

Международный антикоррупционный комитет  
Международная академия методологии государственного управления

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
Комиссия Государственной Думы Российской Федерации  
по законодательному обеспечению противодействия коррупции

Кабинет Министров Украины

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Счетная палата Украины

Правительство Ленинградской области

Правительство Пензенской области

Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Академия правовых наук Украины

# **ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ – ГЛАВНОЕ УСЛОВИЕ УТВЕРЖДЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА:**

методологический, концептуально-теоретический,  
правовой, аналитико-прогностический аспекты

**Том 2 (40)**

Москва, Киев — 2010

Научное издание  
Межведомственный научный сборник

Т. 2(40)

Свидетельство о государственной регистрации печатного  
средства массовой информации: серия КВ № 3981

ББК 67.9 (4 УКР) 408  
УДК 343.37 (477)

Рекомендовано к печати  
Экспертным Советом  
Международного антикоррупционного комитета  
17 ноября 2010 г., протокол № 4,  
Ученым Советом  
Международной академии корпоративной безопасности  
14 октября 2010 г., протокол № 5

П 72 **Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты. Межведомственный научный сборник /** Главный редактор А. И. Комарова. М. 2010. Том 2(40). 620 с.

ISBN 978-5-91578-012-4

Для сотрудников правоохранительных, контрольных и судебных органов, спецслужб, иных государственных и негосударственных органов, общественных организаций и объединений, политиков, ученых, специалистов-практиков, студентов, аспирантов и преподавателей высших и других образовательных учреждений, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами противодействия коррупции в России, в Украине и в мире.

ББК 67.9 (4 УКР) 408  
УДК 343.37 (477)

ISBN 978-5-91578-012-4

© Международный антикоррупционный комитет, 2010  
© Международная академия методологии государственного управления, 2010  
© Коллектив авторов, 2010  
© Оформление. Издательский Дом «Ра», 2010

«Правовое государство возможно только при условии, если власть и институции гражданского общества будут действовать:

- синхронно
- совместно
- солидарно».

Президент РФ Д. А. Медведев.

Книга — Межведомственный научный сборник

**«Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства:**

**методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты»**

**том 2 (40)**

**подготовлена при поддержке:**

**1. РУКОВОДСТВА:**

- Кировской области;
- Московской академии государственного и муниципального управления;
- Института теории и истории педагогики Российской академии образования;
- Международного славянского института;
- Института повышения квалификации государственных служащих (ИПК госслужбы);

**2. ИНСТИТУЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:**

- Российского философского общества;
- Международного общественного движения «Украина и Россия за консолидацию и благосостояние братских народов»;
- Межрегиональной общественной организации «Общественное объединение научных работников «Институт правоведения»;
- Комитета «Статус женщины» Национального Совета женщин Украины;
- Общероссийского общественного движения «Женщины во власть»;
- Научно-исследовательского института «Проблемы человека» (Украина).



Украина — наша жизнь, наша боль, наша надежда, а дружба и сотрудничество с Россией — перспектива достойного будущего наших братских народов, народов мира...

А. Комарова.

## НА ИНАУГУРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ В. Ф. ЯНУКОВИЧА

25 февраля 2010 г. Киев, Украинский Дом.



Это приветствие Президента Украины В. Ф. Януковича не только профессора А. И. Комаровой, это — символическое выражение надежды на продолжение, обновление сотрудничества с тысячами общественных, политических организаций и объединений, сотнями тысяч ученых, общественных деятелей, миллионами граждан страны, духом и трудами которых укрепляется и развивается наше Отечество...



Но, сегодня, к сожалению, это уже воспоминания... воспоминания о личности, которая, покинув нас, осталась навсегда с нами...

### Последняя встреча с В. С. Черномырдиным

Вспоминается: это он в годы представительства на Украине будучи на книжной выставке в Украинском Доме, увидев 40 томов книг издания нашего Научно-исследовательского института «Проблемы человека» и политической партии «Женщины Украины» — книг социально-политической, социально-экономической, эстетико-культурологической и др. тематики, проговорил: «Я просто поражен, я такого никогда не видел... эти книги надо издать миллионными тиражами...». А потом, Виктор Степанович дарит нам в красивом обрамлении портрет Президента России В. В. Путина, размахисто, подставив своей широкой натуре подписывает свою книгу: «Женщинам Украины — с любовью!». Еще: как символ тепло-го внимания нам — плетеная соломкой ваза с конфетами... И, конечно, о планах, о сотрудничестве...



АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УПРАВЛЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ВОПРОСАМ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И КАДРОВ

Ипатьевский пер., д. 4/10, Москва, 103132  
Тел. (495) 606-58-14, факс (495) 606-16-55

28.09.2010 г.  
№ А 91-7994

А.И. КОМАРОВОЙ

ул. Керченская, д. 1 «а», корп. 3, к. 1509  
г. Москва, 117303



Уважаемая Алина Ивановна!

Ваше обращение на имя Президента Российской Федерации по поручению рассмотрено в Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров.

Противодействие коррупции – серьезная государственная задача, одним из способов решения которой является тесное взаимодействие гражданского общества, общественных объединений и организаций с государственными институтами. Важное место в этом процессе занимают научное обеспечение механизмов профилактики коррупции и объективная оценка результатов антикоррупционной борьбы, позволяющие на основе методологических разработок применять более совершенные правовые инструменты в борьбе с коррупционными правонарушениями. Одновременно, ведущаяся учеными работа по популяризации идей неприятия коррупции, устранения причин и условий, способствующих ее проявлению, позволяет привить правовую культуру широким слоям населения, что является одним из наиболее эффективных антикоррупционных факторов.

Позвольте выразить Вам признательность за Вашу активную гражданскую позицию в сфере противодействия коррупции.

Начальник Управления,  
ответственный секретарь  
президиума Совета при Президенте  
Российской Федерации по  
противодействию коррупции

С.Дубик

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПЯТОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО БЕЗОПАСНОСТИ**

ул. Охотный ряд, д. 1, Москва, 103265

Тел. 692-89-32

Факс 692-95-75

E-mail: csecurity@duma.gov.ru

23 09 2009 г.

№ 3.15-32/1513

Председателю  
Международного  
антикоррупционного комитета

**А.И.Комаровой**

117303, Москва,  
ул. Керченская, д. 1а,  
корп. 3, кв. 1509

на № 368 от 17.09.2009 г.

Уважаемая Алина Ивановна!

В Комитете Государственной Думы по безопасности ознакомились с предоставленной Вами для ознакомления информацией о деятельности команды Коалиции демократических сил и Вашем вкладе в её развитие.

Благодарим за интересную информацию, и считаем необходимым отметить, что Комитет полностью разделяет Вашу позицию о необходимости развития принципов конструктивного диалога, сотрудничества институций гражданского общества с властью.

Заместитель  
Председателя Комитета



**В.И.Колесников**

# АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

103274, Москва, Краснопресненская набережная, 2

---

« 25 » июня 2010г.

№ П16-286в

Председателю Международного  
антикоррупционного комитета,  
Ректору Международной академии  
методологии государственного управления,  
профессору  
**А.И.Комаровой**

117303, г. Москва,  
ул. Керченская, д.1а, корп. 3, к. 1509

**Уважаемая Алина Ивановна!**

В настоящее время противодействие коррупции в органах публичной власти страны приобретает все большее значение как с точки зрения органов государственной власти, так и с точки зрения общества.

Как следует из утвержденных Президентом Российской Федерации Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2010-2011 годы, противодействие коррупции должно обеспечиваться комплексным подходом, начиная от формирования законодательных, организационных основ противодействия коррупции и реализации на практике необходимых мер по выявлению и профилактики коррупции в деятельности органов публичной власти, так и планомерным повышением правовой культуры населения.

В этой связи вклад, вносимый Международным антикоррупционным комитетом и Международной академией методологии государственного управления в научную и практическую деятельность по повышению роли институтов гражданского общества и принципа общественно-государственного партнерства в решении задачи по искоренению причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе, является особо значимым.

Выражаем уверенность, что Ваша работа поможет сформировать в обществе атмосферу нетерпимости к проявлениям коррупции.

С уважением,  
Начальник отдела государственной службы  
Департамента государственного управления,  
регионального развития и местного самоуправления  
Правительства Российской Федерации

 С.В.Фомина

## Редакционный Совет

- КОМАРОВА А. И.** — Главный редактор, председатель Международного антикоррупционного комитета, ректор Международной академии методологии государственного управления, доктор философских наук, профессор
- ВОЛКОВ А. Н.** — Председатель Комиссии Государственной Думы РФ по законодательному обеспечению противодействия коррупции
- МИРОНОВ С. М.** — Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, лидер политической партии «Справедливая Россия»
- КЛЮЕВ А. П.** — Первый вице-премьер-министр Украины
- ИЛЮХИН В. И.** — Заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по безопасности, доктор юридических наук, академик Международной академии информационных процессов и технологий, член-корреспондент Международной Славянской Академии
- КАРПАЧЕВА Н. И.** — Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека
- ГУДКОВ Г. В.** — Заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по безопасности, председатель Совета партии «Справедливая Россия» по противодействию коррупции
- ШПИГЕЛЬ Б. И.** — Председатель Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества
- БОГДАН А. И.** — Заместитель Министра Кабинета Министров Украины, Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики, кандидат юридических наук
- СИМОНЕНКО В. К.** — Председатель Счетной палаты Украины, Член-корреспондент Академии наук Украины, доктор экономических наук, профессор
- ЧАЙКА Ю. Я.** — Генеральный прокурор Российской Федерации
- НУРГАЛИЕВ Р. Г.** — Министр внутренних дел Российской Федерации, заместитель председателя Национального антитеррористического комитета РФ, член президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, кандидат экономических наук
- ПРЖЕЗДОМСКИЙ А. С.** — Член Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов, силовых структур и реформированием судебной-правовой системы, исполнительный директор Российского фонда свободных выборов, генерал-лейтенант запаса, кандидат исторических наук
- ГОРБАНСКИЙ Б. М.** — Заместитель Директора Бюро по вопросам антикоррупционной политики Секретариата Кабинета Министров Украины, заведующий сектором Секретариата Кабинета Министров Украины
- ЯРЁМЕНКО С. П.** — Главный специалист Бюро по вопросам антикоррупционной политики Секретариата Кабинета Министров Украины
- МИСЮРА В. Ф.** — Секретарь Исполкома Совета политической партии «Справедливая Россия» по противодействию коррупции
- СЕРДЮКОВ В. П.** — Губернатор Ленинградской области, председатель комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области
- БОЧКАРЕВ В. К.** — Губернатор Пензенской области, кандидат социологических наук
- БЕЛЫХ Н. Ю.** — Губернатор Кировской области
- ЧУМАКОВ А. Н.** — Первый вице-президент Российского философского общества, главный редактор журнала «Вестник Российского философского общества», доктор философских наук, зав. кафедрой философии Финансовой Академии при Правительстве РФ, действительный член Российской экологической академии
- МИРОНОВ В. В.** — Декан философского факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАН
- МОМДЖЯН К. Х.** — Заведующий кафедрой социальной философии философского факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор философских наук, профессор
- БАРЦИЦ И. Н.** — Проректор по научной работе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
- КУЗНЕЧЕВСКИЙ В. Д.** — Старший научный сотрудник Института стратегических исследований РФ, доктор исторических наук, профессор
- ГИРЬКО С. И.** — Начальник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, доктор юридических наук, профессор

- ТАЦИЙ В. Я.** — Ректор Национальной юридической академии Украины им. Ярослава Мудрого, академик Академии правовых наук Украины, доктор юридических наук, профессор
- БОРИСОВ В. И.** — Директор Института изучения проблем преступности Академии правовых наук Украины, доктор юридических наук, профессор
- ТРИФОНОВ О. А.** — И. о. ректора Московской академии государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, профессор
- БРАТИЩЕВ И. М.** — Проректор по научной работе Международного славянского института, доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН
- БЕКОВ Х. А.** — Ректор Института повышения квалификации государственных служащих (ИПК госслужбы), доктор экономических наук, профессор
- ЯРОЩУК Н. З.** — Ответственный секретарь журнала «Вестник Российского философского общества», профессор кафедры экономической теории РАН
- ПЕТРОВ А. М.** — Заместитель Председателя Международного антикоррупционного комитета, Заместитель Председателя Санкт-Петербургского регионального Совета Общероссийской общественной организации «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией»
- ГЕРАСИМЕНКО Л. П.** — Генеральный директор Киевского городского детского санаторно-курортного медицинского объединения, заместитель Комитета «Статус женщины» Национального Совета женщин Украины
- АНТОНОВ И. А.** — Советник губернатора Ленинградской области, доктор юридических наук, профессор
- ТАЛАН М. В.** — Первый проректор Института повышения квалификации государственных служащих (ИПК госслужбы), кандидат педагогических наук, доцент
- ЛУКЬЯНОВА Н. Ф.** — Заведующая кафедрой Государственного и муниципального управления Института повышения квалификации государственных служащих (ИПК госслужбы), профессор
- НУДНЕНКО Л. А.** — Заместитель заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия, профессор, член редакционной коллегии журнала «Российское правосудие», доктор юридических наук, профессор
- ПРИСТАНСКОВ В. Д.** — Доцент юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук,
- БАШНО С. В.** — Старший научный сотрудник ИНИИ Российской академии государственной службы при Президенте российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
- ДОГАЙЛО Е. Ю.** — Заместитель заведующего кафедрой Российской академии государственной службы при Президенте российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
- МЫСЛОВСКИЙ Е. Н.** — Профессор Российского Государственного института Интеллектуальной собственности, Президент фонда противодействия коррупции и организованной преступности «Антимафия», кандидат юридических наук
- ЗВЯГИНЦЕВ М. Г.** — Заместитель председателя Международного антикоррупционного комитета, директор Межрегиональной общественной организации «Общественное объединение научных работников «Институт правоведения»
- ПРИСТАНСКОВ В. Д.** — Доцент юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук
- КОРМИЧ Л. И.** — Заведующая кафедрой Одесской национальной юридической академии, заместитель председателя Комитета «Статус женщины» Национального Совета женщин Украины, доктор исторических наук, профессор, академик
- КАКАУЛИНА Л. Н.** — Аспирант кафедры управления общественным развитием Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, магистр государственного управления
- ГРИГОРЬЕВ С. И.** — Директор Центра социальной квалификации НИИ комплексных исследований РАН, доктор социологических наук, профессор
- ПИДЖАКОВ А. Ю.** — Заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор
- КОМАРОВА Г. С.** — Проректор Международной академии методологии государственного управления
- МУРАШКО С. Н.** — Председатель Правления Общероссийского общественного движения «Женщины во власть», директор Института нравственности, кандидат медицинских наук
- ПИЛИПЕНКО В. М.** — Заместитель председателя Всеукраинского общественного объединения «Антикоррупционный центр»

# Содержание

## ВСТУПЛЕНИЕ

*Д. А. Медведев*

- О национальной стратегии противодействия коррупции  
и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы . . . . . 14

## **Введение. ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ: ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ДИАЛОГ И СОТРУДНИЧЕСТВО ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

*А. И. Комарова*

- Коррупция в Украине вчера, сегодня (2005–2010 гг.) и завтра: готово ли государство подняться на уровень противодействия коррупции — раскрытия механизмов ее функционирования по горизонтали и вертикали  
(Открытое письмо Президенту Украины В. Ф. Януковичу) . . . . . 26

*О. А. Ефремов*

- Коррупция в России: прошлое, настоящее... будущее? . . . . . 40

*А. Н. Чумаков*

- Россия и первоочередные задачи ее развития в современном мире . . . . . 113

## **Глава первая. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЛЯ ГОСУДАРСТВА ПРОТИВ КОРРУПТИРОВАННОСТИ И МАФИОЗНОСТИ КЛАНОВО-КОРПОРАТИВНЫХ СТРУКТУР — В ДЕЙСТВИИ**

*С. М. Миронов*

- Построение общества социальной справедливости — прямая ответственность государства . . 46

*В. И. Илюхин*

- Борьба с коррупцией в России: правовые и организационные аспекты . . . . . 49

*А. П. Клюев*

- Гражданское согласие, консолидация и противодействие коррупции — условие экономического процветания и благосостояния народа Украины . . . . . 54

*Б. И. Шпигель*

- Взаимодействие институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами при реализации прав граждан на получение достоверной информации. . . . . 57

*Н. И. Карпачева*

- Состояние соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине . . . . . 62

*А. И. Богдан, Б. М. Горбанский, С. П. Яременко*

- Реализация правительством Украины государственной антикоррупционной политики: проблемы и перспективы . . . . . 69

*Ю. Я. Чайка*

- Органы прокуратуры Российской Федерации:  
реализация Национального плана противодействия коррупции . . . . . 75

*Р. Нургалиев*

- Наша главная цель — борьба с криминализацией общества  
и попытками криминалитета легализоваться во власти . . . . . 80

*В. К. Симоненко*

- О роли независимого конституционного органа финансового контроля  
в системе государственных мер противодействия коррупции в Украине . . . . . 86

<i>В. П. Сердюков</i> Опыт законодательного и организационного противодействия коррупции на региональном уровне . . . . .	91
<i>В. К. Бочкарев</i> Противодействие коррупции: регионально-практический аспект. . . . .	96
<i>Н. Ю. Белых</i> Борьба с коррупцией должна быть упреждающей. . . . .	103
<i>В. Ф. Мисюра</i> Гласность и открытость — «ахиллесова пята» коррупции . . . . .	107
<i>С. И. Гирько, П. П. Елисов</i> Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России как центр исследования научных проблем правоохранительной направленности, включая противодействие коррупции. . . . .	117
<i>Н. А. Овчинников</i> Правовые и организационные проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел . . . . .	125
<i>Л. Н. Какаулина</i> Органы прокуратуры в условиях демократической трансформации украинского общества . . . . .	128
<i>М. М. Скибицкий</i> Современное государство: проблемы настоящего и контуры цивилизационного будущего. . . . .	132
<i>Г. С. Комарова</i> Общественно-государственное партнерство – основной принцип развития правового государства, утверждения законности: теоретико-концептуальный аспект . . . . .	137

## **Глава вторая. СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

<i>А. Ю. Пиджаков</i> Классификация коррупции и ее исследования . . . . .	148
<i>В. И. Петров, С. Н. Тихонова</i> Коррупция в Российской Федерации: мировые оценки . . . . .	151
<i>А. И. Селиванов</i> Стратегия противодействия коррупции в России: геополитические и геоэкономические аспекты . . . . .	156
<i>А. В. Гайдашов</i> Российское антикоррупционное законодательство: история и современное состояние . . . . .	165
<i>А. А. Чушкина</i> О законодательном обеспечении противодействия коррупции в органах федеральной службы безопасности Российской Федерации . . . . .	168
<i>А. В. Коновалов</i> Перспективы реализации политической ответственности в антикоррупционном законодательстве . . . . .	173

## **Глава третья. ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ И ПРАКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ**

<i>И. М. Братищев</i> Условие преодоления коррупции — компетентность и честность власти в формировании бюджета России . . . . .	184
<i>В. В. Староверов</i> Коррупционные препоны российскому предпринимательству . . . . .	197
<i>Е. Н. Рябов</i> Эффективность антикоррупционной политики в субъектах РФ: нормативное регулирование и правоприменение . . . . .	209
<i>С. В. Калашников</i> Формирование гражданского общества в Российской Федерации и проблемы преодоления коррупции государственной власти . . . . .	234
<i>П. П. Андрушко</i> Особенности дифференциации уголовной ответственности за коррупционные преступления в УК Украины в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в него Законом от 11 июня 2009 года . . . . .	243
<i>И. А. Королев, А. В. Вяткин</i> О необходимости постоянной оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации . . . . .	257
<i>П. Н. Фещенко</i> Результаты противодействия коррупции: проблемы оценки . . . . .	260
<i>В. В. Корченков</i> Профилактика коррупции: антикоррупционный стандарт поведения . . . . .	263
<i>В. И. Захарова</i> Участие институтов гражданского общества в преодолении коррупции и повышении качества законодательных актов . . . . .	266
<i>М. Г. Звягинцев</i> Предупреждение и преодоление коррупции в управлении земельными ресурсами: методы и механизмы . . . . .	273
<i>М. М. Звягин</i> Понятие и сущность таможенной жалобы в обеспечении таможенной безопасности . . . . .	342
<i>П. П. Елисов, А. Н. Верзилина</i> О возможности экспертной оценки ежегодного объема взяток в денежном исчислении . . . . .	348
<i>Б. С. Болотский, П. П. Елисов</i> Проблемы правоприменения по делам, связанным с обвинениями в провокации взятки либо коммерческого подкупа при проведении оперативно-розыскных мероприятий . . . . .	357
<i>В. И. Староверов, И. В. Староверова</i> Недостаточно высокий уровень правовой культуры современных россиян как порождение и питательная среда коррупции: методология анализа . . . . .	365

