, установленных для данных документов.

#### *Статья 9. Права и обязанности лица, запрашивающего информацию*

1. Лицо, запрашивающее информацию, имеет право:

– избрать любую форму запроса, предусмотренную настоящим Законом;

– не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации, если такое обоснование не требуется для уточнения содержания запроса и если иное не установлено законом;

– требовать письменного ответа;

– обжаловать в установленном порядке действия органов и организаций, их должностных лиц, нарушивших право на доступ к информации и установленный порядок его реализации.

2. Лицо, запрашивающее информацию, обязано соблюдать порядок и условия доступа к информации, предусмотренные настоящим Законом, другими издаваемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.

#### *Статья 10. Обязанности органов и организаций, их должностных лиц по обеспечению доступа к информации*

1. Органы и организации, их должностные лица обязаны:

– создать организационно-технические и другие условия, необходимые для реализации права на доступ к информации;

– в течение установленного срока хранить официальные документы, содержащие информацию, подлежащую предоставлению в соответствии с данным законом;

– обеспечивать достоверность и полноту предоставляемой информации, соблюдение установленных сроков и условий ее предоставления;

– соблюдать установленный законодательством порядок опубликования официальных документов, издаваемых в виде нормативных правовых актов;

– в течение установленного срока хранить принятые ими акты, акты, определяющие их правовой статус, акты органов и организаций, правопреемниками которых они являются, а также иные официальные документы.

Органы и организации, их должностные лица несут ответственность за нарушение установленного настоящим Законом и другими актами права на доступ к информации.

2. В случае, если предоставленная информация содержит неточные или неполные сведения, орган или организация обязаны по мотивированному письменному заявлению лица, запросившего информацию, в возможно короткий срок, но не позднее семи рабочих дней после дня получения заявления, уточнить или дополнить предоставленную информацию.

3. Органы и организации ведут реестры официальных документов, которые они обязаны доводить до всеобщего сведения и предоставлять по запросам.

Реестр должен содержать наименование, дату принятия, номер каждого издаваемого акта и сведения о его опубликовании. Орган или организация, ведущие реестр, могут устанавливать другие обязательные требования к данному реестру.

### *Статья 11. Запрос на получение информации*

1. Запрос адресуется органу, организации или должностному лицу, которые, по мнению обратившегося с запросом лица, обладают необходимой ему информацией.

2. Запрос на получение информации должен содержать, по возможности, наименование запрашиваемого документа, его реквизиты или иные характеристики запрашиваемой информации, необходимые и достаточные для ее поиска.

В запросе указываются фамилия, имя и отчество лица, обратившегося за получением информации, наименование организации, от имени которой обращен запрос, фамилия, имя и отчество лица, которому следует направить ответ, его почтовый адрес, номер телефона или факса, адрес электронной почты для ответа или уточнения характера запроса, а также желаемые форма и вид ответа.

### *Статья 12. Порядок рассмотрения и удовлетворения запроса*

1. Ответ на запрос о получении информации должен быть дан в возможно короткий срок, но не позднее чем через тридцать календарных дней после дня получения запроса.

Если запрашиваемая информация не может быть предоставлена в указанный срок, обратившемуся за ее получением в течение семи рабочих дней

после получения запроса направляется письменное уведомление об отсрочке ответа. В уведомлении должны быть указаны причины отсрочки и срок предоставления запрашиваемой информации, которые не может превышать пятнадцати календарных дней сверх установленного настоящим Законом срока для ответа.

2. Если орган или организация, получившие запрос, не обладают запрашиваемой информацией, то не позднее чем в семидневный срок они обязаны сообщить об этом лицу, запросившему информацию, а также, по возможности, предоставить ему реквизиты органа, организации или лица, которые могут располагать запрашиваемой информацией, либо указать реквизиты органа или организации, куда направлен указанный запрос.

3. В том случае, если запрашиваемая информация содержится в общедоступном официальном печатном издании, исполнитель запроса может ограничиться указанием реквизитов этого издания и даты опубликования информации.

4. Ответ на запрос должен содержать реквизиты органа или организации и исполнителя запроса.

5. Предоставление информации в устной форме взамен требуемой письменной не допускается без согласования с лицом, запрашивающим информацию. При этом должны быть указаны причины представления информации в данной форме.

6. Представление справки по данному документу или выдержек из запрашиваемого документа допустимо в случае, если эти справки или выдержки содержат исчерпывающую информацию по запросу, а также в случае необходимости обеспечения установленных режимов ограниченного доступа к информации.

7. Запросы (в том числе устные), а также ответы на запросы подлежат обязательной регистрации по месту получения этих запросов.