## **Глава четвертая. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ПРАКТИКЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

<i>Г. С. Комарова</i> Предупреждение коррупции — фактор эффективности органов власти: проблема повышения квалификации государственных служащих . . . . .	384
<i>Ф. С. Сайдуллаев, Н. В. Смирнов</i> Мониторинг «Антикоррупционная деятельность в регионах России». Раунд 3 (февраль 2010). . . . .	392

<i>А. И. Ореховский</i>	Антикоррупционная составляющая компетенции в деятельности государственных служащих . . . . .	423
<i>А. В. Куракин, М. В. Костенников</i>	Противодействия коррупции в административной деятельности публичных служащих: методические проблемы . . . . .	436
<i>П. П. Елисов, Е. А. Орлова</i>	Проблемы становления стандарта антикоррупционного поведения в органах внутренних дел . . . . .	448
<i>А. Н. Стерлигов</i>	О реформе органов внутренних дел Российской Федерации . . . . .	453

## **Глава пятая. КОРРУПЦИЯ В СУДЕБНЫХ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЫШЛЕНИЯ**

<i>В. Л. Римский</i>	Коррупция в судебной системе России . . . . .	458
<i>С. П. Кушниренко, В. Д. Пристанков</i>	Противодействие преступным проявлениям коррупции: обзор судебно-следственной практики . . . . .	466

## **Глава шестая. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ МЫШЛЕНИЕ И ПРАВОСОЗНАНИЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

<i>А. И. Комарова, М. И. Бочаров</i>	Проблема становления антикоррупционного мышления в процессе формирования ключевых компетенций студентов вузов (на примере подготовки специалистов в области информационной безопасности). <i>Некоторые фрагменты результатов сотрудничества научных общественных организаций с государственными институтами</i> . . . . .	494
<i>А. А. Чушкина</i>	К вопросу о структуре антикоррупционного правосознания . . . . .	503

## **Глава седьмая. АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

<i>Ю. Г. Наумов</i>	Коррупция как угроза международной экономической безопасности . . . . .	510
<i>Крафт Хольгер, С. Алексеева</i>	Интернациональные проекты: опыт и деятельность в борьбе с коррупцией . . . . .	519
<i>А. И. Арестов, А. В. Марьян</i>	Административно-правовое регулирование этического поведения государственных служащих как средство противодействия коррупции: судебная практика и зарубежный опыт. . . . .	528
<i>С. В. Гизимчук</i>	О путях имплементации норм международных соглашений о борьбе с коррупцией в национальное законодательство . . . . .	534
<i>П. Н. Кобец, К. А. Краснова</i>	Предупреждение коррупции в аппарате государственного управления: международный опыт . . . . .	536
<i>А. Н. Сухаренко</i>	Транснациональная коррупция: российский аспект . . . . .	539

А. Ю. Пиджаков

Опыт правового регулирования борьбы с коррупцией в Китае . . . . . 546

## **Глава восьмая. ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Памятка гражданину «Если у вас вымогают взятку» . . . . . 556

Антикоррупционный букварь . . . . . 567

Зачетная книжка без взяток . . . . . 586

## **РЕКОМЕНДАЦИИ НАУЧНЫХ КОНФЕРЕНЦИЙ**

Пропозиції та рекомендації Міжнародної наукової конференції Академії праці та соціальних відносин «Проблеми формування та розвитку громадянського суспільства», Київ, 17–19 февраля 2010 г. . . . . 602

Рекомендации Научно-практической конференции ВНИИ МВД РФ «Роль правоохранительных органов в реализации Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 31 июля 2008 г. Пр-1568», Москва, 29–30 апреля 2010 г. . . . . 604

Резолюция Общероссийской научно-практической конференции «Системный кризис в России и проблемы общественной безопасности», Москва, 18 ноября 2009 г. . . . . 607

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Г. В. Гудков

Парламентский контроль — оружие массового поражения коррупционеров . . . . . 610

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

Информация о третьем томе книги  
«Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства» . . . . .

Информация о четвертом томе книги  
Международная научно-практическая конференция  
«Межнациональное согласие — базисная основа утверждения правового государства и гражданского общества». . . . .

---

# ВСТУПЛЕНИЕ

# О НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И НАЦИОНАЛЬНОМ ПЛАНЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА 2010–2011 ГОДЫ

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Д. А. Медведев,**  
Президент Российской Федерации

В целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, направленных на противодействие коррупции, и в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» постановляю:

1. Утвердить прилагаемую Национальную стратегию противодействия коррупции.

2. Изложить Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568 (Российская газета, 2008, 5 августа), в новой редакции (прилагается).

3. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации, председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, представлять один раз в год Президенту Российской Федерации доклад о ходе выполнения Национального плана противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы и предложения по совершенствованию деятельности, направленной на противодействие коррупции.

4. Руководителям федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов:

а) принимать действенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе;

б) руководствуясь Национальной стратегией противодействия коррупции и Национальным планом противодействия коррупции на 2010-2011 годы, внести до 1 июня 2010 г. в планы соответствующих федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по противодействию коррупции изменения, направленные на достижение конкретных результатов;

в) организовать контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных планами;

г) обеспечивать своевременную корректировку планов в соответствии с национальным планом

противодействия коррупции на соответствующий период;

д) оказывать содействие средствам массовой информации в широком освещении мер по противодействию коррупции, принимаемых соответствующими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами;

е) обобщить практику рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции и принять меры по повышению результативности и эффективности работы с указанными обращениями;

ж) обеспечить усиление антикоррупционной составляющей при организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки федеральных государственных служащих.

5. Рекомендовать:

а) Счетной палате Российской Федерации при представлении в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» палатам Федерального Собрания Российской Федерации информации о результатах проводимых контрольных мероприятий отражать вопросы, касающиеся предупреждения коррупции и борьбы с ней;

б) органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться пунктом 4 настоящего Указа в отношении планов соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по противодействию коррупции.

6. Предложить Общественной палате Российской Федерации, Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», политическим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и предпринимателей, другим общественным объединениям проводить работу по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению.

*Президент Российской Федерации*

*Д. Медведев*

*Москва, Кремль. 13 апреля 2010 года № 460*

УТВЕРЖДЕНА  
Указом Президента  
Российской Федерации  
от 13 апреля 2010 г. № 460

## НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

### I. Общие положения

1. Во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568, в России создана законодательная база противодействия коррупции, приняты соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции и активизирована деятельность правоохранительных органов по борьбе с ней.

Однако, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

2. Анализ работы государственных и общественных институтов по исполнению Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568, свидетельствует о необходимости принятия Национальной стратегии противодействия коррупции, представляющей собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающей федеративное устройство Российской Федерации, охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленной на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемой федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

3. Национальная стратегия противодействия коррупции разработана:

а) исходя из анализа ситуации, связанной с различными проявлениями коррупции в Российской Федерации;

б) на основании общей оценки эффективности

существующей системы мер по противодействию коррупции;

в) с учетом мер по предупреждению коррупции и по борьбе с ней, предусмотренных Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции, Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию и другими международными правовыми документами по противодействию коррупции, участником которых является Российская Федерация.

4. Меры по реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, отражаемые в правовых актах Российской Федерации, в национальном плане противодействия коррупции на соответствующий период, в планах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по противодействию коррупции, должны соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина, зафиксированным во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

II. Цель и задачи Национальной стратегии противодействия коррупции

5. Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

6. Для достижения цели Национальной стратегии противодействия коррупции последовательно решаются следующие задачи:

а) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

б) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

в) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

III. Основные принципы Национальной стратегии противодействия коррупции

7. Основными принципами Национальной стратегии противодействия коррупции являются:

а) признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;

б) использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию

лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции;

в) стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

г) конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

IV. Основные направления реализации Национальной стратегии противодействия коррупции

8. Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется по следующим основным направлениям:

а) обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции;

б) повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коррупции;

в) внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

г) совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;

д) устранение коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций;

е) совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных кон-

трактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета;

ж) расширение системы правового просвещения населения;

з) модернизация гражданского законодательства;

и) дальнейшее развитие правовой основы противодействия коррупции;

к) повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;

л) совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;

м) периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах;

н) совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией;

о) повышение эффективности исполнения судебных решений;

п) разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения в целях обеспечения своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации;

р) совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности;

с) повышение денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

т) распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами Российской Федерации в целях предупреждения коррупции, на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, включая высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности;

у) повышение качества профессиональной под-

готовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции;

ф) совершенствование системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов;

х) повышение эффективности участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в антикоррупционной сфере, включая разработку организационных основ регионального антикоррупционного форума, оказание при необходимости поддержки другим государствам в обучении специалистов, исследовании причин и последствий коррупции.

V. Механизм реализации Национальной стратегии противодействия коррупции

9. Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами:

а) при формировании и исполнении бюджетов всех уровней;

б) путем решения кадровых вопросов;

в) в ходе осуществления права законодательной инициативы и принятия законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации и муниципальных правовых актов;

г) путем оперативного приведения:

правовых актов федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов — в соответствии с требованиями федеральных законов по вопросам противодействия коррупции;

правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации — в соответствии с требованиями федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных государственных органов по вопросам противодействия коррупции;

муниципальных правовых актов — в соответствии с требованиями федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных государственных органов и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции;

д) в ходе контроля за исполнением законодательства Российской Федерации и выполнением мероприятий, предусмотренных национальным планом противодействия коррупции на соответствующий период, планами федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, субъектов Российской Федерации и муниципальных обра-

зований по противодействию коррупции;

е) путем обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Российской Федерации;

ж) путем оказания содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;

з) путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

*УТВЕРЖДЕН*

*Президентом*

*Российской Федерации*

*31 июля 2008 г. № Пр-1568*

*(в редакции Указа Президента*

*Российской Федерации*

*от 13 апреля 2010 г. № 460)*

## **НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА 2010–2011 ГОДЫ**

В целях организации исполнения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон «О противодействии коррупции») и реализации Национальной стратегии противодействия коррупции:

1. Правительству Российской Федерации, президиуму Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в пределах своей компетенции:

а) принять в 2010 году меры по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, предусмотрев возможность включения в состав комиссий представителей общественных организаций ветеранов, общественных советов, созданных при федеральных органах исполнительной власти в соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», работников Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Аппарата Правительства Российской Федерации;

б) обеспечить проведение совещаний с руководителями кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и руководителями подразделений указанных служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в ходе которых рассмотреть вопросы организации исполнения Феде-

рального закона «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента Российской Федерации и настоящего Национального плана;

в) организовать в централизованном порядке переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по программе, согласованной с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров;

г) обеспечить подготовку методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции.

## 2. Правительству Российской Федерации:

а) предусмотреть дальнейшее финансирование мероприятий:

по созданию и использованию инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и электронное взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

по созданию многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг;

по размещению на соответствующих сайтах в сети Интернет решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

по государственной поддержке производства, распространения и тиражирования теле- и радиопрограмм по правовому просвещению;

по переподготовке и повышению квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, а также по подготовке методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции;

б) принять меры:

по совершенствованию высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции, уделив особое внимание разработке федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, вопросу о целесообразности реализации программ высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции в непрофильных вузах, дальнейшей оптимизации количества диссертационных советов;

по установлению уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности для всех ви-

дов деятельности с определением исчерпывающего перечня видов деятельности, на которые такой порядок не распространяется;

по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти и по оптимизации предоставления ими государственных услуг;

по внедрению в практику механизма ротации государственных гражданских служащих;

в) организовать проведение социологических исследований среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер;

г) разработать и осуществить мероприятия:

по совершенствованию механизма создания, функционирования и ликвидации юридических лиц;

по улучшению деятельности органов управления акционерных обществ;

по исключению из уставов хозяйствующих субъектов положений, дублирующих императивные нормы закона;

по сокращению объема информации, подлежащей обязательному включению в учредительные документы организаций, в целях упрощения процедуры внесения в них изменений;

по обеспечению должной защиты обязательственных прав участников корпоративных отношений;

по повышению ответственности членов органов управления коммерческих и некоммерческих организаций за убытки, причиненные вследствие правомерных действий указанных лиц в условиях конфликта интересов таким организациям, их акционерам или участникам;

по обеспечению достоверности сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц;

по совершенствованию системы финансового учета и отчетности публичными компаниями в соответствии с требованиями международных стандартов;

по совершенствованию оценочной деятельности;

д) обеспечить проведение мониторинга деятельности саморегулируемых организаций;

е) совместно со Счетной палатой Российской Федерации: принять меры по усилению общественного контроля за использованием бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

определить показатели для оценки эффективности реализации программ по противодействию коррупции;

обеспечить систематический контроль за эффек-

тивностью использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделяемых на осуществление мероприятий по противодействию коррупции;

ж) определить показатели для оценки эффективности управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности; осуществлять разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере управления таким имуществом; ввести административную ответственность должностных лиц указанных органов за нарушение законодательства Российской Федерации об управлении имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности.

3. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации, председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

а) организовать рассмотрение на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов:

о деятельности органов судейского сообщества и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по противодействию коррупции;

о программе повышения эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета;

о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, по противодействию коррупции;

о работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ, по организации противодействия коррупции в органах местного самоуправления;

о развитии нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по противодействию коррупции;

о правовом обеспечении деятельности по противодействию коррупции на муниципальной службе;

о мерах по осуществлению Российской Федерацией положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции;

об организации обучения федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции;

о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по противодействию коррупции;

об организации мониторинга правоприменения в Российской Федерации;

о работе по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупции;

об участии Российской Федерации в международных антикоррупционных мероприятиях;

о работе подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений и мерах по ее совершенствованию;

о мерах по устранению условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, с которыми граждане встречаются наиболее часто (бытовая коррупция);

б) обеспечить:

подготовку проектов актов Президента Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации, направленных на исполнение Федерального закона «О противодействии коррупции» и других нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, а также определяющих порядок взаимодействия Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров с кадровыми службами федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов при осуществлении проверок, предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 и от 21 сентября 2009 г. № 1066;

функционирование официального сайта Администрации Президента Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» для размещения на нем, в частности: сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной службы в Администрации Президента Российской Федерации, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 561; федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации по антикоррупционной тематике для ознакомления работников Администрации Президента Российской Федерации; информации о деятельности Администрации Президента Российской Федерации;

подготовку предложений по совершенствованию законодательного регулирования ограничений, запретов и обязанностей, связанных с замещением государственных должностей Российской Федерации, включая должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов го-

сударственной власти) субъектов Российской Федерации, государственных должностей субъектов Российской Федерации и муниципальных должностей;

в) обеспечить контроль за исполнением настоящего Национального плана и представление один раз в год председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклада о ходе его реализации и предложений по совершенствованию деятельности по противодействию коррупции.

4. Генеральному прокурору Российской Федерации:

а) при ежегодном представлении в соответствии со статьей 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению уделять особое внимание вопросам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней;

б) организовать рассмотрение вопроса о работе прокуроров субъектов Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. О результатах рассмотрения вопроса и принятых мерах по совершенствованию этой работы доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 ноября 2010 г.;

в) информировать один раз в полгода президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах работы органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности и других правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями;

г) проанализировать организацию проведения органами прокуратуры Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и в случае необходимости принять меры по ее совершенствованию. О результатах работы и предложениях по повышению ее эффективности доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 сентября 2011 г.

5. Генеральному прокурору Российской Федерации и подчиненным ему прокурорам:

а) принять меры по совершенствованию организации надзора за исполнением законодательства Российской Федерации органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, органами дознания и предварительного следствия при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности. О принятых мерах доложить в президиум Сове-

та при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2011 г.;

б) усилить надзор:

за исполнением законодательства Российской Федерации, регулирующего использование государственного имущества и размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

за исполнением руководителями федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, главами муниципальных образований законодательства Российской Федерации о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на государственной службе;

за исполнением законодательства Российской Федерации в области организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

в) о результатах исполнения подпункта «б» настоящего пункта доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 сентября 2011 г.;

г) принять меры по повышению эффективности работы координационных совещаний, предусмотренных статьей 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

О принятых мерах доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 августа 2011 г.

6. Генеральной прокуратуре Российской Федерации:

а) совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации проанализировать применение положений гражданского законодательства Российской Федерации для возвращения в Российскую Федерацию имущества, полученного преступным путем на территории Российской Федерации и вывезенного за ее пределы. О результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 сентября 2011 г.;

б) совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть вопрос о целесообразности участия Российской Федерации в инициативе Всемирного банка и Управления ООН по наркотикам и преступности по возвращению похищенных активов.

О результатах рассмотрения с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 декабря 2010 г.;

в) совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проанализировать практику применения:

гражданского и административного законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления;

законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности за подкуп иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок;

г) о результатах исполнения подпункта «в» настоящего пункта с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 ноября 2011 г.

7. Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации провести в 2010 году с участием научной общественности научно-практические конференции и семинары, посвященные 10-летию Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в ходе которых рассмотреть вопросы осуществления Российской Федерацией положений данной Конвенции и их применения. О результатах исполнения настоящего пункта доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 февраля 2011 г.

8. Министерству юстиции Российской Федерации:

а) внести до 1 октября 2010 г. в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о целесообразности формирования в Российской Федерации института лоббизма;

б) подготовить с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, других институтов гражданского общества и до 1 декабря 2010 г. внести Президенту Российской Федерации предложения об организационных и правовых основах мониторинга правоприменения в целях обеспечения своевременного:

выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо при-

нятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов;

принятия в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов;

в) обобщить практику организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также практику организации мониторинга правоприменения. О результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 ноября 2011 г.;

г) обеспечить в 2010 году совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», общественных организаций, объединяющих промышленников и предпринимателей, под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности:

обучение в Российской Федерации экспертов из других стран организации деятельности по противодействию коррупции;

проведение в Российской Федерации международного семинара на тему «Предупреждение коррупции и борьба с ней: международный и национальный опыт»;

д) о результатах исполнения подпункта «г» настоящего пункта доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 февраля 2011 г.;

е) рассмотреть вопрос о разработке долгосрочной программы повышения эффективности исполнения судебных решений.

О результатах рассмотрения с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 марта 2011 г.;

ж) совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и другими за-

интересованными федеральными органами исполнительной власти продолжить анализ соответствия Конвенции о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок законодательству Российской Федерации. О результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 апреля 2011 г.;

з) совместно с Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации принять меры по размещению в сети Интернет, в том числе на официальных сайтах управлений (отделов) Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, информации о деятельности мировых судей. О принятых мерах доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 февраля 2011 г.

9. Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации проанализировать практику защиты юридических лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам в выявлении, пресечении фактов коррупции и в расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности. О результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 марта 2011 г.

10. Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Следственному комитету при прокуратуре Российской Федерации принять меры, предусматривающие активизацию работы по выявлению, пресечению фактов коррупции и расследованию уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности при неукоснительном соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

О результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2011 г.

11. Министерству иностранных дел Российской Федерации:

а) обеспечить совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти активное и практически значимое участие Российской Федерации в международных антикоррупционных мероприятиях;

б) организовать регулярное информирование международных организаций, занимающихся вопросами противодействия коррупции, и соответствующих органов иностранных государств об усилиях, предпринимаемых Российской Федерацией по противодействию коррупции, в частности о содер-

жании Федерального закона «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента Российской Федерации, настоящего Национального плана и других документов по антикоррупционной тематике;

в) о реализации мероприятий, предусмотренных подпунктами «а» и «б» настоящего пункта, доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2011 г.;

г) представить до 1 июня 2011 г. в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложения о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий ее подписания.

12. Министерству экономического развития Российской Федерации проанализировать соответствие положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и других международных договоров Российской Федерации, касающихся государственных закупок, бухгалтерского учета, аудита и финансовой отчетности, законодательству Российской Федерации и представить до 1 сентября 2010 г. в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклад с соответствующими предложениями.

13. Министерству образования и науки Российской Федерации совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации изучить опыт иностранных государств по реализации антикоррупционных образовательных программ и до 1 октября 2010 г. представить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции соответствующий доклад.

14. Полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах проанализировать принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации меры по противодействию коррупции в органах местного самоуправления, уделив особое внимание мерам по устранению условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, с которыми граждане встречаются наиболее часто (бытовая коррупция). О результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 апреля 2011 г.

15. Рабочей группе президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по подготовке предложений о мерах по осуществлению Российской Федерацией положе-

ний Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции:

а) рассмотреть вопрос о целесообразности и возможности разработки организационных основ регионального международного форума, который осуществлял бы мониторинг основных параметров национальных систем противодействия коррупции. О результатах рассмотрения с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 августа 2010 г.;

б) внести до 1 июля 2010 г. в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, направленной на осуществление Российской Федерацией положений международных антикоррупционных договоров, участником которых она является.



## **ВВЕДЕНИЕ**

---

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ:  
ОБЩЕСТВЕННО-  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
ПАРТНЕРСТВО КАК ДИАЛОГ  
И СОТРУДНИЧЕСТВО ВЛАСТИ  
И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

# КОРРУПЦИЯ В УКРАИНЕ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ (2005-2010 гг.) И ЗАВТРА: ГОТОВО ЛИ ГОСУДАРСТВО ПОДНЯТЬСЯ НА УРОВЕНЬ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ — РАСКРЫТИЯ МЕХАНИЗМОВ ЕЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПО ГОРИЗОНТАЛИ И ВЕРТИКАЛИ

ОТКРЫТОЕ ПИСЬМО ПРЕЗИДЕНТУ УКРАИНЫ В. Ф. ЯНУКОВИЧУ

**А. И. КОМАРОВА,**

Ректор Международной академии методологии государственного управления, Координатор Международного общественного движения «Украина и Россия за консолидацию и благосостояние братских народов», Председатель Международного антикоррупционного комитета, доктор философских наук, профессор, академик

*«Мы должны объединиться и побороть таких врагов как бедность, безответственность, коррупция».*

*Президент Украины В. Ф. Янукович.*

*Попытка преодолеть монстра (фр., лат. — чудовище, урод) — явление коррупции в реальной действительности Украины — это пройти условия ада и маловероятно остаться живым...*

*А. Комарова.*

Уважаемый Виктор Федорович!

Какие бы дефиниции коррупции (1) в научном, теоретико-концептуальном, правово-применительном формате не имели бы место, суть этого интегрального по форме и содержанию, государственно-управленческого, общественно-политического по социальной значимости явления — власть плюс криминал или криминал плюс власть.

Поэтому научно-методологический, концептуально-теоретический, аналитико-прогностический, организационно-практический подходы к исследованию, раскрытию многофункциональной природы коррупции, ее зарождению, развитию, проявлению, утверждению и противодействию этому пагубному явлению во всех сферах жизнедеятельности общества — это базисный формат ценностно-смысловых основ общечеловеческой системы ценностей.

Именно такой подход является продуктивным и результативным — определяющим для выявления, разработки **системы координат противодействия** этому девиантному общественному явлению:

1. эффективная система государственного управления;

2. адекватная конституционным идеалам общества, потребностям и ожиданиям граждан государственная кадровая политика:

— система подготовки и формирования субъектов структур системы государственного управления (школа, вуз — особенно система управленческого образования);

— подбор и расстановка государственно-управленческих кадров;

— система повышения квалификации, послевузовского, дополнительного образования;

3. контроль государства и общественный контроль за деятельностью госслужащих, структур власти всех уровней:

а) общегосударственного;

б) регионального.

Все упомянутое выше — это, скорее, приближение к раскрытию коррупции в теоретическом раскладе.

Если же коснуться **реалий нашей жизни**, заполненных многочисленными проявлениями и фактами злоупотреблений представителями власти своим служебным положением, демонстрацией алчности, реализации огромных масштабов неумеренного стяжательства в корыстных целях, обогащения, открыто-

го грабежа средств госбюджета — нанесения колоссального ущерба обществу, каждому не ворующему гражданину, пожирания элементарных условий социального обеспечения трудящихся, пенсионеров, подрастающего поколения, людям, требующим внимания по состоянию их здоровья, то это все **соответствует квалификации как преступления, как организованная преступность коррумпированных представителей власти против государства, человека и гражданина.**

Проблеме преодоления коррупции в Украине в последние годы на основе развития общественно-государственного партнерства как в теории, так и в практике посвящена деятельность учрежденных нами международных общественных организаций — *Международного антикоррупционного комитета, Международной академии методологии государственного управления, Международного общественного движения «Украина и Россия за консолидацию и благосостояние братских народов».*

Начало деятельности этих трех общественных организаций исходит из первых лет постсоветского периода, а оформлены эти три организации как самостоятельные международные институты в начале 2007 года. Инициаторами выступили Всеукраинский антикоррупционный центр, Научно-исследовательский институт «Проблемы человека (Украина), Всеукраинская общественная организация «Проблемы экологии», Всеукраинская ассоциация женщин-предпринимателей, Всеукраинская общественная организация «Женщины и дети Украины», Украинское отделение Российского философского общества, Украинское отделение Международной академии интегративной антропологии, инициативу которых поддержали Российское философское общество, Всероссийская общественная организация «Общественное объединение научных работников «Институт правоведения», общественная организация «Правозащитный центр» (Россия), Общероссийское общественное движение за равноправное участие женщин в управлении обществом «Женщины во власть» и многие другие.

Научно-методологический, научно-идеологический, аналитико-прогностический центр реализации программ этих трех Международных организаций на основе принципа общественно-государственного партнерства стал активно развиваться не только в Украине, но и в большей мере — в России.

Необходимость утверждения их **статуса международного** и оптимального формата деятельности было обусловлено многими причинами и прежде всего тем, что политический режим каденции экс-президента Украины В. Ющенко (2004–2009 гг.) усиливал параметры фактических ограничений функционирования тех институций гражданского общества, которые открыто на научной, социально-

значимой основе представляли правящему окружению экс-президента обоснования неопозволительности вести украинское государство к коллапсу, а народ превращать в объект эксперимента антисоциального характера, невиданного, по сути и форме проявления. Не случайно, в последние месяцы президентства В. Ющенко его рейтинг не превышал 3-х процентов.

Чем же была вызвана такая негативная характеристика, данная экс-президенту Украины В. Ющенко, образцу его управления государством не только социумом Украины, но и международной общественностью? Из системы, комплекса причин штрихами обозначим лишь некоторые:

1. Отсутствие научно-обоснованной методологии, теоретико-концептуального, аналитико-прогностического подхода к государственному управлению: в частности, насаждение условий недопущения утверждения факторов, принципа общественно-государственного партнерства<sup>1</sup>, который никак не вписывался в практику действующей политики — ученые, прогрессивные общественные и политические деятели не просо возводились в ранг неугодных структурам власти, но и нередко становились самой настоящей мишенью для расправы с ними разными методами.

2. Не просто отсутствие, а постоянное стремление к демонстрации отсутствия профессионализма, элементов управленческой культуры.

3. В идеолого-политическом плане: не только неграмотность, но более того, бравада ценностно-смысловой сущностью целевого обслуживания тех политических сил, которые, опираясь на антиценности глобального и национального масштаба, подпитывали ту направленность управленческих основ экс-президента, которая зиждилась на навязывании обществу парадигмы, идеологием по своей природе и функциональным характеристикам чуждых народу Украины. Это прежде всего: манипулирование проблемами этноса — совокупности проблем национальных отношений, категории «национального».

4. Выше названные причины обуславливали закрепление направленности как внутренне-, так и внешне-национального вектора политики экс-президента: главный стратегический партнер Украины — Россия была объявлена главным врагом украинского государства, главной причиной бед всего социума Украины. Это насаждалось и в практике управления, в деятельности госорганов власти, и становилось атрибутом, модой представителей тех на-

1 (см.: «Соціальне партнерство — механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства. Міжвідомчий науковий збірник / За редакцією А.І.Комарової і ін. Київ, 2001. Том 24. 778 с.)

учных, политических сообществ, которые подвязывались для реализации этой идеологически ущербной установки власти:

— срочно переписывались учебники системы среднего и высшего образования на основе фальсификации исторических фактов и событий;

— приветствовались те тенденции в общественных, политических, экономических науках, которые обосновывали антироссийскую сущность насаждаемых властью идеологием.

5. Спекуляция проблемами «национального» послужила основой практики подмены интересов народа интересами криминализованного олигархата — так называемых самим экс-президентом, «любих друзив».

Действовали по принципу кавардака: на смену одним краткодействующим во властных органах фигурантам назначались другие — ничем не лучшие, такого же пошиба. Главное: создавалась видимость движения, якобы, к улучшению кадрового состава, в котором незамедлительно проявлялся механизм «пожирания» друг друга как отзеркаливания закономенности конкуренции «кошельков» и криминальных кланов.

**А как же государственные интересы Украины? Интересы той части общества, которую следует позиционировать с научной категорией «народ»?**

Кстати, эта категория, эта дефиниция была совершенно выброшена со страниц пропрезидентских того времени научных анналов, вычеркнута из научных оборотов: не находилось ей места и в публикациях СМИ, и, естественно, это понятие, как идентификация определенного феномена жизнеде-

ятельности общества, «вытравливалось» из общественного сознания в теории и сознания общества на практике.

Почему? Главное, потому что эта научная категория по своему содержанию и форме несет очень емкую социально-политическую, социально-экономическую нагрузку: «народ — это главный производитель основных материальных и духовных ценностей, необходимых для жизни общества». Эта категория была подменена категорией «электорат», о котором судорожно вспоминали в преддверии выборов во власть.

**И так, до предела криминализованные структуры власти, в особенности, секретариат экс-президента, суды, прокуратура действовали, подводя Украину к утрате всех основных атрибутов государственности.**

**А что же институции гражданского общества?**

Под гнетом разгула властного хаоса действовали «под пулями» в прямом и переносном значении этого слова, нередко становясь мишенью так называемых «Эскадронов смерти»: смерти гражданской, а нередко и физической.

В обществе стал расхожим афоризм; «Апеллировать, обращаться к власти, к Президенту Украины — все равно, что метать бисер...». Естественно, окончание этого известного афоризма позволим себе не воспроизводить, и так понятно.

**Но мы осуществляли множество попыток все-таки достучаться до Гаранта Конституции. Каков был результат? Нулевой. Не будем голословны, приведем один пример: воспроизведем фрагменты следующего документа.**

**Всеукраїнське громадське об'єднання  
Антикорупційний центр  
Україна, 02002, Київ, М. Раскової, 52-В, к. 106  
Тел/Факс 044-501-84-28 Моб. +7 915 421 49 75 +38 067 443 72 56**

**17.04.2008 р., № 997.**

**Президенту України Ющенку В. А.**

*Повтор-фрагмент Звернення до Президента України № 992 від 17.11.2007 р., яке, як сотні попередніх науково-дослідних матеріалів, Звернень до Президента України вчених, представників громадськості оточення Президента України не допускає до Глави Держави.*

*Перебравши на себе функції Глави держави, сприяє знищенню інституцій, керівники яких звертаються до Президента, розправі з тими, хто з державницьких позицій ставить питання припинити доведення управління державою до межі знищення всіх основних атрибутів державності в Україні.*

*Шановний пане Президенте!*

Звертається до Вас, колишнього мого студента, Ваш викладач, яку Ви на прес-конференціях прилюдно шанобливо називали «моя вчителька», директор науково-дослідного інституту «Проблеми людини», голова Всеукраїнського громадського об'єднання «Антикорупційний центр», заступник голови Національної ради жінок України, засновник партії «Жінки України», доктор філософських наук, професор, академік 4-х Міжнародних академій Аліна Комарова.

*Що з Вами трапилось, коли Ви отримали жезл Президента України?*

З тим ствердженням, що відбулася підміна всієї Вашої особистісної людської суті на раніше Вам не притаманну, важко погодитись. Але реалії управління державою, дії Вашого найближчого оточення змушують проявляти численну спробу поспілкуватися з Вами, як раніше, і зрозуміти, що відбувається в площині надання таких повноважень фігурантам Вашого оточення, здійснення яких забезпечує порушення законодавства України, елементарних норм життєдіяльності суспільства з посиланням на Вас, Ваші розпорядження. Наприклад, невже Ви встановили параметри реагувань на Звернення громадян до Президента України, особливо в частині того, щоб Вам подавали тільки 1%, переважно менш проблемних, від загальної кількості Звернень, а 99 % просто знищували, або затвердженням методом кримінально-кур'єрської контори відралявали посадовцю, дії якого оскаржуються, з наполегливою настановою «дати відписку і, головне, знайти засіб «закрити рота» заявнику, щоб більше не зверталися нікуди, перш за все, до Президента!». На жаль, це не просто в певній мірі схоже на правду, а підтверджується численними приголомшливими фактами, дослідженнями.

*А саме. Торкнемося фактів тільки з одного питання часів Вашого президентства: корупція, оргзло-*

*чинність переродилися, трансформувалися в справжній «Ескадрон смерті» з його цитаделлю в Тернополі, де реальна влада — звісний Тернопільський кримінальний синдикат, якому прислуговують губернатор області І. Стойко, а тепер вже відкрито, нахабно на чолі з керівниками Генпрокуратури, МВС, Верховного Суду України.*

*Справжнім ватажком Тернопільського кримінального синдикату називають В. Максимова — начальника УМВС України Тернопільської області — креатура Міністра МВС України Ю. Луценка.*

*Ю. Луценко в липні 2005 року «перекинув» на посаду начальника УМВС України у Львівській області з Тернополя В. Максимова — відомого громадськості з багатьох матеріалів ЗМІ щодо Закарпаття, Тернополя своїми кримінальними «подвигами», підкоренням Тернопільського суду обслуговуванню кримінальних суб'єктів місцевої влади.*

*За неповних два роки В. Максимов перетворив Львів у справжнє українське Палермо: за відмову від реалізації плану замінити адресат збирання-накопичення фінансів з «Майдану В. Ющенка» на політичні структури Ю. Луценка державні діячі, впливові бізнесмени Львова, після численних вимог В. Максимова, ставали мішенню фізичного знищення.*

*Новий кримінальний намісник Львова В. Максимов почав з С. Сенчука — экс-губернатора Львівщини, голови спостережної ради «ЕкоЛан», який вже розпочав реалізовувати свою участь в санації ВАТ «Сільмаш». В. Максимов декілька разів брудними погрозами попереджав, якщо С.Сенчук не припинить чинити опір В. Максимову: «Я тебе и тех, кто станет на моем пути, лично расстреляю!» І, дійсно, швидко, 29 листопада цього ж 2005 року С.Сенчук був жорстоко розстріляний.*

*Відомо, що 30 листопада 2005 року С. Сенчук мав намір з'явитися на засідання Тернопільського міського суду, на якому слухалася справа про Тернопіль-*

ський кримінальний синдикат «МаксГолубСтельДор», керівниками якого дотепер, крім *В. Максимова*, є вищезгадані посадовці, зі свідками щодо кримінального розгулу *В. Максимова* на Львівщині, з матеріалами щодо центрів по розлаштуванню контрабандних авто у Львові, щодо центрів по виробництву наркотиків на Закарпатті, Львівщині, Тернопільщині, щодо планів трансформування тих наркотичних центрів до рівня транснаціонального промислового виробництва з мільярдними оборотами та ін.

Перед тим *С. Сенчук* наполегливо намагався отримати аудієнцію Президента України, передати йому всі доказові матеріали про злочини новопризначеного у Львів намісника *В. Максимова*, починаючи з організованого цим кримінальним синдикатом вбивства депутата Тернопільської обласної ради *І. Гавди*, матеріали щодо смертоносних погроз *В. Максимова* в адресу багатьох відомих політиків, бізнесменів Львова, шантаж керівників Львівської обласної міліції, які не погоджувалися виконувати злочинні розпорядження *В. Максимова*.

Особливо мова йшла про відродження функціонування майже сорока західних коридорів контрабанди (крадені авто, наркотики і психотропіки та ін.) і, головне, про зухвалий старт створення методами рекета фінансової бази для реалізації нових політичних забаганок *Ю. Луценка*.

А оскільки оточення Президента не надавало можливості аудієнції *С. Сенчуку*, а погрози *В. Максимова* набирали характеру реального здійснення, *С. Сенчук* мав надію на оприлюднення цих матеріалів у судовому засіданні 30 листопада в Тернопільському міському суді. Це стало відомо *В. Максимова*. І в результаті: напередодні судового засідання, 29 листопада *С. Сенчук* був розстріляний.

Більш того, почалися серійні вбивства, які припинилися відтоді, коли *В. Максимова* знову сховали в небезпеці для нього — в цитаделі криміналу — в Тернополі, де він з його кримінальним синдикатом був і є, тепер вже як основний реалізатор наказів *Ю. Луценка*, кримінальною монопольною владою. Це було ПОТІМ.

А в період максимовщини у Львові *Ю. Луценко* був непохитним, надавав настанови і надалі наводити страх на тих, хто не підкорився йому, а конкретніше: «крокувати по трупах!» І *В. Максимов* дуже старався: Львів і Україну потрясли нові вбивства, жертв ставало все більше!

Нещодавно по телебаченню оголошено: з 10 самих гучних нерозкритих вбивств — 5 у Львові за часів керівництва міліцією *В. Максимовим*.

Ця серія вбивств — розправи безпосередньо чи опосередковано високопосадовця *В. Максимова* з тими, хто не підкорявся йому. Його безкінечно навідував *Ю. Луценко*, зустрічався тільки з *В. Максимовим*, давав нові настанови і раптово зникав, не приймаю-

чи жодного з бажаних розкрити істинну протизаконну діяльність останнього, що широко висвітлювалося в ЗМІ, у пресі Львова.

Засоби вбивств урізноманітнювалися.

20 грудня 2005 року *Я. Вовчак*, начальник міського управління транспорту в результаті підпалу машини помер у реанімації.

Щойно начальник підрозділу «Сова» *В. Чайковський*, який займався розслідуванням убивства *С. Сенчука*, доповів *В. Максимова*, що йому прийдеся віповідати перед законом за злочини, за вбивство *С. Сенчука*, *В. Чайковський*, негайно загинув у загадковій ДТП, саме «у загадковій», як підкреслювалося в численних матеріалах ЗМІ того часу.

Розгул бандитських дій *В. Максимова* набирив все нові і нові оберти: кандидат на посаду мера Львова, найупертіший з політиків західного регіону (з матеріалів відкритих джерел), відомий бізнесмен *Б. Федоришин* 10.03.2006 року раптово помер. При загадкових обставинах.

До цього мартирологу можна додати цілу Фатаморгану про шантаж, переслідування, спроби нових розправ з непокірними працівниками у ввіреній *В. Максимова* міністром *Ю. Луценком* вотчині — УМВС України у Львівській області. Згадаємо, наприклад, як важко було захищатися від шантажу *В. Максимова* начальнику Управління карного розшуку *А. Кулинчу*, заступнику начальника Львівського МУ УМВС України у Львівській області *В. Вовку* та ін., що викликало величезне обурення авторів численних публікацій в ЗМІ.

Тобто, не дай Боже, стати на шляху ватажка Тернопільсько-Львівського кримінального синдикату *В. Максимова* — креатури *Ю. Луценка*, піарщика №1, людини, яка, будучи Міністром, вщент розвалила МВС України, постійною брудною брехнею маніпулює свідомістю громадян України, плекаючи хворобливі надії.

І, все ж таки, вбивства у Львові, криваве місиво, довелось трохи призупинити: буквально вибухово реагували на ці вбивства ЗМІ, особливо непідкупна преса, яка не обходила увагою факт появи *В. Максимова* у Львові, його діяльність з розгулом серійних вбивств.

*Шановний Вікторе Андрійовичу!*

Ви, шановний пане Президенте, часто застосовуєте дефініцію «моя нація».

Кого Ви маєте на увазі?