### *Статья 13. Отказ в предоставлении информации*

1. За исключением случаев, предусмотренных законодательством о государственных секретах и иными нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в области защиты государственных интересов, не подлежит предоставлению по запросам информация, содержащая сведения:

- составляющие государственную или служебную тайну;
- о частной жизни другого лица без его согласия (персональные данные), если иное не предусмотрено действующими законами;
- об осуществлении в установленном законом порядке оперативно-розыскной и следственной деятельности;
- о судебном рассмотрении гражданских и уголовных дел в случаях, когда разглашение этих сведений запрещено законом или может нарушить

право человека на объективное судебное рассмотрение его дела, создать угрозу жизни или здоровью граждан;

– доступ к которым ограничен другими законами.

Если в документе содержатся сведения, перечисленные в настоящей статье, ознакомление с таким документом, его разъяснение и выдача копий ограничиваются частью документа, не содержащей указанных сведений.

2. Не подлежат обязательному предоставлению по запросам докладные записки, переписка, поручения должностных лиц и прочая информация внутриорганизационного характера.

3. Орган или организация, их должностные лица могут отказать в предоставлении запрашиваемой информации, если:

– не соблюдены формальные требования к запросу, предусмотренные статьей 11 настоящего Закона;

– не правомерно запрашивается информация, предусмотренная пунктом 1 настоящей статьи;

– орган или организация не располагают запрашиваемой информацией.

4. Отказ в предоставлении информации должен содержать указание причин, по которым запрос не может быть удовлетворен, дату принятия решения об отказе, а также разъяснения о порядке его обжалования.

5. Отказ в предоставлении информации по запросу, как письменному, так и устному, дается в письменной форме.

#### *Статья 14. Порядок возмещения расходов на предоставление информации*

1. На безвозмездной основе предоставляется информация:

– непосредственно касающаяся лица, запросившего информацию;

– уточняющая или дополняющая ранее предоставленную информацию, в порядке, установленном пунктом 2 статьи 10 настоящего Закона;

– содержащаяся в Правилах, названных в п. 4 ст. 7 настоящего Закона, включая тарифы на услуги по предоставлению информации и случаи освобождения от оплаты оказанных услуг;

– о правах и обязанностях юридического лица, запрашивающего информацию.

2. Освобождаются от оплаты за предоставление информации по запросам лица, относящиеся к социально и экономически незащищенным группам (категориям) населения (дети, инвалиды, пенсионеры, лица, официально признанные безработными) в соответствии с законодательством при наличии соответствующих удостоверяющих документов.

Перечень категорий лиц, которым информация предоставляется на безвозмездной основе, может быть дополнен по усмотрению органов и организаций, предоставляющих эту информацию.

3. За предоставление информации может взиматься плата, не превышающая себестоимость услуг, связанных с ее предоставлением.

Порядок оплаты услуг по предоставлению информации устанавливается Правилами, названными в п. 4 ст. 7 настоящего Закона.

4. Порядок возмещения органам и организациям расходов, связанных с предоставлением ими информации, устанавливается правительством государства.

### Глава 3

#### Защита права на информацию и ответственность за нарушение настоящего Закона

##### *Статья 15. Защита права на доступ к информации*

1. Отказ в предоставлении информации, необоснованная отсрочка ответа или его непредоставление в течение установленного срока, а равно другие нарушения порядка рассмотрения и удовлетворения запроса, предусмотренного настоящим Законом, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или в суд.

Действие (бездействие) органов, организаций, их должностных лиц, нарушающее право на доступ к информации, может быть обжаловано уполномоченному по правам человека.

2. Лица, которым неправомерно отказано в доступе к информации, а также лица, получившие недостоверную, неполную информацию или получившие ее несвоевременно, имеют право на компенсацию понесенного морального вреда в порядке, установленном законодательством.

##### *Статья 16. Ответственность за нарушение настоящего Закона*

Лица, виновные в нарушении требований настоящего Закона о праве на доступ к информации, несут ответственность, установленную законом.

Принят на двадцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 23–14 от 17 апреля 2004 года).

Институт проблем информационного права.

Приложение 3

#### Модели организации государственных инспекций и борьбы с коррупцией

*к главе «Механизмы подавления коррупции»*

Представляются весьма интересными разработки проф. А. А. Васина, П. А. Картуновой, А. С. Уразова / МГУ им. М. В. Ломоносова (Москва).

Приводим второй раздел работы **Васина А. А., Картуновой П. А., Уразова А. С.** Модели организации государственных инспекций и борьбы с коррупцией // Мат. моделирование. – М., 2010. – Т. 22. – № 4. – С. 67–89.