Тільки фігурантів Тернопільсько-Львівського кримінального синдикату — перших осіб влади Тернопільської області, які знищенням сільгоспідприємств-виробників забезпечили такий стан в сільському господарстві Тернопільської області, що 200 000 га землі не обробляється, біля 70 відсотків працездатного населення, переважно жінки дітородного віку Тернопільщини, ховаються від

безробіття і терору цих владних персон за межами України, покинули сім'ї, діточок, щоб заробити копійку на життя? Тих, хто знищують наукові, наукововиробничі підприємства, інститути, центри, громадські організації і об'єднання, розбещують суди, посиляючись на силу і непереможність мільярдів їхніх хазяїв?

Кого ж Ви називаєте «моя нація»? Тільки ділків на кшталт вищезгаданих і не згаданих, систему, механізми злочинів яких розкриті в десятитомнику, що готується до друку під шквалом реалізації погроз фізичною розправою, з фактами підкладання вибухівки під офіси, в автомобілі, з фактами зухвалого пограбування оригіналів матеріалів досліджень, з численними фактами, за якими порушено безліч кримінальних справ: «Корупція як державна небезпека в Україні: «Ескадрон смерті» в дії (за матеріалами Тернопільсько-Львівського кримінального синдикату: особи, події, факти — 2004-2008)»? Вони є Вашою нацією?

А куди ж Ви, шановний пане Президенте, віднесете тих, хто є основним виробником матеріальних і духовних цінностей, хто не краде і не вбиває, статки яких не обчислюються мільярдними і мільйонними прибутками сумнівного походження щорічно, тих представників політичної еліти, керівників громадських організацій і об'єднань, які сотнями тисяч заяв і звернень не можуть пробитися, не можуть достукатися до Вас, намагаючись нагадати Вам, що Ви інституціонально повинні виконувати обов'язки Гаранта Конституції.

*Шановний пане Президенте!*

На сотні надісланих Вам аналітичних матеріалів з проблем боротьби з корупцією, Звернень до Вас, Президента України, ми, як і інші наші колеги з різних регіонів України, не отримали жодної відповіді. Натомість посилення жорстокості в реалізації погроз фізичного знищення. І головне, виявилось, що це — традиційна, усталена, закарбована практикою норма реакції Вашого оточення на Звернення наукових працівників, керівників Всеукраїнських організацій і об'єднань.

*А Ваша ситуація, пане Президенте?*

*Невже це Вас не турбує?*

Невже Ви, нарешті, не дистанціюєтесь від свого кримінального оточення не фрагментарно, а принципово остаточно? Невже Ви і надалі будете прислуговувати цій банді всупереч обіцянкам народу України бути Всенародним Президентом?

Поки ця банда не реалізувала свої погрози по фізичному знищенню не тільки вчених, громадських діячів, але і Вас, щоб Ви і надалі їм не дуже заважали, пропонуємо Вам зробити спробу реабілітації перед народом, перед Україною, остаточно розмежуватися, дистанціюватися від цих державних злочинців і спробувати заявити, реалізувати намір, позицію Гаранта конституційних прав громадян України, їх захисту від корупції, трансформованої в «Ескадрон смерті», відношення до якого прямо чи опосередковано мають представники Вашого найближчого оточення, не лише названі, а й не названі в цьому Зверненні до Вас, шановний пане Президенте України.

Висловлюємо надію на аудієнцію.

*З повагою,*

Голова Всеукраїнського громадського об'єднання «Всеукраїнський антикорупційний центр», професор

А. Комарова.

### Вместо ответа — усиление и реализация угроз...

*В таких условиях институции гражданского общества искали выхода. Особенно нелегко было тем организациям и объединениям, которые утверждали принцип общественно-государственного партнерства.*

А этот принцип, как известно, полярен призыву идти на баррикады. Суть его — диалог, взаимодействие общественных объединений — «третьего сектора» с властью.

Вот и пришла на помощь **возможность перерастания Всеукраинского уровня общественных организаций — в Международные**. Тем более, что, к примеру, в России в это время уже активно, смело, действительно заявила о себе **политическая воля пер-вых руководителей страны по движению России к идеалу правового, социального государства во всех сферах жизнедеятельности общества, и прежде всего: к обществу без коррупции.**

Наши общественные организации начали действовать на межгосударственном, международном уровне: «Украина-Россия».

Обратимся к проблемам преодоления коррупции. Каких бы координат противодействия коррупции в Украине мы не коснулись, главными из них становились — **кадры системы государственного управления**, их формирование и необходимость общественного контроля за их деятельностью.

Остановимся на практическом аспекте этой проблемы.

В период с марта по октябрь 2010 года был осуществлен очередной этап систематически проводимых социологических исследований по теме: **«Коррупция в Украине: реалии и перспективы».**

Мы воспользовались методами экспертных опросов представителей государственно-управленческой, научной элиты, известных политических и общественных деятелей общественными организациями: Всеукраинским антикоррупционным центром, Международным антикоррупционным комитетом, Международной академией методологии государственного управления, Антикоррупционным центром Научно-исследовательского института «Проблемы человека» другими институциями гражданского общества в Украине.

Анализ результатов этих социологических исследований свидетельствует, что ключевая проблема противодействия коррупции в Украине — это **проблема соответствия должностных лиц структур государственной власти своему статусу.**

Как ни прискорбно, первое место по количеству негативных отзывов, негативных характеристик заняли:

— Представители руководства Администрации Президента Украины;

— Представители руководства МВД Украины.

Приведем примеры некоторых ответов респондентов исследования.

Прежде всего, буквально шквал возмущений, удивлений, непонимания того, «как некоторые одиозные личности, «герои» широко известных многочисленных негативного содержания публикаций СМИ (2) были назначены на руководящие должности Администрации Президента Украины».

Аргументации касались следующего: «недопустимая с точки зрения соблюдения законности, конституционных основ управления государством, политико-управленческая позиция, свойственной еще и в прежние годы (2006–2007 гг.), во время выполнения ими обязанностей в руководстве Аппаратом главы Правительства Украины».

Типичными являются ответы участников опроса, наполненные обеспокоенностью за реалии и перспективы Украины в связи с тем, что «на такие высокие государственно-ответственные должности назначены личности, характеристики которых, их действия соотносятся с недопустимым форматом, а именно: ими не признается научно-методологическая основа управления государством, противопоставляется ей свойственная им практика и методы, далеко не соответствующих Конституционному идеалам Украины, ожиданиям той части электората, которая поддержала кандидата в Президенты Украины В. Ф. Януковича».

Особенный акцент участники исследований делали на факты «причастности этих чиновников высокого ранга к тому, что «на многочисленные научно-обоснованные предложения руководителей общественных организаций и объединений по сотрудничеству в преодолении коррупции в Украине, обращения, телеграммы о диалоге, о недопустимости ликвидации, уничтожения договоренностей с Президентом Украины В. Ф. Януковичем о сотрудничестве даются распоряжения подчиненным: **игнорировать эти обращения, в результате чего рождаются сочувственные советы их подчиненных: не пишите больше, не посылайте никаких материалов: непоколебимы традиции узурпации власти в Украине, никакого диалога не будет.**

Прежде чем опубликовать такие серьезные суждения относительно сегодняшних чиновников такого высокого ранга, мы, согласно принципам ответственности, укрепившимся за двадцатилетнюю практику деятельности наших организаций как всеукраинского, так и международного уровня, мягко говоря, «угробили» несколько месяцев на попытку хоть какого-то диалога с ними. Но, как оказалось, тщетно. Действительно, эти высокопоставленные чиновники своей реакцией подтвердили истинность данных им оценок и более того, как утверждают даже их близкие коллеги: «эти господа не признают ни зако-

нов, ни того, как бы ни высока была их должность в иерархии госуправления, за нарушение закона следуют отвечать».

Далее упомянем и отзывы о новых (март 2010 года) руководителях Министерства внутренних дел МВД Украины

Из открытых источников известно, что **наивысший рейтинг коррупционности в Украине разделяют суд и правоохранительные органы — МВД Украины.**

**Если лицо власти — госаппарат, то лицо справедливости — это судебная власть, система правоохранительных органов.** Расхожими являются лозунги: сделать систему правосудия доступной для граждан, обеспечить принятие справедливых и оперативных решений, искоренить коррупцию в судах. Но, к сожалению, от лозунгов до внедрения их в жизнь — долгий путь, высланный человеческими страданиями, искореженными коррумпированными судами судьбами людей. Реальность такова, что гражданам приходится искать правду в судах годами, до бесконечности. Точно также приходится искать защиты прав человека и в органах МВД.

Безусловно, новому руководству Министерства внутренних дел досталось тяжелое наследие. МВД Украины во времена руководства им Ю. Луценко окончательно превратилось в средоточие не защиты прав человека, а наоборот: стало образцом нарушения, попрания прав человека.

Респонденты социологических исследований подчеркивают: *«милиция Украины будто бы специально существует, чтобы опровергнуть все основные постулаты Закона Украины «О милиции» (3).* А именно: *«Милиция в Украине — государственный вооруженный орган исполнительной власти, защищающий жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, природную среду, интересы общества и государства от противоправных посягательств...» (3).*

Это же утверждают и авторы многих публикаций. В частности, журналист Д. Качура (4) вслед за многими другими своими коллегами пишет, что если, не приведи Господи, вы попали в правоохранительные органы даже за незначительное правонарушение, вы попадаете в зависимость не от закона, а от доброй или злой воли нашей «доблестной» милиции и прокуратуры. Как показывает практика, у следственных органов нет ни единого желания разобраться действительно ли вы небезопасный для общества человек. Как правило, без должного разбирательства сразу же направляется представление в суд о такой мере пресечения, как взятие по стражу. И человек, обвиняемый, допустим, даже в мелком хулиганстве, может оказаться в СИЗО, в камере следственного изолятора (4).

Как отмечают международные эксперты, в Украине огромное количество людей помещается в СИЗО

без особой на то необходимости. Об этом, например, шла речь на круглом столе «Презумпция невиновности в украинской юстиции», проведенном в октябре 2010 года Институтом Горшенина. Как отмечает заведующий отделом пенитенциарных организаций Уполномоченный Верховного Совета Украины по правам человека А. Палий, в СИЗО существуют большие проблемы с переполненностью, распространением инфекционных болезней. Часты случаи, когда после выхода из СИЗО люди, которым удалось доказать свою невиновность, умирали от стойких к лекарствам форм туберкулеза (4).

Нередки случаи осуждения людей за убийства, которых они не осуществляли. Журналисты приходят к выводу, что СИЗО Украины — место для слома воли, психики неугодных. Там созданы такие условия содержания, что подследственные готовы, если у них есть возможность, откупиться, или стараются признать вину, лишь бы скорее оказаться на зоне.

Массовые ответы участников исследования: *«беззаконие, взятки, коррупционные методы насилия над человеком — по-прежнему норма функционирования этой, так называемой, «правоохранительной» системы».*

#### **Как приостановить этот молох беззакония?**

Участники социологических исследований — известные ученые, политические и общественные деятели высказывают убеждение: *«только через влияние на власть, только силами гражданских институций, гражданского общества, контролирующих действия власти, что является гарантией утверждения силы закона в противовес закону силы представителей кагорты властимущих. Это гарантия продвижения Украины по пути правового государства, демократического общества».*

И как же настоящие наши правоохранительные органы, продвигаясь по этому пути, взаимодействуют, сотрудничают с институциями гражданского общества, общественными организациями и объединениями, например, антикоррупционной направленности?

Нам есть что ответить. Например, из истории деятельности общественных организаций объединений — 1991-2010 гг., научной базой которых является НИИ «Проблемы человека».

**Научно-исследовательский институт «Проблемы человека»** действует 20-й год (с 2008 года — *Международный*), объединяет более 70 000 специалистов-практиков и ученых Украины, России и других стран, которые на основе методологии системного анализа, аналитико-прогностического подхода, **принципа общественно-государственного партнерства** исследуют проблемы социально-экономического, социально-политического и духовного развития общества.

Институт работает над 44 научно-исследовательскими программами, что дает возможность для изучения, анализа современного состояния общественной жизни, разработки научно обоснованных прогнозов, рекомендаций для решения вопросов реформирования экономики, построения правового, социального государства, демократического общества в Украине и других странах постсоветского пространства.

НИИ «Проблемы человека» сотрудничает с правительственными, государственными структурами, учеными многих ведущих научных и учебных учреждений стран СНГ и других стран. Результаты своих исследований презентовал на Международных форумах: Москва, Каир, Сеул, Аликанте (Испания), Будапешт, сотрудничает с Международными организациями — ООН, Международным фондом народонаселения и др.

**Институт выступил инициатором и провел более 200 Международных, Всероссийских, Всеукраинских научно-практических конференций, Круглых столов.**

Как результат сотрудничества на основе принципа общественно-государственного партнерства с участием государственных учреждений, ведущими научными и учебными заведениями, учеными, специалистами-практиками, представителями правительственных структур, государственными и общественными деятелями по программам института **подготовлены и изданы более 500 работ: научных сборников, учебных пособий, программ, в частности, издается многотомник — Межведомственный научный сборник, адресованный руководителям правительства, органам центральной и региональной исполнительной власти, политических партий и институций гражданского общества — аналитические разработки, рекомендации научных и практически работников — 39 томов** (яз. укр., рус.), **а именно:** 7-й том «Проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в Украине», 8-й том «Противостоять коррупции и выжить — это пройти через настоящее пекло», 10-й том «Борьба с контрабандой: проблемы и пути их решения», 11-й том «Борьба с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой», 12-й том «Суд в Украине: борьба с коррупцией, организованной преступностью и защита прав человека», 18-й том «Проблемы борьбы с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой», 19-й том «Терроризм и борьба с ним», 21-й том (в 2-х книгах) «Правосудие — гарант законности в сфере экономических правоотношений», 22-й том «Проблемы борьбы с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой», 22 (1)-й том «Коррупция и борьба с ней». 24-й том «Социальное партнерство механизм реализации прав человека, построения правового государства, гражданского обще-

ства», 25-й том «Экономические преступления: предупреждение и борьба с ними», 26-й том (в двух книгах) «Налоговая политика в Украине», 29-й том «Проблемы борьбы с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой», 1(39) том (на материалах России) «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства», готовятся к изданию том 2(40), том 3(41).

Но, к сожалению, теперешнее руководство МВД Украины во главе с Министром А. В. Могилевым ни в коей мере не интересуют ни научные изыскания, ни наработки практики общественно-государственного партнерства до 2005 года — года, когда Украина начала терять характеристики государства, начавшего утверждать демократические принципы общественной жизни, ни издания 2008–2010 годов.

Подтверждаем выше сказанное.

Имея многотомный исследовательский материал времен разгула лущенковщины (бывший Министр МВД Украины Ю. Луценко), мы, вслед за устными обращениями, в июне 2010 года обратились официально письменно к новому руководству МВД Украины (исх. № 517 от 07.06.2010 г.) с информацией и приглашением к сотрудничеству через заместителей, так как Министр МВД А. В. Могилев, утверждали, находился в отпуске, передали книги, пять месяцев ждали обещанные материалы в том 2(40) книги «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства», ради этого задержали сдачу в типографию этого тома.

Но, к сожалению, в ответ последовало невыполнение обещаний... На нашу просьбу объяснений получили ответ телефонным звонком: «С антикоррупционной Программой Международного антикоррупционного комитета мы сотрудничать не будем» На вопрос: «Какова причина?» Ответ: «Запретило руководство Администрации Президента Украины. Если Вам удастся снять этот запрет, мы представим Вам подготовленные материалы».

Как видим, и новое руководство МВД Украины живет по прежнему принципу: «Коррупция должна быть неприкасаемой как в теории, так и, тем более, на практике...»

Вероятно, именно поэтому, собственным отношением, например к антикоррупционному, к сожалению, так еще и не вступившему в силу, Закону «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» не особо делятся с широкой общественностью представители МВД Украины. Присутствовавший на круглом столе под названием «Пути реализации законодательных инициатив относительно предотвращения и противодействия коррупции» (5) в октябре 2010 года, заместитель начальника ГУБОП МВД Украины — начальник Антикоррупционного бюро В. Сокирко отмолчался и на самом мероприятии, и представителям прессы заявил: «Спро-

сите у кого-нибудь другого», — посоветовал корреспонденту журнала «Профиль» этот полковник милиции (5).

Напрашиваются комментарии: «Если и двух слов не найдется, то куда уж принимать участие в научных исследовательских антикоррупционных программах Международного антикоррупционного комитета. **Это что? Может, это просто таков уровень представителей комсостава МВД Украины?** Тогда, вероятно, честнее будет и зарплату от государства получать соответствующую, а не просто формально обозначенную за звание полковника, или выше, за занимаемую должность... Вот такой теперешний ГУБОП нашей украинской милиции. Зачем тем его руководителям, которые трепетно стараются «законсервировать», сбереечь наработанные лущенковщиной методы легализации криминала у власти, отягощать себя знанием антикоррупционных законов? Может, эти законы просто мешать будут ГУБОПу? И другим представителям такого же настроения структурам власти? **Может, поэтому и не принимаются решения о вступлении в силу уже давно подготовленных, проголосованных в Верховном Совете Украины антикоррупционных законов?**

**Какие же основания для такого рода суждений?**

Поясним. Именно Ю. Луценко, дорвавшись до власти как Министр МВД Украины, всевозможными методами насаждал цинично-антизаконную практику, инициировал «сколачивание» отрядов, своеобразных «эскадронов силовиков», которые, чтобы стать востребованными властью «любих друзив», активно использовали различные, в том числе, камуфляжные методы. А именно.

Абсурдные, антинародные, по сути антиукраинские идеи и идеалы **лженационального пошиба**, выдавались за национальную идею, облакавшуюся в форму слоганов и брендов: **«Главный наш враг – Россия»**, официально узаконивались с позиций силы милицейской власти.

Ю. Луценко во времена своего властвования создал разного рода лжеобщественные организации, паразитирует на возможности такой формы гражданского общества как народные движения, спекулируя категориями национального патриотизма — и все это ради одной цели: использовать служебное положение для наращивания финансовых, имеджевых ингредиентов, чтобы любой даже самой грязной ценой остаться у власти, исповедуя афоризм: «власть=деньги, деньги=власть», развернул бурную, антизаконную предпринимательски-организационную деятельность, вовлекая в нее своих подчиненных. Все это общественному вниманию широко представлено в СМИ.

Как средство реализации этих потребностей использовался идеологический камуфляж: цели за-

**щиты и утверждения власти криминала, коррупции рядились в модные, осовремененные, модернизированные формы национализма.**

Например, и в теории, и в политике это делалось цинично откровенно: маховик идеологического абсурда активно раскручивался на всех возможных уровнях: проводились конференции и симпозиумы, издавались внушительного объема фолианты, пропагандирующие лженациональные идеи. Показательно: в Материалах Всеукраинской научно-практической конференции «Проблемы национальной безопасности в условиях современного развития Украины», Киев, 15.09.2006 г., изданных Межрегиональной академией управления персоналом, значится: (яз.укр.) «Сили зла зосередились в особі комунізму, сіонізму, фашизму, російського імперіалізму і шовінізму... Українці ніколи і ні в чому не довіряють сіоністам, російським імперіалістам і шовіністам...» (6, с. 56-57).

Под этими **востребованными ющенко** властью одежками национализма пряталось содержание — утверждение криминала, идеология расправы с научными, общественными организациями и движениями, их лидерами, которые отстаивали идеи правового государства, консолидации общества, преодоления коррупции, противились практике утверждения власти криминала. В авангарде криминального обслуживания и использования этих идеологем возвышался «самооборонщик» — главный милиционер Украины Ю. Луценко.

Как известно, плацдармом для раскручивания своих «подвигов» Ю. Луценко избрал Тернопольско-Львовский регион, а исполнителем и организатором — фигуранта бесчисленных скадалов и судебных тяжб, дельца прытко ускользающего от ответственности, в том числе и уголовной — генерала милиции, за которым стойко укрепилось звание «лжегенерала», В. Максимова.

В результате: Тернопольсько-Львовський регіон став настоящим анклавом почти узаконенного Ю. Луценко бандо-милицейства, а образцом олицетворения, «героизации» этой эпохи абсурда стал тот же В. Максимов. Как уже упоминалось выше, милицейский генерал В. Максимов — единственный подозреваемый как основной организатор криминального Тернопольско-Львовского синдиката, как реализатор уничтожения общественных организаций и объединений на Тернопольщине, угроз физической расправой с лидерами известных Всеукраинских общественных организаций и политических партий, которые становились препоной его криминальнокоррупционных «подвигов». Десятки открытых в связи с этими фактами уголовных дел так и остались нерасследованными, незавершенными в угоду и по приказу Министра МВД Ю. Луценко.