##### **2. Оптимальная стратегия организации многоуровневой инспекции**

###### **2.1. Модель с фиксированными штрафами и затратами на проверки**

Задано множество  $A$  ( $|A| = N$ ) агентов 0-го уровня, поведение которых требуется контролировать. Множество  $T_0$  описывает возможные действия каждого агента  $aA$ . Функция  $t_0(I)$  определяет его правильное действие с

точки зрения инспекции в зависимости от значения случайного фактора  $I$ ,  $I \in [I_{\min}, I_{\max}]$ , с известной функцией распределения  $F(I)$ . Каждое действие агента характеризуется затратами  $t$  на его осуществление, а значения случайного фактора  $I$  упорядочены по возрастанию затрат агента на правильное действие. Отметим, что в случае налоговой инспекции случайным фактором является величина дохода агента, а  $t_0(I)$  налог согласно действующему налоговому кодексу.

Функционирование инспекции описывается следующим образом. С вероятностью  $p_1(t_0)$  происходит проверка агента нулевого уровня, совершившего действие  $t_0$ . Инспектор всегда выясняет истинное значение  $i$ , однако он может за взятку указать значение  $t_1 < t_0$ . Если в докладе инспектора указывается  $t_1 < t_0$ , то агент наказывается штрафом  $f_0(t_1 - t_0)$ , где  $f_0 > 1$  заданный коэффициент штрафа. Стоимость одной проверки фиксирована и составляет  $c_1$ . На втором уровне осуществляется ревизия с вероятностью  $p_2(t_0, t_1)$ , зависящая от действия нулевого уровня и от доклада инспектора первого уровня, который его проверял. Затраты на одну такую проверку составляют  $c_2$ . Если выявляется факт нарушения, не вскрытого на первом уровне, то наказание накладывается и на агента нулевого уровня в размере  $f_0(t_2 - t_1)$ , и на проверявшего его агента первого уровня в размере  $f_1(t_2 - t_1)$ . И так далее: если проверка на  $l$ -м уровне, проводимая с вероятностью  $p_l(t_0, \dots, t_{l-1})$ , выявляет что на  $l-1$ -м уровне нарушение было не полностью вскрыто, то все агенты нижестоящих уровней, связанные с данным делом, наказываются штрафами  $f_i(t_{l-1} - t_{i-1})$ . Проверка  $k$ -го уровня (доверенными лицами) всегда раскрывает значение  $t_k = t_0(I)$ .

Таким образом, стратегия  $P$  организации инспекции включает количество уровней  $k$  и вероятности проверок  $p_1(t_0), p_2(t_0, t_1), \dots, p_k(t_0, t_1, \dots, t_{k-1})$  как функции от сообщений, поступивших с предшествующих уровней. Штрафные коэффициенты  $f_i$  и затраты  $c_i$  на проведение проверки на каждом уровне модели являются экзогенными параметрами модели. Далее мы рассматриваем 2 подхода к обеспечению честного поведения.

Рассмотрим коалицию  $C_l$ , включающую несколько агентов нулевого уровня и всех инспекторов от уровня 1 до уровня  $l$ , проверяющих их работу. Стратегия  $T$  такой коалиции задается функциями  $t_0(I), t_1(I), \dots, t_l(I)$ , определяющими действия агентов и сообщения инспекторов соответствующих уровней  $i = 1, \dots, l$  в случае проверки какого-либо агента уровня 0 из этой коалиции.

Определение. Назовем стратегию  $P$  устойчивой к отклонению коалиции  $C_l$ , если суммарный выигрыш ее членов достигает максимума при честном поведении, т. е. при  $t_0(I) = t_0(I), t_r(I) = t_0(I), r = 1, \dots, l$ , при условии честного поведения агентов верхних уровней  $l+1, \dots, k-1$ .

Утверждение 1. Стратегия  $P$  устойчива к отклонению коалиции  $C_l$  тогда и только тогда, когда

$$p_1(t_0) \dots p_s(t_0, t_1, \dots, t_{s-1}) \geq \frac{1}{f_0 + \dots + f_{s-1}} \quad (1)$$

при любых значениях аргументов  $t_0, \dots, t_{s-1} < t_{\max}, \forall_s \leq 1+1$ .

Доказательство этого и последующих утверждений приведены в Приложении.

Определение. Назовем стратегию  $P$  устойчивой к коалиционным отклонениям, если условия (1) выполнены для всех  $s = 1, \dots, k$ .

Другое определение стратегии, обеспечивающей честное поведение, связано с некооперативным подходом и понятием совершенного подыгрового равновесия (СПР, см. Fudenberg, Tirole (1991)), соответствующего честному поведению. Рассмотрим ситуацию, в которой отклонение на нулевом уровне не было выявлено до уровня  $l-1$ , и происходит проверка уровня  $l$ . При каких условиях возможен взаимовыгодный сговор агентов от 0 до  $l-1$  уровня с пришедшим проверяющим  $l$ -го уровня при условии, что на уровне  $l+1$  инспекторы будут проверять честно? Пусть  $t_0 \leq t_1 \leq \dots \leq t_{l-1} < t_0(I)$  совершенные действия и сообщения агентов ко времени проверки уровня  $l$ . Сговор, выгодный для всех агентов  $0, 1, \dots, l$ , возможен, если для некоторых  $t_l [t_{l-1}, t_0(I)], b_{il} \geq 0, i = 1, \dots, l-1$  разрешима следующая система:

$$\begin{cases} p_{l+1}(t_0, \dots, t_l) \cdot f_i \cdot (t_0^*(I) - t_l) + b_{il} < f_i \cdot (t_0^*(I) - t_l), i = 0, \dots, l-1, \\ \sum_{i < l} b_{il} - p_{l+1}(t_0, \dots, t_l) \cdot f_l \cdot (t_0^*(I) - t_l) > 0. \end{cases} \quad (2)$$

Здесь  $b_{il}$  – взятка, выплачиваемая агентом уровня  $i$  последнему проверяющему,  $t_l$  – его сообщение. Неравенства показывают, что средний выигрыш каждого агента в случае сговора при данных значениях  $b_{il}, t_l$  выше, чем в случае раскрытия нарушения.

Определение. Если для любых  $I [I_{\min}, I_{\max}], l = 1, \dots, k-1, 0 \leq t_0 \dots \leq t_{l-1} < t_0(I)$  система (2) несовместна, будем говорить, что стратегия  $P$  определяет СПР с честным поведением.

Утверждение 2. Стратегия  $P$  определяет СПР с честным поведением тогда и только тогда, когда условия

$$p_1(t_0) \geq \frac{1}{f_0}, p_s(t_0, t_1, \dots, t_{s-1}) \geq \frac{\sum_{i=0}^{s-2} f_i}{\sum_{i=0}^{s-1} f_i} \quad (3)$$

выполнены для любых  $t_0, \dots, t_{s-1} < t_{\max}, s = 2, \dots, k$ . Если неравенства (3) выполнены строго, то для соответствующей стратегии  $P$  не существует никаких СПР, связанных с нечестным поведением.

Замечание. Если зафиксировать любую схему определения размера взяток, соответствующую игре с фиксированной последовательностью ходов



и полной информацией, то честное поведение всех агентов соответствует решению по доминированию такой модели.

Определим оптимальную стратегию, минимизирующую расходы на проверку. При честном поведении расходы составят:

$$\int_{I_{\min}}^{I_{\max}} (p_1(P, I)(c_1 + p_2(P, I)(c_2 + \dots + p_{k-1}(P, I)(c_{k-1} + p_k(P, I)c_k) \dots)) dF(I), \quad (4)$$

где  $p_i(P, I) = p_i(t_0^*(I), \dots, t_0^*(I))$ .

Утверждение 3. Оптимальная стратегия в классе СПР с честным поведением и оптимальная стратегия, устойчивая к коалиционным отклонениям, совпадают и удовлетворяют условию

$$p_1(t_0) = p_1 = 1/f_0, p_s(t_0, \dots, t_{s-1}) = p_s = \sum_{i=0}^{s-2} f_i / \sum_{i=0}^{s-1} f_i \quad (5)$$

для любых  $t_0, \dots, t_{s-1} < t_{\max}$ ,  $s = 2, \dots, k$ .

Данные вероятности являются решением (3), если заменить в этих соотношениях знаки неравенства на равенства.

## 2.2. Задача выбора заработных плат инспекторов

В предыдущих моделях коэффициенты штрафов для участников проверок и издержки рассматривались как экзогенно заданные параметры. С прикладной точки зрения важно разобраться в том, как они определяются и какова их взаимосвязь. Отметим, что в ходе проверки реально выявляется не взятка (уголовное преступление), а лишь невыполнение служебных обязанностей агентов. Наказание за служебные нарушения регулируется нормами административного законодательства, при этом максимальное наказание – это увольнение с «волчьим билетом», т. е. без возможности в будущем занимать государственные должности. Таким образом, наказание связано с потерей будущих доходов в связи с переходом на низкооплачиваемую работу после увольнения. Выясним, как зарплата инспектора влияет на максимальное значение коэффициента штрафа. Пусть  $s_l$  – зарплата инспектора уровня  $l$  за время одной проверки, а после увольнения он может рассчитывать на альтернативную зарплату  $s_{alt}$ . Точный вид соотношения, определяющего коэффициент штрафа, зависит от поведения других агентов в данном взаимодействии. Если рассматриваются условия СПР, соответствующего честному поведению, то вероятность столкновения с еще одним нарушителем до завершения предыдущего расследования нулевая.