Эти два подельщика от политики-практики узаконивания приминала, коррупции сметали на своем пути все и вся. СМИ, журналисты, газеты и журналы захлебывались от возмущения... Вспомним, например, одну из публикаций журналиста И.Соляного

**Львов — криминальная столица Украины. Часть 2(7).**

«Больше двух недель главный милиционер Львовской области Виталий Максимов находился на больничном. Интересно, что за день до.....того, как он заболел, во Львове разгорелся большой скандал. Его суть заключалась в том, что Львовщине не нужен такой руководитель правоохранительной системы, как Виталий Максимов. Объединились депутаты облсовета, заговорила общественность, да и пять заказных убийств, которые случились за последнее время во Львове, — все это совсем не радовало народ. Максимов честно бил себя в грудь и говорил, что он — «солдат Президента» и только выполняет свою работу. ... Не выдержав, Максимов созвал пресс-конференцию и ушел на больничный. ...

Тем временем, согласно Указу Президента Украины, 4 декабря Максиму дадут очередное звание. Одни говорили, что это всего лишь благодарность ко Дню милиции и не более. Ведь еще одну звездочку долепить на погонах мог помочь только друг Максимова — тогдашний министр внутренних дел (без профильного образования, зато злостный борец против криминала в том же Львове еще до помаранчевой революции) Юрий Луценко.

Но говорить о каких-то конкретных успехах Виталия Максимова было бы смешно. Ведь он (то есть его ребята в форме) раскрыли всего лишь одно резонансное преступление, и то случайно — покушение на директора оптового рынка «Шувар» (самого большого в Украине) Романа Феदिшина. Тогда злоумышленники подорвали автомобиль директора, но уже после того, как он успел выйти из салона. Феदिшин остался жив, но был травмирован. К сожалению, погибла случайная прохожая — 14-летняя ученица Сихивской гимназии.

Большинство львовлян уверены, что это преступление также никто бы не раскрыл, если бы бизнесмены не собрали один миллион гривен для того, кто скажет хоть что-нибудь о покушении. Говорят, что нашлись те, кто захотел заработать на халяву миллион. Но за своим миллионом они пошли не к бизнесменам, которые собрали деньги, а в милицию, поверив в то, что государственная структура готова платить за информацию. Поэтому осведомитель, который сдал преступников с потрохами, остался с носом, не получив ничего, а Виталий Максимов — со званием генерал-лейтенанта».

«Я не считаю, что Президент присвоил звание генерал-лейтенанта милиции Виталию Максиму, чтобы как-то его утешить перед дальнейшей отстав-

кой, — так прокомментировал указ Президента народный депутат, глава подкомитета Комитета Верховной Рады по вопросам борьбы с коррупцией и оргпреступностью Антон Ружицкий. — Максимов, в отличие от экс-председателя СБУ Дрижчаного, не та фигура, которую должен «утешать» Президент. Возможно, звание присвоено именно ко Дню милиции. Наверное, приуроченный к празднованиям список Президенту **подавал еще экс-министр внутренних дел Юрий Луценко**. Какими именно успехами в работе он аргументировал включение в список определенных лиц, я не знаю». ...

Ну и что с того, что народные депутаты от Партии регионов Петр Писарчук и Алексей Радзиевский обратились к Президенту с письмом, в котором указали, что **правоохранительная система Львовщины работает не столько на защиту прав и свобод граждан, сколько обслуживает криминальный мир**. «Для нас очевидно, что без радикальных кадровых перемен в Министерстве внутренних дел Украины, в органах государственного управления и правоохранительных органах на региональном уровне, ситуацию не изменить», — говорится в письме.

А глава подкомитета по вопросам контроля за реформированием, кадровым и ресурсным обеспечением органов, которые осуществляют борьбу с организованной преступностью и коррупцией Комитета ВРУ по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией А. Ружицкий считает, что серия резонансных нераскрытых убийств за последний год во Львове должна привести к отставке с должности начальника УМВДУ во Львовской области Виталия Максимова.

«Согласно криминогенной ситуации во Львовской области должна быть проведена коллегия Министерства внутренних дел, и решение этой коллегии должно порекомендовать Виталию Максиму работу с меньшим объемом. Другими словами, чтобы он пошел в отставку», — поясняет народный депутат.

... Уже который месяц подряд говорят о смещении Максимова, но выглядит все так, что даже отставка друга — экс-министра Юрия Луценко никак не влияет на «кресло» Виталия Максимова.

Максимов, **будучи креатурой экс-министра МВД Юрия Луценко**, и под покровительством львовского губернатора остается живучим на своем посту. ...

Такое отношение к коллегам приводит в негодование ветеранов львовской милиции. По их мнению, за время руководства Максимова местная милиция существенно потеряла в своем авторитете сравнительно с другими регионами. На этом фоне кошунством выглядит восхваление Максимовым статистики раскрытия преступлений, которая, по его словам, имеет положительную динамику. Это детали недостаточные даже для самопиара, не говоря о том, что-

бы хоть немного сгладить общественное мнение о Львове как криминальной столице (7).

Но возвратимся к вышеначатым нами рассуждениям.

*А, может, негативное отношение теперешнего руководства МВД Украины к вопросу сотрудничества с общественными антикоррупционными организациями — это проявление стойкой, глубоко засеившей в сознание, убеждения, позиции временичников, надеющихся, что нельзя прикасаться к утвержденным Ю. Луценко традициям: надо, как и прежде, соблюдать беззаконие, принципы обслуживания коррупции, надо оберегать и развивать эти традиции в ожидании нового витка вольницы беззакония?*

Дальнейшие комментарии внесет жизнь, время всему даст и уже дает объективную, неумолимую, общественно значимую оценку... А пока что мир знакомится со все новой и новой информацией — 2010 г.

Так, Генеральный прокурор Украины А. Медведько (теперь уже экс) во время заседания коллегии Генпрокуратуры заявил (8), что за пять месяцев текущего года рост преступности составил 31%.

А. Медведько сообщил, что тяжкие и особо тяжкие преступления выросли на 32%. Преступления, связанные с посягательством на имущество граждан выросли на 148,5%. В целом, в общей структуре преступности, преступления, связанные с посягательством на имущество составляют 50%.

А в Тернопольской области за полгода (2010 г.) совершено вдвое больше преступлений, чем в 2009 году.

В октябре 2010 года аналитический журнал «Эксперт» (№ 9) писал, что Украина — один из «лидеров» по количеству обращений в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Украина присоединилась к Конвенции сравнительно недавно, в 1997 году, но с тех пор число предъявленных исков от Украины постоянно растёт. Так, по итогам 2009 года в суд было подано 119 300 заявлений, из них 8,4% — против украинского государства... Подавляющее большинство обращений, поступающих в ЕСПЧ, касаются нарушения ст. 6 Конвенции, гарантирующей каждому право на справедливое и публичное рассмотрение его дела в течение разумного срока независимым и беспристрастным судом. Затем следуют жалобы на нарушения права собственности (ст. 1 Протокола № 1 Конвенции). Украина одна из первых и по числу судебных решений, в которых были выявлены нарушения Конвенции. Так, по итогам 2009 года было принято 126 судебных решений, признающих за украинским государством нарушение норм Конвенции. Раньше в ЕСПЧ обращались за защитой своих прав преимущественно граждане, однако в последние годы на Европейский Суд стали обращать внимание и юридические лица.

В ноябре 2009 года международная неправительственная организация «Трансперенси Интернешнл» презентовала Индекс восприятия коррупции — 2009, в соответствии с которым Украина получила бал 2,2 из 10 и заняла 146 место из 180.

Снова подчеркиваем: **каких бы координат противодействия коррупции мы не коснулись, мы обнаружим проблемы, уровня не решенных, как теоретического, так и практического плана.** В настоящее время работа по преодолению коррупции осуществляется, как правило, в следующих направлениях:

— какая-никакая теория;

— хоть мизерный, но все же возрастающий арсенал усовершенствующейся законодательной базы.

И все-таки, к сожалению, — это, в основном, превалирование императивных форм, декларации, призывы, стенания — вербально-эмоциональные проявления политико-государственного, гражданского бичевания фактов реализации угроз жизнедеятельности общества.

Понятно, пока что **продвижение в сторону научно-обоснованного анализа функционирования коррупции как системного явления по горизонтали и вертикали — дело опасное, как говорят зачастую: «чревато».**

Но общество и прогрессивная, патриотически настроенная часть представителей власти уже приблизились, вплотную подошли к реализации потребности — перейти этот рубеж.

Но где эти смельчаки, креативно-профессионально, интеллектуально-граждански готовые быть на передовой этого сложного, небезопасного даже для жизни, противоборства с коррупцией?

Они есть. Именно они — движители прогресса. Именно они создают и возглавляют научные объединения политико-гражданского прорыва, общественные организации и движения антикоррупционного плана.

**А позиция властной, управленческой элиты?**

Стало ли, в целом, достоянием ее осознания закономерность:

— актуализируется проблема **ответственности первых лиц, лидеров государства** перед народом за управление жизнедеятельностью общества, функционированием системы государственного управления в частности, неэффективность его выступает значительным фактором состояния общества по показателям роста организованной преступности, коррупции как главного препятствия утверждения благосостояния, справедливости в жизни;

— только при условии создания согласованных действий в работе государственных органов и общественных организаций и объединений может быть создана, должна формироваться действенная система государственной политики, направленной

на устранение и нейтрализацию факторов, которые способствуют развитию коррупции. **Без должной консолидации власти и институций гражданского общества, утверждения принципа общественно-государственного партнерства (10) изменить положение дел в Украине к лучшему — невозможно.**

В связи с этим, позволим себе обратиться с вопросами:

#### **1. К Президенту Украины В. Ф. Януковичу.**

Общественными организациями: Всеукраинским антикоррупционным центром, Международной академией методологии государственного управления. Международным антикоррупционным комитетом подготовлены пять томов ( Т. 34, Т.35, Т.36, Т.37, Т.38) Межведомственного научного сборника: **Коррупция в Украине: события, факты криминальной политической арены 2004-2010 гг.**

#### С о д е р ж а н и е

##### *Введение*

*Глава I.* Украина каденции Президента В.Ющенко — апогей политического коллапса, засилия криминалитета, организованной преступности — коррупции.

*Глава II.* Криминальный синдикат власти Президента Украины В.Ющенко — структурная вертикаль всеукраинского криминального картеля.

*Глава III.* Криминальная картельно-синдикатная форма правления Президента Украины Ю. Ющенко — террор против народа, беспредел «Эскадрона смерти» в расправе с антикоррупционно действующими представителями институций гражданского общества: руководителями политических партий, общественных организаций и объединений, производственных предприятий, государственных, политических и научных деятелей.

*Глава IV.* Проблемы декриминализации — преодоления коррупции в Украине: методологический, концептуально-теоретический, аналитико-прогностический, практический аспекты.

##### З а к л ю ч е н и е.

Заказчиком подобного историко-аналитического, учебно— хрестоматийного издания должно быть государство.

**Готов ли действующий государственно-управленческий аппарат к поддержке реализации**

**этого издания, хотя бы в формате дайжеста (пять томов = один том, целесообразно под грифом: для служебного пользования)?)**

2. Вопрос второй — Главе Администрации Президента Украины С. В. Левочкину.

Готовы ли Вы к содействию институтам гражданского общества в направлении трансформации представителей государственного управленческого аппарата по пути утверждения антикоррупционного сознания, антикоррупционного мировоззрения, противодействия коррупции на основе научной методологии, праксимологического, аналитико-прогностического подхода с превалярованием государственных, общественных интересов?

3. Вопрос третий Министру внутренних дел А. В. Могилеву:

**Готовы ли Вы к сотрудничеству с институциями гражданского общества по преодолению установочно-практических, ценностно-смысловых основ луценковщины в практике функционирования вверенного Вам Министерства, к участию в программах Международного антикоррупционного комитета?**

Ответы или неответы на эти поставленные вопросы будут опубликованы в редакционной статье следующего Межведомственного научного сборника **«Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства»**, т. 3(41), который готовится к печати до 31 марта 2011 года.

#### **Уважаемый Виктор Федорович!**

Реализация наших с Вами договоренностей на Инаугурации Президента Украины 25.02.2010 г. о продолжении многолетнего сотрудничества с Вами, известным и признанным как народом Украины, так на международном уровне государственным и политическим деятелем, оказалась невозможной: руководители Администрации Президента выстроили такие барьеры «железного занавеса», которые в течение девяти месяцев просто не возможно преодолеть.

Поэтому, к великому сожалению, как к крайности, мы прибегли к возможностям обращения к Вам посредством печатного издания...

С глубоким уважением,

**А. Комарова.**

## Литература

1. Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Под ред. докт. филос. наук Комаровой А. И. Т. 1(39). М., 2009; Сборник материалов о противодействии коррупции / Под общ. ред. Заместителя Председателя Совета Федерации ФС РФ Воробьева Ю. Л. В 3-х томах. М., 2010; Сборник антикоррупционных нормативных правовых актов / Сост. Петров А. М. В 3-х томах. М., 20089; Коррупция как фактор дестабилизации общества / Под ред. докт. экон. наук И. Я. Богданова. М., 2008; Талапина Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции. М., 2010; Добренчиков В. И., Исправникова Н. Р. Коррупция: современные подходы к исследованию. М., 20098; Педреро М. Коррупция. Клоака власти: как и зачем нами манипулируют. М., 2008; Шишкарев С. Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010; Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М., 2011; Дамаскин О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. М., 20089; Карабанов А. Л. Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовой и криминологические аспекты. М., 2010; Попов В. И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом. М., 2007; Мысловский Е. Н. Коррупция в России: преступление или образ жизни. М., 2007; Румянцева Е. Е. Коррупция: война против людей, свободы демократии. М., 2010; Противодействие коррупции на муниципальном уровне: сборник. Коллектив авторов. М., 2008; Скобликов П. А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007.
  2. <http://noviny.narod.ru/VV-00000144.html>.
  3. Закон Украины «О милиции» от 20 декабря 1990 года №565-ХІІ.
  4. Д. Качура. СІЗО — місце для зламу неугодних / Коментарі: № 38 (235), 8 жовтня 2010.
  5. Е. Мельник. Шаг вперед и два назад /Профиль, № 38(156), октябрь 2010.
  6. Проблеми національної безпеки в умовах сучасного розвитку України: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Кив, 15 вересня 21006 р. — К.: МАУП, 2006.
  7. И. Соляной. Львов — криминальная столица Украины. Часть 2. [www.from-ua.com/crime/4587ea85a53d7](http://www.from-ua.com/crime/4587ea85a53d7).
  8. [Obozrevatel.com/news/.../380010.htm](http://Obozrevatel.com/news/.../380010.htm) — Украина
  9. Украина и Европейский суд: непростые взаимоотношения / Эксперт, №38(275), 4-10 октября 2010.
  10. Комарова Г.С. Общественно-государственное партнерство — основной принцип развития правового государства, утверждения законности. М., 2010.

# КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ... БУДУЩЕЕ?

**О. А. ЕФРЕМОВ,**

доцент кафедры социальной философии философского факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, заведующий кафедрой общественных наук Института международного права и экономики им. А. С. Грибоедова, кандидат философских наук

В отечественном контексте коррупцию рассматривают как существенный и традиционный признак нашего общества и одновременно как зло, затрудняющее его нормальное функционирование и развитие. Именно такое понимание и заложено в Национальной стратегии противодействия коррупции: «коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup>

Коррупция — систематическое нарушение государственными служащими правовых норм, регулирующих их служебную деятельность, предполагающее исполнение или неисполнение ими должностных обязанностей исключительно или преимущественно в зависимости от (на основании) личной выгоды, получаемой незаконным путем от заинтересованных в подобных действиях или бездействиях источников.

Коррупцию как систему следует отличать от взяток, которые являются одним из (хотя и важнейшим) технических средств функционирования коррупции. В свою очередь, понятие «взятка» должно быть соотносено и разведено с понятиями «подкуп», «лоббирование», «система участия», «откат» и т.д., которыми изобилует не только специальная юридическая литература, но и обыденный язык, описывающий соответствующие практики.

Коррупцию как систему необходимо отличать также от периодических (эпизодических) дач взяток и иных форм не совсем законного (зачастую на грани законности) вознаграждения государственных служащих.

Коррупция чрезвычайно многолика как с точки зрения форм существования, так и способов осуществления. Не вызывает сомнения теснейшая связь коррупции со всей общественной системой, в рамках которой она осуществляется. С одной стороны, это предполагает зависимость самого факта существования, масштабов и форм осуществления коррупции от типологической специфики общества. С другой стороны, означает влияние самой коррупции на судьбу общества, характер эволюции присущих ему институтов — экономических, политических, культурных.

Каковы же условия предопределяющие возникновение, существование и упрочение коррупции?

Во-первых, это положение и способы организации деятельности государственного аппарата в данном обществе.

Очевидно, что основанием коррупции здесь выступает прежде всего широкий объем полномочий государственного аппарата, высокая степень государственной регламентации различных видов деятельности и контроля над всеми сторонами жизни общества, правом и обязанностью осуществлять который наделены государственные чиновники. Иными словами, речь идет о высокой степени зависимости человека (гражданина, подданного) от государства, реализуемой как зависимость от конкретных чиновников (исполнителей должностей).

Во-вторых, существенную роль играет «непрозрачность» действий государственного аппарата, его «самоподконтрольность» и независимость от внешнего общественного контроля. В ситуации, когда аппарат контролируется только самим собой и подотчетен только себе, работает принцип круговой поруки коррумпированных чиновников, что делает подобную разновидность контроля малоэффективной (хотя и не совсем бесполезной). Такое положение дел неизбежно в условиях отсутствия у общества возможностей, а, зачастую, и желаний контролировать действия государственного аппарата.

В-третьих, это несбалансированность системы

<sup>1</sup> Национальная стратегия противодействия коррупции // Российская газета. 15 апреля 2010 г.

права, законодательства. Здесь возможен ряд вариантов.

А. «недостаток права», выражающийся в отсутствии четкого разработанного правового регулирования, оставляющего решение многих вопросов «на усмотрение», а фактически на произвол чиновников;

Б. противоречивое законодательство, позволяющее чиновникам принимать практически любые решения, подводя под свои вполне возможно небескорыстные действия достаточный правовой фундамент;

В. «избыток права», проявляющийся в наличии слишком большого количества регламентирующих правовых актов, в совокупности создающих ситуацию, когда, с одной стороны, предельно расширяются полномочия чиновников, с другой — скрупулезное следование эти актам делает невозможным осуществление какой-либо деятельности, что вынуждает в результате «договариваться с контролерами».

В-четвертых, несоразмерность официального материального вознаграждения чиновников за «честную службу» с потенциальными коррупционными доходами, что может усугубляться также «мягкой» ответственностью за коррупцию, несоотносимой с возможными выгодами.

В-пятых, существенен культурно-исторический контекст, т.е. наличие в обществе давних коррупционных традиций, сформировавших в национальной культуре отношение к коррупции как к норме, когда отношения «брать-давать» воспринимаются спокойно, по крайней мере, как неизбежное зло, элемент общего несовершенства мироздания. Более того, складывается своеобразный чиновничий этос, в соответствии с которым не только «берущий» чиновник не осуждается коллегами и обществом, но и честный, «неберущий» чиновник становится «белой вороной», «чуждым» и «опасным» элементом, вытесняемым из «в целом здоровой коррумпированной чиновничьей семьи». Любопытно, что и дающими ситуация может восприниматься примерно также. Почему не берет? Подозрительно.

Следует отметить, что все перечисленные условия взаимосвязаны, они взаимно «взрачивают» и поддерживают друг друга.

Анализируя ситуацию в России, приходится с прискорбием признать, что все данные условия представлены в нашей общественной системе в полной мере.