Увольнение эквивалентно единовременному штрафу в размере  $(s - s_{alt}) \alpha$ , где  $\alpha = (1 - \delta) / \delta$  – коэффициент приведения,  $\delta$  – коэффициент дисконтирования, относящийся к периоду одной проверки. Поэтому соотношение для расчета  $f_l$  принимает вид:  $f_l \Delta t = \alpha (s_l - s_{alt})$ , где  $\Delta t = t_0(I_{\max}) - t_0(I_{\min})$ .

Отсюда

$$f_l(s_l) = \alpha \frac{s_l - s_{alt}}{\Delta t}. \quad (6)$$

Будем считать, что затраты на проверку рациональным инспектором уровня  $i$  складываются из его зарплаты  $s_i$  и постоянных издержек  $c$ :  $c_i = s_i + c$ . Расходы на проведение ревизий честными инспекторами по-прежнему будем считать заданными экзогенно и равными  $c_k$ . При заданных зарплатах  $s_l, \dots, s_{k-1}$  оптимальные вероятности проверок определяются согласно утверждению (5). При этом затраты составляют

$$C_1(\vec{s}) = \frac{s_1 + c}{f_0} + \frac{s_2 + c}{f_0 + f_1(s_1)} + \dots + \frac{c_k}{f_0 + f_1(s_1) + \dots + f_{k-1}(s_{k-1})}, \quad (7)$$

где  $f_i(s_i)$  определяются согласно (6). Рассмотрим задачу минимизации этих затрат за счет выбора зарплат:

$$C_1(\vec{s}) \rightarrow \min_{\vec{s}} \text{при ограничениях } s_i \geq s_{alt}, i = l, \dots, k-1. \quad (8)$$

Предлагаемая авторами литература:

Васин, А. А. Некооперативные игры в природе и обществе / А. А. Васин. – М. : Макс пресс, 2005.

Васин, А. А. Модели организации государственных инспекций и борьбы с коррупцией / А. А. Васин, П. А. Картунова, А. С. Уразов // Мат. моделирование. – 2010. – Т. 22, № 4. – С. 67–89.

Елисеева, И. И. Возможные подходы к измерению объема коррупционного рынка / И. И. Елисеева, А. Н. Щирин // Вопр. статистики. – 2010. – № 6. – С. 23–31.

Зубченко, Е. Лукавый размер. Коррупция в России остается неискоренимой проблемой / Е. Зубченко // Новые изв. – 2010. – 7 сент.

Левин, М. И. Математическое моделирование коррупции / М. И. Левин, М. Л. Цирик // Экономика и мат. методы. – 1998. – Т. 34, № 4. – С. 34–55.

Полтерович, В. М. Элементы теории реформ / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007.

Сатаров, Г. А. Антикоррупционная политика : учеб. пособие / Г. А. Сатаров. – М. : ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004.

Саватеев, А. В. Оптимальные стратегии подавления коррупции / А. В. Саватеев // Экономика и мат. методы. – Т. 39. – № 1. – С. 62–75.

ИНДЕМ. Во сколько раз увеличилась коррупция за 4 года: результаты нового исследования Фонда ИНДЕМ. – Режим доступа:  
[http://www.indem.ru/corrupt/2005diag\\_press.htm](http://www.indem.ru/corrupt/2005diag_press.htm).

Chander, P., Wilde, L. Corruption in tax administration // Journal of Public Economics. – 1992. – Vol. 49. – № 3. – P. 333–349.

Fudenberg, D., Tirole J. Game Theory. MIT Press. – 1991.

Hindriks, J. Corruption, extortion and evasion / J. Hindriks, M. Keen, A. Muthoo / Journal of Public Economics. – 1999. – Vol. 74. – № 3. – P. 395–430.

Keren, M. The Internal Organization of the Firm and the Shape of Average Costs / M. Keren, D. Levhari / The Bell Journal of Economics. – 1983. – Vol. 14. – № 2. – P. 474–486.

Qian, Y. Incentives and Loss of Control in an Optimal Hierarchy // Review of Economic Studies. – 1994. – Vol. 61. – № 3. – P. 527–544.

Transparency International Corruption Perceptions Index. – 2010. –  
<http://www.transparency.org/policyresearch/surveysindices/cpi/2010/results>.