Даже в постсоветской России роль государства во всех сферах общества огромна. Экономика России, несмотря на рыночный характер происходящих в ней перемен, полностью зависима от государства (а точнее, и страшнее!) — государственных чиновников) и контролируется государством (чиновниками). Крупный бизнес существует только на основа-

нии приватизации государственной собственности и целиком зависит от согласия и одобрения (хороших отношений с) высшей властью. Средний и мелкий бизнес в условиях разрешительной системы деятельности, обилия норм, правил, положений, форм и органов контроля не смогут существовать без «дружбы» с чиновниками соответствующих ведомств. Отношение чиновничества к среднему и мелкому бизнесу порой напоминает криминальное «выращивание кабанчика» — дают «попасться», чтобы было что и с кого взять, а потом берут, а то и попросту отбирают, впрочем, это в лучшем случае. В другом варианте чиновник не проявляет присущей криминалу дальновидности и выжимает из «кабанчика» все еще до того, как он хоть чуть-чуть «оброс жирком».

Иными словами, мы сталкиваемся со становящейся нормой «чиновничьим рэкетом» (т.е. прямым вымогательством под угрозой «серьезных неприятностей»), «чиновничьим рейдерством» — «отжатию» бизнеса в свою пользу или в интересах покровительствуемой группировки, «чиновничьим крышеванием», т.е. покровительством на началах постоянного вознаграждения. Впрочем, последний случай указывает еще на один аспект, усугубляющий ситуацию с коррупцией, — заинтересованность самих бизнесменов в подобном «крышевании» — открываются перспективы получения преференций в виде кредитов, выгодных заказов, поддержке в конкуренции. Не забывать бы только подобным бизнесменам, что в этом тандеме у них подчиненная роль — «кабанчика».

К сожалению, с коррупцией в России сталкиваются не только бизнесмены. Ею не в меньшей степени пронизана социальная сфера. Получение помощи в государственной (муниципальной) больнице наталкивается на необходимость «благодарности», устройство детей в хорошую школу сопровождается «взносом» в некий «благотворительный» фонд или непосредственно руководителю и т.д. Деньги приходится платить потому, что подобные расходы все равно несопоставимы с оплатой услуг частных клиник, школ и детских садов. Плата в этих частных учреждениях во многом формируется за счет высоких налогов, трудностей организации дела, создаваемых теми же чиновниками. Может им невыгодна конкуренция и как следствие снижение цен в частных заведениях? Справедливости ради надо сказать, что люди опять же несут «по привычке», не желая отстаивать свои законные права на образование и медицинское обслуживание.

И здесь мы сталкиваемся с одной из важнейших проблем современной России — не только отсутствием возможности, но и нежеланием общества бороться с коррупцией. Проблема, в частности, в незрелости у нас гражданского общества как силы противостояния коррупции. Проблема в неравенстве сил государственного аппарата — когда ему нужно

организованного и сплоченного, умеющего за себя постоять, и аморфного, неорганизованного, запуганного общества. Но проблема и в апатичности людей, конформизме, привычке.

Следующая проблема — наша правовая система. Она создает совершенную по всем параметрам законодательную базу коррупции. Действительно, местами расплывчатое, местами (там, где надо) предельно дотошное и детализированное, а в целом противоречивое и запутанное, оно как-будто бы специально создано содружеством ветвей власти нашего почти правового государства для благоденствия «государевых татей». О недостатках отечественного законодательства сказано и написано немало и совершенно справедливо, в том числе и высшими государственными чиновниками<sup>2</sup>.

Сотрудники государственных органов часто жалуются на маленькие зарплаты. Действительно, как говорил известный персонаж Достоевского: «Бедность — не порок, нищета — порок-с». Если чиновнику не хватает на хлеб, нечем кормить детей — коррупция получает хоть какое-то оправдание. Но так ли малы зарплаты чиновников? По данным Росстата, средняя зарплата чиновника федеральных органов власти — 52 600 рублей. При этом у сотрудников Правительства РФ и администрации Президента РФ она составляет 93 225 и 86 955 рублей соответственно<sup>3</sup>. Плюс к этому — внушительный «соцпакет». Для сравнения средняя зарплата по России по данным портала [obzorzarplat.ru](http://obzorzarplat.ru) в 3 кв.2010 г. — 28 607 рублей, а зарплата доцента МГУ им. М.В. Ломоносова (кандидата наук, имеющего звание доцента) — 21 000 рублей. Конечно, рядовые сотрудники МВД и других ведомств получают значительно меньше федерального чиновничества. Но, думается, дело в другом. Какую бы зарплату не получал чиновник, это будет гораздо меньше дохода от коррупции, а наказание, «если поймают» — ничтожное. Победные реляции правоохранителей мало убеждают, а громкие коррупционные скандалы ярко вспыхнув, быстро затухают.

Не вызывает сомнения, что все перечисленные особенности российской коррупционной системы цветут на весьма благодатной для них почве нашего культурно-исторического наследия. Способы функционирования государственного аппарата, безгласность народа, специфический чиновничий этос, осознания отношения «давать-брать» как нормы для всех сторон этого отношения формировалось со времен московского царства и лишь модернизировано

лось в зависимости от эпохи<sup>4</sup>. Едва ли не лучшее описание данной системы предпринято Н.В.Тоголем и А.В. Сухово-Кобылиным — беллетристическая форма в данном случае лишь лучше помогает осознать это явление.

Итак, ситуация невеселая. Все факторы, порождающие коррупцию, — налицо. Неужели мы обречены на существование в рамках этой системы или есть все-таки основания для надежды?

Полностью искоренить коррупцию, особенно в России — задача утопическая. Говорить можно только о том, чтобы разрушить систему коррупции, превратить ее из нормы в отклонение. Нельзя сказать, что в отечественной истории не было попыток одолеть коррупцию. Многие российские монархи пытались это сделать и, увы, терпели фиаско. Причин тому множество.

Что можно сделать сейчас, чего не удавалось раньше, как добиться того, чтобы объявленная Президентом программа противодействия коррупции не стала очередным бесславным эпизодом, демонстрирующим ее неистребимость?<sup>5</sup>

В первую очередь борьба с коррупцией должна означать реформу государственного аппарата, ограничение его полномочий, чиновничьего всевластия. Если не нужно будет чиновничьего одобрения, то никто и не будет его покупать. Чем компактнее государственный аппарат, чем уже его функции, тем меньше коррупции.

Компактность государственного аппарата, будет означать также, с одной стороны возможность большего и возможно дифференцированного вознаграждения его сотрудников, а с другой стороны, лучшие возможности для контроля за его действиями.

Правда, следует помнить, что само повышение оклада как таковое результатов не дает (или результат недолговременен и незначителен). Честный чиновник должен получать не только деньги, но и стабильность, уверенность в завтрашнем дне, уважение общества. Напротив, должно быть ясное понимание того, что уличенный в коррупции чиновник лишается не только должности, но и свободы, и имущества, и права когда-либо занимать государственные должности, т.е. наказание за коррупционные нарушения должны быть предельно жесткими, исключаящими всякое снисхождение, и «перетягивающими» соблазн коррупционной выгоды.

Следует развивать прозрачность действий государственного аппарата, создавать разноплановую

2 Об этом говорил, в частности, министр юстиции РФ А. Коновалов на выступлении перед депутатами Государственной Думы 8.09.2010.

3 См.: Средняя зарплата чиновника — 52 тысячи 600 рублей // Комсомольская правда. 27 ноября 2010 г. С.6

4 См.: Малахов А. Табель о взятках // Деньги. № 25. 27.06.2005.

5 См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года №460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы»

систему контроля над ним со стороны различных общественных институтов как собственно государственных, так и негосударственных.

Естественно, требуется реформирование законодательной системы, преодоление ее несбалансированности и противоречивости.

Обилие оснований для коррупции в системе законодательства послужило причиной принятия в конце 2008 г. специального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Правильный и своевременный по замыслу закон сразу же вызвал справедливую критику. Похоже, он мало чем отличается от большинства российских законов. Громкое название, верная идея и огромное количество нюансов и нюансиков, делающих данный акт в лучшем случае просто безопасным, а то и полезным для тех, бороться с кем он должен. А как же иначе? Ведь именно в их среде создан этот закон, и именно они будут его реализовывать. В этом законе снова заложен принцип самоподконтрольности государственного аппарата, т.е. сами чиновники будут решать — есть коррупционная составляющая или нет. Основная коррупционная опасность содержится даже не в законах, все-таки они принимаются парламентариями, хоть как-то подотчетными избирателям, а в различных подзаконных актах, которые чиновники тут же состряпают так, как им нужно, в результате чего опасное для них содержание закона будет нейтрализовано. Дойдет ли экспертиза до этих хитрых «положений», «распоряжений», «регламентов», «постановлений» и т.д.? А если дойдет, кто ее будет осуществлять, снова представители «соответствующих» ведомств?

Сказанное выше позволяет нам подойти к главному элементу современного этапа борьбы с коррупцией — кто будет главным действующим лицом этой борьбы?

Мы убеждены, что основными причинами провала всех прежних попыток преодоления коррупции было, с одной стороны то, что борьбу эту должен был осуществлять сам государственный аппарат, т.е. сами чиновники, а с другой стороны, абсолютное неучастие в этом процессе общества, его апатичность и безмолвие.

Такая ситуация вполне объективна. Общества (гражданского общества) в России не было и быть не могло. В результате, с коррупцией должны были бороться сами коррупционеры.

Но на самом деле проблема еще глубже. Ведь в том случае, когда коррупция представляет собой систему, как это было и есть в России, она практически сливается, срастается с государственным аппаратом. Коррупция — уже не помеха функционированию государственного аппарата, она — необходимый способ функционирования государственного аппарата.

Уничтожение коррупции в таком случае оборачивается разрушением государственного аппарата, развалом сложившихся механизмов его функционирования, а учитывая, что коррупция «подмяла под себя» и другие сферы общества (например, бизнес), борьба с ней будет означать разрушение едва сложившихся моделей ведения бизнеса, что чрезвычайно опасно для страны. Кроме того, это порождает дополнительную оппозицию борьбе — в лице бизнесменов, теряющих в таком случае свой налаженный бизнес или, по крайней мере, вынужденных серьезно его трансформировать. Данный ряд можно было бы породить, но в любом случае получается, что борьба с коррупцией будет означать разновидность онкологической операции, требующей удаления пораженных как самой опухолью, так и ее метастазами органов. Удастся ли их заменить?

Вспоминается известная история петровского времени. Однажды в Сенате Петр, возмущенный мздоимством и казнокрадством чиновничества, велел писать указ, по которому каждый укравший у казны хоть на цену веревки, должен быть повешен. Генерал-прокурор Ягужинский возразил на это: «Неужели вы хотите остаться без подданных? Мы все воюем — с тем только различием, что один больше и приметнее, чем другой?» Петру пришлось отступить и терпеть чиновничий беспредел.

Итак, очевидно, что коррумпированный государственный аппарат не может бороться с коррупцией (что не исключает, разумеется, участие в борьбе с ней конкретных честных чиновников, терпящих от коррупции не менее других граждан). Кто же будет бороться с ней? Только те, кто от нее страдает, запрашивается ответ — общество. Как указано в Национальной стратегии противодействия коррупции, первым направлением реализации стратегии является «обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции»<sup>6</sup>. Ведь сегодня в России начинает реально складываться гражданское общество. Раньше этого не было. Не было и средств, появившихся сейчас. Общественные организации, партии, относительно независимые СМИ и главное Интернет. Трудно переоценить значение последнего в борьбе с коррупцией, да и вообще в консолидации гражданского общества. Собственно, Интернет-сообщества сегодня в России — важнейшая форма существования гражданского общества. Более того Интернет способствует формированию «антикоррупционного интернационала», ведь борьба с коррупцией сегодня перешагивает через национальные границы. Заслуживает внимания деятельность организаций подобных Transparency International, существование специальных сайтов и т.д. Все это созда-

<sup>6</sup> Национальная стратегия противодействия коррупции // Российская газета. 15 апреля 2010 г.

ет возможность общественной экспертизы законопроектов, открытой критики как законодательства, так и практики действия государственных органов, вскрытия злоупотреблений отдельных чиновников.

Однако и здесь не все так просто. Существует риск превращения борьбы с коррупцией в вечернее сидение в сети, пустые разговоры, обмен мнениями. Носители коррупции — это не просто ряд государственных чиновников, бизнесменов и т.д. Носитель коррупции — каждый из нас, ибо мы не можем быть свободны от тяжкого груза культурно-исторических традиций, неосознанно реализуемых в стереотипах нашего поведения. Возмущаясь коррупцией, мы даем взятку сотруднику ГИБДД, остановившему нас за

превышение скорости, суем конверт врачу за проведение исследования или процедуры, подносим презент чиновнику за выдачу справки, чтобы не стоять в очереди. **Коррупция — часть жизни каждого из нас. И каждому из нас она порой удобна. Но именно поэтому она и существует. Борьба с коррупцией — это борьба с собой. Именно с себя и надо начинать. Не давай! Требуй соблюдения своих законных интересов! Знай и отстаивай свои права! Не будь равнодушен! Объединяйся с другими — только Объединенный гражданский Антикоррупционный Фронт может победить коррупцию.**

**Но реально ли это?**

**А. Комарова: «Реально!»**

# РОССИЯ И ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ ЕЁ РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

**А. Н. ЧУМАКОВ,**

Первый вице-президент Российского Философского Общества,  
доктор философских наук, профессор (Москва)

Современная Россия, тесно вписанная в контекст глобальных отношений, переживает трудный период своего развития, так как стоит перед необходимостью решить ряд принципиальных проблем, среди которых преодоление коррупции является одной из самых важных. Это связано с тем, что коррумпированные отношения разрушают не только правовые устои внутри государства, но и делают его практически изгоем в делах международных, тогда как человечество в целом все больше становится целостной, взаимосвязанной системой. Вот почему, рассуждая об условиях преодоления коррупции и путях развития России, следовало бы в первую очередь обратиться к мировой ситуации, где также есть ряд принципиальных проблем, оказывающих колоссальное влияние на национальное развитие различных стран и народов.

В этой связи подчеркнем, что важнейшим противоречием современной эпохи является то, что мировое сообщество под влиянием многоаспектной глобализации все больше становится единой целостной системой практически по всем основным параметрам общественной жизни, и в то же время продолжает оставаться поделенным на «национальные кварталы», т.е. являет собою конгломерат самодостаточных, независимых, суверенных государств. Иными словами, человечество как совокупное целое, как планетарное явление, впервые упомянутое в таком качестве еще в 30-е годы прошлого века В.И. Вернадским, наконец, как активное начало и субъект действия в системе «общество-природа» полностью сложилось к началу XXI века. Однако в отличие от государственных образований, регулируемых посредством различных институтов, основанных на соответствующих морали и праве, человечество, обретая целостные контуры, общие проблемы и общую судьбу перед необходимостью выживания, практически не продвинулось также далеко в формировании механизма управления этой целостностью.

Достаточно сказать, что на фоне уже вполне развитого международного права, регулирующего отношения между отдельными государствами или группами государств, глобального права, которое было бы действительно в масштабе всего человечества, сегодня не существует. И дело не только и не столько в том, чтобы общезначимые для всего челове-

ства законы сформулировать, а в том, что отсутствуют как механизмы принятия таких законов, так и инструменты их реализации в планетарном масштабе. В национальных государствах такую роль выполняют органы юстиции и силовые подразделения, органично вписанные в структуру государственной власти, более или менее четко разделяемой, как правило, на власть законодательную, исполнительную и судебную. Ничего подобного применительно ко всему человечеству пока не существует. ООН, на которую, некоторые возлагают определенные надежды, для решения упомянутых задач не годится в принципе. Она создавалась в иных условиях и для решения иных задач, а потому, в лучшем случае, могла бы трансформироваться в нечто подобное мировому парламенту, став законодательной ветвью власти в планетарном масштабе. Однако для формирования исполнительной власти, например, мирового правительства (со всеми необходимыми атрибутами такой власти — соответствующими инструментами управления и принуждения), объективные предпосылки отсутствуют, как нет их фактически и для создания власти судебной применительно ко всему человечеству.

Немногом лучше обстоит дело и с общечеловеческой моралью — вторым (наряду с правом) важнейшим регулятором общественных отношений. Здесь хотя уже и обозначилась определенная система общечеловеческих норм поведения (не убий, не укради, не лжесвидетельствуй и т.п.), а также соответствующих им общечеловеческих ценностей и неотъемлемых прав человека (право на жизнь, свободу, собственность...), тем не менее, ситуация далека от завершенности. Так, даже эти, казалось бы, общепринятые ценности и нормы поведения становятся предметом серьезных дискуссий и разногласий, когда дело касается их интерпретации в различных культурно-цивилизационных системах, например, Европейской, Африканской или Китайской, христианской, буддистской или исламской и т.п.

Ко всему сказанному проблема преодоления основного противоречия современной эпохи усложняется и рядом иных обстоятельств, среди которых можно указать, например, на то, что скорость перехода человечества из состояния региональных отноше-

ний к отношениям глобальным намного превышает скорость культурных трансформаций (составной частью которых является мораль и право). От всевозрастающих темпов формального «взроslения» человечества также существенно отстают и адаптивные возможности человека, равно как и трансформация его мировоззрения, которое хотя и наполняется все больше глобальным содержанием, тем не менее, далеко не соответствует реальному положению вещей.

В итоге и реальное поведение людей, и современные межгосударственные отношения испытывают нарастающее давление со стороны многоаспектной глобализации, требующей не только соответствующей унификации, но и перераспределения приоритетов в отношениях частей и целого в пользу последнего. Конечно, речь не идет о нивелировании различий и особенностей тех или иных субъектов общественных отношений, а тем более, о полном подчинении частей целому. Да это и невозможно, о чем достаточно хорошо свидетельствует, например, хотя бы непростой и уже значительный опыт стремящейся к объединению Западной Европы, где цивилизационное единство отдельных стран и народов постоянно натывается на их культурные различия и особенности исторического развития.

И все-таки, теоретические выкладки современной глобалистики явно указывают на то, что мировое сообщество уже в ближайшем будущем должно будет существенно продвинуться в решении отмеченного выше основного противоречия нашей эпохи. То, что это будет именно так, вряд ли стоит сильно сомневаться, а вот какую цену придется за это заплатить — вовсе не очевидно. Последний финансово-экономический кризис, серьезно затронувший и другие сферы общественной жизни, лишний раз показал, что рассчитывать на милость природы или стихийный ход событий не приходится, а держаться за привычный порядок вещей — значит обрекать себя на повторение ошибок, только с еще более серьезными последствиями.

Отсюда для каждого современного государства, а именно они и являются основными субъектами отношений в глобальном мире, встают вопросы принципиальной важности — с кем и во имя каких первостепенных целей объединяться, какие международные программы, проекты, структуры, организации формировать и поддерживать, наконец, когда и в какой мере соглашаться на отказ от тех или иных своих суверенных прав и интересов. Пройгнорировать такую постановку вопроса, а тем более, объективную ситуацию, из которой это все вытекает, никому не удастся, и дело здесь за тем, чтобы адекватно реагировать на вызовы времени. Ясно, что в большем выигрыше окажутся те, кто будет действовать с позиции стратегической перспективы, реализма и прагматизма.

Что все это означает для России? Действовать с учетом стратегической перспективы — значит на шаг опережать другие государства в осмыслении и понимании мировых тенденций, проявлять инициативу и непосредственное участие в формировании экономических, политических, социальных и иных структур завтрашнего дня. Это значит всемерно поддерживать и развивать не только экономику, но и, прежде всего, культуру, науку, образование, здравоохранение — т. е. все то, что наилучшим образом характеризует состояние здоровья любого общества.

Действовать с позиции реализма — значит понимать глобализацию и ее как позитивные, так и негативные последствия в качестве, прежде всего, объективного фактора исторического развития. В этом контексте не стоит излишне терзаться вопросами исключительности и самобытности своего развития — они и так никуда не денутся в силу уникальности культуры любого, в том числе и нашего народа, о сохранении которого так проникновенно говорил А.И.Солженицын. Не стоит в очередной раз возлагать на себя миссию спасителей всего человечества, равно как и строить собственный рай в одиночку в одной отдельно взятой стране, да еще во имя будущих поколений за счет поколения настоящего. Не соответствует позиции реализма и поиск врагов всегда и повсюду, что вовсе не означает, что их вовсе нет, или что противостояние и столкновение интересов различных стран и народов в условиях глобализации ослабевает. Скорее наоборот, противоречия растут и обостряются, а каждое государство преследует, прежде всего, собственные интересы. Так было и так останется, пока будут суверенные государства, которые не завтра и не так просто перестанут быть таковыми.

Все это означает, что России надо действовать еще и с позиции прагматизма и, прежде всего, во внутренней политике, где необходимо обеспечить реальное разделение властей: законодательной, исполнительной и судебной при наличии власти четвертой — свободной прессы и строгого соблюдения буквы закона, начиная с Конституции. Действовать с позиции прагматизма — значит иметь дело не с населением и подданными, а с гражданским обществом и гражданами своей страны, значит реально заботиться о благополучии и процветании своего народа, состоящего из свободных, обеспеченных, а потому самодостаточных граждан, достойно живущих на собственной земле, в собственных домах и защищенных всей силою закона и мощью государства. Именно такое общество сможет успешно противостоять и внешним врагам, и врагам внутренним (бюрократии, беззаконию, коррупции). Именно в таком обществе только и будет реальная демократия. В таком обществе не могут быть плохие дороги, как не будет и позорных для Великой России плохих автомобилей

или скученных жилых комплексов — наследия тоталитаризма и коррумпированного чиновничества. Не будет беззастенчиво обобравших народ олигархов и жуликоватого предпринимательства, озабоченных не благополучием и достоинством своего народа, а личной наживой и собственной выгодой. В таком обществе по определению не будет той убийственной для свободного инновационного развития страны централизации, которая сложилась к настоящему времени, как не будет запустения одних регионов и перенаселения других.

Итак, если нужно указать действительную, постоянную и самую главную проблему, без решения которой немисливо преодоление коррупции и нормальная жизнь в России — так это непонимание того, что причиной всему отсутствие в нашей стране сформировавшегося гражданского общества. Любые разговоры о демократии без учета этого факта превращаются в схоластику, ибо только в гражданском обществе и возможна демократия а, следовательно, и преодоление коррупции. Еще одно обстоятельство, которое заставляет снова вернуться к теме гражданского общества, — это настойчивые попытки найти выходы из системного кризиса.

Из первого следует опошление и поношение демократии как формы общественных отношений, с одной стороны, а с другой, непонимание роли и значения института гражданского общества в качестве единственно цивилизованной альтернативы различным формам тоталитаризма, деспотизма и самоуправления.

Второе обстоятельство имеет то следствие, что нарастающий страх перед глобальным системным кризисом подталкивает не только политических и иных «ответственных лиц», но и значительную часть населения к простым решениям — наведению порядка любой ценой.

Лучшее подтверждение тому найдем в «Аргументах и фактах» от 18-24 февраля 2009 г., где под рубрикой «Народ хочет порядка» 9695 человек высказалось в поддержку позиции Ильи Глазунова, который в предыдущем номере этой газеты, отвечая на вопрос «Какой быть России?», отстаивал идею возвращения монархии и наведения порядка «сверху». Его оппонент — экономист Евгений Ясин, отвечавший на тот же вопрос и выступавший за то, чтобы была «не сильная рука, а сильные мозги», чтобы люди стали хозяевами собственной судьбы, получил 5065 читательских голосов.

Итак, народ нашей страны, если судить по приведенным данным, в большинстве своем хочет порядка. Но сам-то народ на 2/3 попросту «умывает руки» и ждет этого порядка «сверху», от «сильной руки», которая, как правило, чистой не бывает... Конечно, можно указать причины, дать обоснование, привести аргументы, а можно и прямо сказать — это руди-

менты нашего тоталитарного и далеко еще не преодоленного наследия.

Однако в условиях глобального мира, интенсивных экономических и культурных связей, наконец, открытости информационных границ порядка и в то же время процветания общества не будет, если за порядок не будут нести ответственность сами граждане. Подчеркиваю — не подданные, не вассалы, а граждане, которые в отличие от первых обладают не мнимой, а реальной свободой — свободой, не дарованной или пожалованной «сверху», а обеспеченной нажитой честным трудом и защищенной законом собственностью, позволяющей человеку вести достойный образ жизни и быть независимым от чьего бы то ни было произвола.

Таким образом, чего нам недостает в первую очередь, так это многочисленного класса собственников — среднего класса, который, собственно, и является «становым хребтом» гражданского общества. Нет, соответственно, и общественных инструментов, действительно выражающих волю именно этого класса, если точнее (применительно к нашей реальности), то пока еще только зачатков такого класса. Речь, как минимум, о соответствующей политической партии. Нам нужна «Партия среднего класса»! Она и называться должна именно так, чтобы четко зафиксировать цель и вывести за скобки всех, кто в борьбе за голоса избирателей нещадно (и порой бесстыдно) эксплуатирует привлекательные и в то же время удобные для манипуляции понятия «родина», «народ», «демократия», «единство», «справедливость» и т. п.

Это особенно важно сегодня, когда наше общество все больше втягивается в опасную «зону турбулентности», спровоцированную глобальным кризисом, когда все менее уверенно звучат голоса государственных и общественных деятелей относительно сроков и, что самое главное, путей выхода из него. Другими словами, за кризисом не видят практически ничего, кроме самого кризиса, а, в лучшем случае, дело касается экономики и финансов.

«Но какая связь между гражданским обществом, демократией и кризисом?», — спросит кто-то. Самая непосредственная, хотя и не очевидная. Рыночная экономика устроена таким образом, что кризисы являются ее составной частью. Время от времени они «ставят на место» чересчур «заигравшийся» бизнес и потакающих этому политиков, хотя основное бремя их преодоления ложится, по сути, на плечи широких слоев населения. Поэтому кризис с позиции каждой страны, в том числе и России, надо разделять на внешний и внутренний.

Говоря о внешнем кризисе, следует подчеркнуть, что здесь ситуация зависит в первую очередь от ведущих мировых держав: США, Западной Европы, Китая, Японии и др., без позитивных изменений в которых мировая ситуация не выправится.

Внутренний же кризис — это (помимо внешне-экономической и внешнеполитической детерминации) проблема социально-политического устройства страны, где вопросы гражданского общества и демократии оказываются главными. Кризис можно, если не полностью преодолеть, то значительно ослабить, если абсолютное большинство населения окажется вовлеченным в такой процесс. Широкие слои населения должны почувствовать не только необходимость, но и личный интерес в решении стоящих перед обществом проблем. Однако у людей должна быть собственность, которой они дорожили бы и за которую несли бы полную ответственность, что и составляет основу гражданского общества. Когда же такой собственности не имеется, то и терять особенно нечего, а, следовательно, и не за что бороться. Как результат — люди не видят своего места в мерах и усилиях, предпринимаемых властями. И те, и другие живут своей обособленной жизнью, несмотря на все разрастающийся кризис.

Но он-то как раз и может помочь. Кризис — это шанс наконец-то взяться за реформы и приступить к построению гражданского общества. Для России, задыхающейся от непомерно разросшейся бюрократии, чиновничества и коррупции, сегодня это самая важная задача! Гражданское общество предполагает контроль этого общества над избранной им властью. Тот случай, когда высокие чиновники, охотившиеся на занесенных в Красную книгу животных и уличенные в этом в силу трагических обстоятельств, оказываются под прикрытием прокуратуры, засекретившей расследование по данному делу, говорит об уровне развития гражданского общества в нашей стране, пожалуй, больше, чем какие-то специальные исследования.

Пора уже от разговоров о становлении демократии и укреплении демократических институтов, перейти к реальному формированию гражданского общества, которое собственно и является необходимым и главным условием существования реальной демократии.

А важнейшей задачей для нашей страны, где население и по сей день в большинстве своем живет еще необоснованно бедно, должно стать, в первую очередь, решение жилищной проблемы. Только не путем многоэтажного строительства, пригодного разве что для офисной работы, а посредством освоения бескрайних просторов огромной страны. Российские граждане, как и подавляющее большинство состоятельных граждан развитого мира, должны жить на собственной земле, в собственных домах. Частные владения и поселения, соединенные хорошими дорогами — это не только реально, но и архиважно для современной России. Все необходимое для решения такой задачи в нашей стране есть: бескрайние просторы свободной, в лучшем случае, плохо используемой земли, всевозможные строительные материалы,

о которых другие народы могут только мечтать, финансовые, энергетические, людские ресурсы... Россия может и должна быть, как Америка, Канада, Австралия или даже уплотненная Европа преимущественно одно- и двухэтажной.

Правительство страны просто обязано воспользоваться благоприятной обстановкой, чтобы, наконец, избавиться от тяжелого наследия прошлого, когда в стремлении контролировать и регулировать личную жизнь людей, организовывали ее по принципу «все должны быть на виду, под присмотром». Квартира в многоэтажке и шестисоточная «дача» в кооперативе (товариществе) — не что иное, как различные формы коллективного сосуществования, колхозного образа жизни. Все это хорошая основа для выстраивания и функционирования «вертикали власти», построения «суверенной», «управляемой» и т.п. демократии, а в конечном счете, и для расцвета коррупции, но только не для построения гражданского общества и установления действительно демократических институтов и отношений.

Вспомнить и столыпинскую реформу, переосмыслив ее применительно к современным условиям. Не стоит чураться и зарубежного опыта. Как в эпоху Великой депрессии США или Германия выходили из кризиса посредством строительства автобанов, так сегодня и России необходимо вовлечь огромные массы населения в строительство собственного жилья и дорог, бесплатно выделяя участки, беспроцентные многолетние кредиты, максимально поощряя мелкий и средний бизнес в сфере строительства, производства материалов, мебели и т.п. Иными словами, следует создать соответствующие условия и большая часть населения России окажется занятой делом принципиальной важности. Это и будет тот импульс, то звено в общей цепи, за которое сегодня наиболее реально можно и нужно вытаскивать наше общество из кризиса. Во всяком случае, во внутренней жизни страны за это надо брать в первую очередь, основательно и на долгую перспективу, решая комплексно не только экономические или социальные, но и назревшие политические задачи.

Итак, от обретения частной собственности, разделения властей и верховенства закона к свободе; от свободного человека к гражданину и, как следствие, к гражданскому обществу; от гражданского общества к демократии; от демократии к преодолению коррупции, кризиса и иных напастей. Таков путь реальной практики.

В теории же, как справедливо заметил в свое время Леонардо да Винчи, наблюдая следствия, мы постигаем естество причин. Поняв причины, мы познаем природу следствий. Вот почему, когда вокруг столько разговоров о том, как преодолеть коррупцию, я задаюсь вопросом: где та вершина, с которой можно увидеть это явление?

## Глава первая

---

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЛЯ ГОСУДАРСТВА ПРОТИВ КОРРУМПИРОВАННОСТИ И МАФИОЗНОСТИ КЛАНОВО-КОРПОРАТИВНЫХ СТРУКТУР — В ДЕЙСТВИИ

# ПОСТРОЕНИЕ ОБЩЕСТВА СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ — ПРЯМАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА<sup>1</sup>

**С. М. МИРОНОВ,**

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, лидер политической партии «Справедливая Россия»

*«Коррупция является показателем морального состояния общества не в меньшей степени, чем показателем состояния государственных институтов».*

Нынешний кризис по своей природе является финансово-экономическим. Но он обнажает и многие вопросы социально-политического и даже морально-нравственного характера. Мы видим, как напряженно работают Президент России и Правительство РФ, проводя в жизнь антикризисные меры. Видим, сколько проблем возникает на предприятиях, сокращающих объемы производства и персонал, с какими трудностями сталкиваются простые труженики, средний класс, получатели кредитов, участники ипотеки.

И в этой ситуации неприятно поражает то, как ведут себя некоторые представители так называемой элиты.

Первые в 2009 году выпуски газет и журналов были полны подробностей лихих новогодних гулянок наших бизнесменов и чиновников за границей. Широте их натуры, оказывается, никакой кризис не помеха. А несколько ранее СМИ нас «порадовали» сообщениями о презентации нового глянцевого журнала для мультимиллионеров, открытии элитарного концертного зала для богатых, выборах российской «Мисс Гламур» и прочих подобных же «ответах» российских толстосумов на тяготы мирового кризиса. С огромной помпой в ноябре прошлого года в Москве прошла выставка «Millionaire Fair», где помимо яхт, вертолетов и нентхаусов в Дубае продавалась, к примеру, и такая «необходимая» вещь, как холлодильник, обтянутый... змеиной кожей.

Откровенно скажу: мы в СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ с возмущением воспринимаем подобные факты, считаем, что в нынешних условиях они не просто аморальны и циничны, но и опасны, ибо являются открытым вызовом общественному мнению, провоцируют социальную напряженность. В качестве

альтернативы той же «Millionaire Fair» активисты СП провели в Москве акцию «Пенсионер-fair», где была презентована «продовольственная корзина» среднего российского пенсионера.

Иногда можно услышать: в России у народа не воспитано уважение к чужому успеху, уважение к богатству. И это выдается чуть ли не за свойство национального менталитета: бедные, мол, завидуют богатым. Но, думается, виноваты тут, скорее, те, кто, охмелев в благополучные годы от сверхприбылей, забыл о народном благосостоянии и сделал своей жизненной идеологией не просто личное потребление, а потребление демонстративное, вызывающее, превышающее всякие разумные нормы и, если уж называть вещи своими именами, непристойное. У меня эти «денежные мешки» и завсегдатаи богатых тусовок ассоциируются с натрициями времен заката Римской империи. Теми, кто на обильных пирах павлиньими перьями щекотал свои глотки и исторгал из себя съеденное и выпитое, чтобы затем опять поглощать и поглощать.

Такого рода «элита» давно потеряла национальные корни, деньги хранит в офшорах, детей учит в Англии, сердцем где-нибудь во Флориде, а Россию рассматривает лишь как «территорию охоты». При этом, однако, и на Западе их не принимают за приличных людей. Вспомним хотя бы, какой шок вызвали там те же загулы российских богачей на альпийских курортах, безумно дорогие покупки роскошных вилл и замков, футбольных клубов.

Оно и понятно. Для Запада это дико. Там и общественное мнение, и определенный уровень культуры (в том числе, кстати, налоговой культуры), и сложившиеся критерии респектабельности определяют показное выпячивание своего достатка как нечто дурно пахнущее. Богатый владелец «Феррари» ездит на нем в специализированный клуб, а по городу предпочтет поехать на достаточно скромном авто, причем зачастую сам за рулем. Никого не удивляет, что хозяина предприятия по одежде и внешним атрибутам зачастую не отличить от его наемного сотрудника. Вы посмотрите: в США в эти дни проходит Детройтский международный автосалон, который всегда отличал-

<sup>1</sup> См. Миронов С.М. За нами Россия. — М : Ключ-С, 2010, с. 136-143.

ся особым блеском и размахом. Но ныне организаторы экономят даже на оформлении выставок и особо подчеркивают свою умеренность: «Никакого гламура и роскоши в этом году не будет. Мы считаем это неуместным».

Почему подобная этика недоступна многим представителям российского капитала — отдельный разговор. Видимо, слишком уж Легко в 90-е годы делались в России многие крупные состояния. К тому же, скачок «из грязи в князи», зачастую достигавшийся несправедливыми путями, привел в бизнес-элиту, да и в государственные структуры, немало случайных и недостойных людей.

Конечно, следует оговориться: нельзя огульно обвинять в эгоизме и безнравственности всех предпринимателей и чиновников. Большинство среди них — это все-таки серьезные деловые люди, профессионалы и патриоты, которые и сегодня, в кризисную пору, буквально бьются за будущее нашей экономики, делают все возможное, чтобы сохранить рабочие места, ищут оптимальные финансово-экономические решения, чтобы Россия пережила трудности с минимальными потерями.

Само по себе обладание богатством, если им не кичатся, если его не выпячивают, — не есть прегрешение. Тем более, когда человек помимо собственного благополучия не забывает и об общественной пользе, живет в согласии с совестью, ведет бизнес в духе социального партнерства, не жадничает, вкладывает средства в социальные проекты, постройку храмов, больниц, учреждений культуры и т.д. У нас в России немало тех, кто продолжает дело великих русских меценатов и благотворителей прошлого. Но проблема в том, что об этих позитивных примерах общество знает мало. Истинное благородство и милосердие скромны. Зато нахально лезут на первый план и изо всех сил пиарятся разного рода тусовщики, для которых богатство не столько капитал, сколько способ самовозвеличивания и удовлетворения амбиций.

Иногда это делается в отвратительной, карикатурной форме. Чего стоит, к примеру, скандальная история, усердно муссировавшаяся многими СМИ, о том, как на выставке недвижимости в Каннах один из боссов крупной корпорации, распивая шампанское, эпатировал публичными оскорбительными выкриками в адрес тех, «у кого нет миллиарда».

Почему обществу навязывается культ агрессивного потребления? Почему в стране, где еще очень многие живут весьма бедно, телевидение и другие СМИ так увлечены ядовитой аурой гламура и роскоши? Свою роль тут играет, разумеется, позиция самих СМИ (об этом я еще скажу). Но глубинные корни болезни лежат в колоссальном социальном расслоении, сложившемся в нашем обществе.

Кто платит, тот и заказывает музыку. А платят зачастую именно те, кому мало иметь громадное со-

стояние, надо еще и выказывать собственную исключительность, презирая и унижая людей, не имеющих больших достатков.

В недавнем Послании Президента России Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ прозвучала весьма важная фраза, касающаяся данной проблемы. Говоря о значении Конституции, он особо отметил, что ею в России установлен четкий запрет на пропаганду социального превосходства. «Эта моральная норма, — подчеркнул Дмитрий Анатольевич, — является у нас и нормой закона». Крайне своевременное напоминание! Ведь кое-кто уже просто потерял всякое чувство меры. Читаю недавно интервью одного из депутатов-единороссов и вижу в нем разглагольствования: если в Думе заседает миллиардер, — это, мол, хорошо, а вот пролетарию делать там нечего. Данный господин, похоже, и не задумывается, что попирает основной закон. Или вот, к примеру, модный режиссер заявляет в прессе: «Меня массовый зритель не интересует, я ставлю спектакль для богатых людей, поэтому билеты будут очень дороги». Надо ли говорить, насколько антикультурна позиция такого вот деятеля культуры? Но она вдобавок и антиконституционна.

К сожалению, извращенные гиперпотребности так называемой элиты порождают и столь же гипертрофированную службу. Число разного рода элитарных магазинов, ресторанов, салонов, школ у нас явно чрезмерно. Культивирование псевдоэлитарности зашкаливает за всякие разумные пределы. Доходит до абсурда, когда на богато изданных детских книжках можно встретить надпись «Для элитных читателей от 3 до 5 лет». Кто, интересно, вырастет в итоге из таких «элитных читателей»?

Понятно, что если в обществе есть спрос на дорогие товары и услуги, этот спрос должен удовлетворяться. Но это должно иметь рамки и определенным образом регулироваться. Где-то построили элитный дом и кто-то в нем поселился? Да ради бога! Но вот если строить роскошные люксовые апартаменты становится неизмеримо выгоднее, чем заниматься жильем эконом-класса, необходимого массовому потребителю, это противоестественно и говорит о несовершенстве наших законов. Никто не против элитных магазинов и бутиков. Но если под эти «заповедники гламура и роскоши» отводятся целые улицы, на которых простому горожанину не найти даже булочной, за это надо по всей строгости спрашивать с соответствующих руководителей и чиновников.

Пора остановиться. Нельзя расслоение общества и степень социального неравенства доводить до унижения народа и взрывоопасной точки.

Сегодня, когда государство реализует программу антикризисных мер, мы должны задуматься над этим. Решая самые неотложные, самые «горящие» задачи, нельзя ограничиваться только технократиче-

скими или сугубо финансовыми подходами. Непременно нужны и меры социально-политического характера. Государство должно ясно показывать большинству населения, что видит многие несправедливости нынешнего экономического и общественного устройства, имеет твердую волю к устранению общественных раздражителей и поводов для протестных настроений.

Начать, полагаю, государству следует с себя. Определенное сокращение госрасходов уже идет. Мы давно к этому призывали. Но я считаю, что принципиально важно не просто ужать расходы, но вообще очиститься от одиозных излишеств и привилегий. СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, в частности, предлагает ликвидировать необоснованные привилегии членов Совета Федерации и депутатов Госдумы, в том числе особый порядок медицинского, санаторно-курортного, бытового и пенсионного обеспечения.

Совершенно новое звучание в условиях кризиса приобретает и еще одно предложение СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ о введении налога на роскошь. Недавно мне в руки попал экономический прогноз о ситуации на мировом рынке предметов роскоши в 2009 году. Международные эксперты, оказывается, считают, что в России хоть и будут у торговцев товарами класса *luxury* некоторые проблемы, но гораздо меньшие, чем в иных странах. А вообще на ближайшую перспективу им видятся в мире лишь два благоприятных места для торговли предметами роскоши: Арабские Эмираты и... Россия.

Что-то совсем не охватывает гордость по поводу такого лидерства. Получается, что наши богатые страдают, как метко выразился в одной из своих пьес драматург Евгений Шварц, «сытостью в острой форме». А наше государство — полной неспособностью излечить этот недуг. Дело принципа доказать, что это не так. К тому же введение налога на роскошь в нынешних условиях даст дополнительные средства, которые можно пустить на программы занятости, переобучения, помощь малоимущим. Бюджет и резервные фонды — не безразмерны, и подспорье им необходимо. Кроме того, данная мера, несомненно, способна добавить и власти, и предпринимательским структурам доверия со стороны населения. А это тоже крайне важно.

Ну и, наконец, налог на роскошь стал бы важным, знаковым сигналом для самих богатых людей. Им также следует извлекать уроки. Ведь выясняется, что в трудную пору даже крупному бизнесу и банкирам не обойтись без понимания поддержки со стороны государства и общества. Государство пошло им навстречу, выделив немалые средства на решение про-

блем, вызванных кризисом. Да и граждане в большинстве отнеслись к этому лояльно и солидарно, понимая, что речь не о субсидиях конкретным лицам, а об обеспечении устойчивости финансовой и экономической системы страны в целом. Ну и как на это должны ответить предпринимательские круги? Пошлыми «*Millionaire Fair*»? Или все-таки усилением роли бизнеса в социальном партнерстве, способностью ограничивать личное потребление, ответственностью за построение социального государства, которое только и может быть основой общественного консенсуса и гражданского мира.

Есть о чем задуматься и представителям наших СМИ, особенно телевидения. Здесь тоже нужны корректировки. Пока создается впечатление, что некоторые телевизионщики почему-то решили, будто главная их задача во время кризиса — беспрестанно развлекать и веселить народ, выпускать, так сказать, пар. Но давайте войдем в положение человека, потерявшего работу, озабоченного, как и чем прокормить семью. Каково ему видеть на телеэкранах бесконечные пляски и ужимки расфуфыренных звезд шоу-бизнеса и сериалы о «шикарной жизни» состоятельных господ и криминала?

Зачем его кормят рецептами дорогостоящих салатов в кулинарных передачах и дразнят репортажами из роскошных гардеробных «светских львиц»? Зачем дурманят мистикой и эротикой? Какое тут «выпускание пара»? Такое ТВ, наобо рот, становится мощным генератором общественного недовольства.

В очередной раз я скажу о необходимости создания Общественного совета на ТВ. Только создав механизм обратной связи с обществом, мы сможем привести телевидение к реалиям жизни и нормам морали, побудим его играть не разрушительную, а действительно конструктивную и нравственную роль.

Финансово-экономический кризис, который мы переживаем, — серьезнейшее испытание для России. Но я согласен с теми, кто считает, что при грамотной работе из этого испытания страна может выйти даже с новыми перспективами и возможностями. Важно только не забывать: все мы плывем на одном корабле под названием «Россия». Поэтому невозможно мириться с тем, чтобы на верхней палубе нашего корабля кто-то бездумно пиршествовал и веселился, а внизу лишь увеличивалось количество течей и пробоин. Чем больше будет солидарности в нашем обществе, чем больше понимания общей судьбы и ответственности у всех россиян, независимо от их социального положения и величины достатка, тем успешнее мы преодолеем любые бури и штормы.

# БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

**В. И. ИЛЮХИН,**

заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по безопасности, доктор юридических наук, академик Международной академии информационных процессов и технологий, член-корреспондент Международной Славянской академии

Рассмотрим некоторые аспекты правового обеспечения противодействия коррупции, самого понятия этого опасного явления и ряд практических шагов по профилактике проявлений коррупционных злоупотреблений властными полномочиями представителями госструктур.

О коррупции и мерах по её обузданию сегодня говорят почти все, и даже сами жулики, казнокрады и мздоимцы, но со своих позиций, со своими оценками и интересами. Смее утверждать, что масштабы российской коррупции таковы, что она реально стала национальным бедствием, в отношении её необходимо принимать жёсткие и радикальные меры.

Однако замечу, что в России много говорят, но еще недостаточно делают для пресечения этого зла. Видимо, это не случайно. Если бы соединить всю человеческую энергию, потребляемую на разговоры, заявления, диспуты и т. д. и направить её на конкретную борьбу с коррупцией, то от неё мало бы что осталось. Не хочу быть голословным. Сошлюсь на факты.

Надо отметить, что президенту Д. Медведеву досталось тяжёлое наследие, которое трудно, но, думаю, можно уменьшить, если, конечно, последовательно реализовывать свои намерения и планы.

Дело в том, что коррупция получила наибольший размах за последние 10 лет. В этот период были подобраны и расставлены министры, руководители иных федеральных ведомств и департаментов, определён губернаторский корпус, сформированы суды различных уровней, высшее руководство прокуратуры, следственных подразделений, то есть те люди, при власти и во власти которых и произошёл расцвет коррупции. Одни подошли к грани предательства государственных интересов, другие не смогли этому воспрепятствовать. Это огромная чиновничья инертная масса, которой невозможно или весьма трудно задать новое направление в движении к реализации правового государства. Она-то, фактически,

и стала преградой, тормозом на пути обнародованных президентом предложений.

**В современных условиях остро заявляет о себе необходимость комплексных мер по государственному и общественному контролю за поведением чиновника.** К сожалению, этот механизм пока не выработан.

С другой стороны, можно высказать сомнение в том, что коррумпированные снизу доверху структуры власти будут бороться сами с собой. Вместе с тем, можно утверждать, что у президента России Д. Медведева есть определённые основания рассчитывать на успех хотя бы в некотором кадровом очищении. Но об этом чуть ниже.

Здесь же остановимся, в первую очередь, на понятии «коррупция».

Её определение в международном праве в основном сводится к тому, что коррупция обозначается как злоупотребление государственной, муниципальной (местной) властью для получения выгоды в личных целях чиновника.

Российское законодательство в принятом в декабре 2008 года пакете законов определяет коррупцию примерно также, как злоупотребление властью, должностным положением в корыстных целях и вопреки интересам государственной и муниципальной службы. Если говорить проще, коррупция — это продажность чиновника, управленца, в том числе и в сфере коммерческой, банковской деятельности.

Понятие коррупции никогда не сводилось и не отождествлялось только со взяточничеством. Оно гораздо шире.

В пакете законов выделены группы преступлений, имеющих коррупционную направленность.

Если говорить о международно-правовых актах, направленных на усиление противодействия коррупции, то их достаточно много. Мировое сообщество стремится усовершенствовать их. И чем больше оно осознает надвигающуюся беду, тем более раз-

вёрнутыми и глубокими становятся принимаемые меры по её предупреждению. Они носят финансовый, административный, гражданско-правовой и уголовно-правовой характер. Назову лишь важнейшие документы в хронологии их одобрения.

8 ноября 1990 года была принята Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении и конфискации доходов от преступной деятельности. К сожалению, Россия ратифицировала её лишь 28 мая 2001 года. Наверное, не надо объяснять, почему так поздно. Ответ прост. Ельцинской команде, растаскивающей национальное достояние страны по частям, в которой главной фигурой был Б.Березовский, конвенция в случае её ратификации была бы пусть небольшим, но все же препятствием для казнокрадства и жульничества.

27 января 1999 года Совет Европы принял Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, а 4 ноября 1999 года Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за неё.

И одним из самых весомых актов является Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, которая является комплексным универсальным международным договором, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности.

Все названные конвенции ратифицированы Российской Федерацией, являются для нас обязательными в исполнении. Ряд их положений учтён в нашем отечественном законодательстве.

Теперь о российских законах, направленных на усиление противодействия коррупции.

Традиционно мы начинаем говорить о Конституции Российской Федерации, потом приводим законы, регулирующие порядок прохождения государственной службы, о судоустройстве, прокурорском надзоре, называем уголовный и административный кодексы, иные законодательные акты, ведомственные нормативные документы и многое другое. А теперь у нас есть специальное законодательство по противодействию коррупции. Законодательных, нормативно-правовых актов тьма, а коррупция как процветала, так и продолжает процветать. Почему?

Ответ на поверхности. Во-первых, как уже отмечалось, продажный чиновник никогда не обеспечит неукоснительного исполнения законов. Во-вторых, по злему умыслу тех же чиновников из президентских, правительственных структур, некоторых народных избранников многие российские законы несовершенны. Они — полумеры и даже хуже того в предупреждении беловоротничковой служебной преступности.

Из этого следует один очень важный вывод — **без великой кадровой модернизации невозможно нанести ощутимый удар по коррупции.**

Обратимся к Основному закону страны. Его отдельные конструкции, на мой взгляд, носят незавершённый характер, а сам закон, ориентированный в своей сути на демонтаж прежней системы, так и не стал надёжной базой для развития истинного народовластия.

Конституция не содержит положений об императивном мандате, о праве избирателей заявить о досрочном прекращении полномочий депутата Госдумы. Само Федеральное Собрание фактически лишено какого-либо контроля за исполнительной властью. Не надо обманывать себя, что оно контролирует правительство во время принятия, исполнения федерального бюджета. **Не контролирует!**

Мы должны иметь специальное антикоррупционное законодательство, более того, этого требуют и международные конвенции, к которым Россия присоединилась.

**Если говорить о содержании президентских инициатив, они ценны уже потому, что именно президент стал инициатором их принятия.**

Безусловно, в то время господствовал криминал. Его влияние на экономику, общественную жизнь в настоящий момент несколько ослабло, но не настолько серьёзно, чтобы люди чувствовали себя свободными, защищёнными от насилия и воздействия денежного мешка.

В связи с этим хочу остановиться на главных причинах коррупции в России. Они во многом базируются на происходящих процессах, той ситуации, в которой оказалась страна.

В 1990-е годы в России произошел отход от прежней системы власти, прежних жизненных устоев. Создался определённый вакуум, который и заполнили лица с криминальной ориентацией. Они проникли как во власть, так и в сферу экономики, социальной жизни.

Не будем вдаваться в подробности, чего больше хотели и чего не предвидели творцы так называемых демократических реформ. В одном уверен, что лозунги о демократии, о политических и прочих свободах, о правах человека оказались всего лишь ширмой, за которой произошёл передел собственности, породивший класс крупной буржуазии. Что касается прав и свобод человека, то о них почти тут же забыли.

Жизненные процессы проистекали в состоянии всеобщего хаоса и невиданного доселе правового разложения власти и общества, что и стало питательной средой для коррупции и организованной преступности. Хоровод вели безнравственность, безответственность, вседозволенность и безнаказанность. Правовой нигилизм в 90-х годах достиг невиданного масштаба, и из его пропасти нам придётся выбирать не один десяток лет. Прежние причины коррупции продолжают существовать, а некоторые из них отяготились ещё сильнее.

Одна из причин: **в стране фактически не задействован механизм ротации кадров в сфере управления, что лишь усиливает коррупцию.** Трудно не согласиться с тем, что острейшей проблемой является **коррупционированность суда.**

Необходимо отметить, что между ветвями судебной власти, между ними и прокуратурой, между прокуратурой и следственными комитетами неизбежно возникают споры и противоречия прежде всего по поводу правоприменительной практики, сути законов, регулирующих их деятельность, полномочия и компетенции.

Не в последнюю очередь уровень коррупции зависит и от работы не только судебной системы, но и правоохранительных органов. А здесь, как говорится, вопросов хоть отбавляй. Беспокоит укоровившаяся торговля сотрудниками профессиональными интересами, низкий уровень подготовленности следственных кадров, разобщённость, постоянные конфликтные ситуации между руководством следственных подразделений и прокурорами.

В противовес существующему положению дел я был и остаюсь противником создания Следственного комитета при прокуратуре РФ. Это ошибка, которую допустили, в первую очередь, руководители страны. Следствие фактически поставили над надзором, а это всегда сопряжено с печальными последствиями. Они уже есть. **Тысячи людей незаконно арестованы. Однако ошибку в какой-то мере можно исправить, вернув прокурору полномочия по отмене незаконно принятых следователями процессуальных решений.**

Как подтверждают жизненные реалии, образование единой федеральной следственной службы не оправдало себя. Её создание неизбежно вызывает новые противоречия в правоохранительной системе, конфликтность и волокиту в реагировании на совершённые преступления, безответственность ведомств в предупреждении правонарушений. К тому же Следственный комитет при МВД России уже и сейчас расследует более 80% уголовных дел.

**Как компромиссный вариант можно рассмотреть вопрос о передаче по подследственности в МВД всех дел о посягательствах на жизнь и здоровье граждан.** За прокурорскими же следователями необходимо сохранить расследование дел о должностных преступлениях, о преступлениях, совершенных судьями и работниками правоохранительных органов, прокуратуры.

Далее заметим, что в последнее время ограничения в отношении граждан, к сожалению, стали более массовыми. Причин тому много, остановимся лишь на некоторых.

По ранее действовавшему законодательству, если не брать во внимание некоторые трагические пе-

риоды жизни общества и государства, можно сказать, что со времён судебной реформы Александра II, главной целью и обязанностью судебного рассмотрения считалось установление истины, поиск правды. Ныне же — чуть ли не создание судом равных условий для спорящих сторон, для обвинения и защиты. Мы хорошо знаем, что в споре истина не только рождается, она может в нём и угнать. Особенно при пассивной роли судьи в процессе.

К сожалению, на законодательном уровне произошло и закрепление обвинительного уклона на стадии дознания и предварительного расследования, с чем мы в свое время активно боролись. Мы исходили из великого постулата, что следователь и дознаватель должны быть исследователями. В равной мере собирать доказательства как обвинения, так и оправдания, защиты невиновного лица.

Теперь всё это перечеркнуто тем, что следователь и дознаватель включены в сторону обвинения (ст. 5 УПК РФ) и могут даже поддерживать государственное обвинение по находившимся в их производстве делам.

**Обвинять может только прокурор, но не следователь и не дознаватель.**

По ранее действующему Процессуальному кодексу продлить срок содержания обвиняемого под стражей до 12 месяцев мог только Генеральный прокурор, и только после тщательного изучения материалов уголовного дела. Как правило, в Главное следственное управление Прокуратуры СССР вызывались заместители прокуроров республик, руководители управлений МВД СССР. Составлялись планы по выполнению следственных и оперативных мероприятий по уголовным делам, по которым возбуждалось ходатайство о продлении содержания обвиняемого под стражей. И лишь после этого можно было идти в кабинет Генерального прокурора за санкцией на увеличение срока ареста.

А что сейчас? Каждый федеральный судья, начиная от районного и городского уровня, имеет право продлить срок содержания арестованного до 12 месяцев, и, конечно, при отсутствии того порядка изучения уголовных дел, о котором говорилось. Вероятность ошибки увеличивается многократно.

Поэтому каждый год из-под стражи освобождается около 3 тыс. арестованных за неподтверждением их вины.

Я вообще приверженец того, чтобы **держат суд как можно дальше от предварительного расследования и дознания, чтобы он рассматривал дела по существу, будучи абсолютно несвязанным позицией, высказанной по тому или иному вопросу во время следствия.**

Что касается в целом судебной деятельности, то её необъективность, возможности для злоупотребления служебным положением, на мой взгляд, были

заложены базовыми законами о судоустройстве в России.

Судебная система, сформированная по принципу замкнутого круга, в котором корпоративная солидарность стала подавлять все остальные принципы, оказалась без внешнего контроля.

**Пожизненность, несменяемость судей — это хорошо, но мы забыли о негативных моментах, позволяющих в условиях недостаточного контроля широко злоупотреблять судьейской защищённостью.**

И здесь хочу отметить неэффективную работу квалификационных судейских коллегий. На мой взгляд, в них надо до минимума сократить присутствие самих судей и пересмотреть порядок обжалования их решений судами, обеспечив большую весомость решений, принятых коллегией.

А если говорить о ещё более радикальных мерах, то суды городского, районного уровня необходимо формировать путём прямых тайных выборов на альтернативной основе.

Что касается иных судей, то их следует назначать Федеральным Собранием. Процедуры выборов и назначения должны быть закреплены в законодательных актах. Убеждён, следуя по такому пути, мы повысим объективность и независимость судей, нанесём серьёзный удар по злоупотреблениям и в целом по коррупции в стране.

В то же время судебная система является частью государственной власти. И сколько бы мы ни говорили о её самостоятельности, она не будет независимой от государства. К сожалению, так уж сложилось в России: суды сначала обслуживают эту власть, а потом защищают интересы и права законопослушного гражданина, который, как правило, в споре с государством терпит поражение.

На мой взгляд, **поиск гарантий объективности судебной системы следует искать в её выводе из структур государственной власти. Она должна функционировать как независимая самостоятельная власть.** Государство же должно обеспечивать её финансирование и исполнение судебных решений. Такое предложение, которое выглядит неприемлемым только на первый взгляд, базируется на конституционных положениях, в частности, провозглашающих народ единственным источником и носителем власти. Он и должен формировать судебную власть, независимую от государственных органов.

Теперь о системе прокурорского надзора. Она должна создаваться также без всякого участия в этом президентской и исполнительной власти. Совет Федерации самостоятельно подбирает кандидатуру на должность генерального прокурора РФ и назначает её на пленарном заседании. Его заместители, члены коллегии Генеральной прокуратуры РФ назначаются и утверждаются опять-таки на пле-

нарном заседании Совета Федерации по представлению генерального прокурора. Назначение прокуроров субъектов Федерации осуществляется тем же генпрокурором и согласовывается только с законодательными органами республик, краев и областей. Было бы предпочтительнее исключить вообще любое согласование.

Говоря о прокурорском надзоре, считаю необходимым отметить следующее: он должен быть объявлен высшим государственным надзором со всеми вытекающими последствиями. Знаю, есть противники, которые будут ссылаться на зарубежное право. Моя постановка вопроса основана на отечественной практике и истории. Предложение жёсткое, но оно вынужденное. Прокурору необходимо вернуть право на принесение хотя бы надзорных протестов на вступившие в силу судебные решения и приговоры, право на возбуждение уголовных дел, отмену незаконных процессуальных решений, принятых следствием и дознанием. Одно это уже будет гарантом повышения дисциплины и ответственности за обоснованность и объективность принимаемых решений при отправлении правосудия. Необходима система взаимного контроля, тем более в этот сложный период, в котором оказалась наша страна.

Законодатель пошёл на то, чтобы вернуть прокурору право на предъявление исковых заявлений в интересах граждан, если они касаются наиболее важных их прав в социальной сфере. Шаг сделан правильный, он позволит защитить миллионы людей от чиновничьего произвола.

Тяжкое предательство законности начинается с малого. Законность, особенно в прокурорской деятельности, не может быть подменена целесообразностью. Законность или есть, или её нет. Прокурор должен помнить, что он служит народу и Отечеству. Политики, мэры, губернаторы, президенты приходят и уходят, а Россия остаётся. Власть в России принадлежит ее многонациональному народу, а не представителям власти, какой бы высокий пост они не занимали.

Я сторонник того, чтобы меры по предупреждению коррупции были всеохватывающими, жёсткими, а действия решительными. У нас нет времени на раскачку, нужна реальная политика, а не увещевания и длинные речи с экранов телевидения. Коррупция представляет угрозу национальной безопасности. Она, как ржа, и дальше разлагает власть, всё российское общество. Не нанесём ощутимого урона коррупции — не сможем реализовать ни одну социально-экономическую программу, ни один модернизационный проект.

По экспертным оценкам, коррупционный оборот денег в России колеблется от 240 до 300 млрд долл. США. Это много, но опасность коррупции многократно увеличивается по причине совершения чи-

новниками предательских решений, которые могут нанести и наносят удар по национальному суверенитету и независимости страны. Не деньги, а именно разрушительные последствия от продажности чиновников должны в первую очередь волновать нас, хотя и криминальный оборот денег, ценностей — это тоже своего рода яркий показатель разложения российской власти.

Например, Б. Березовский и А. Абрамович в свое время приобрели нефтяную компанию «Сибнефть» за 100 млн долл. США. Нещадно её эксплуатировали, не вложив в развитие компании фактически ни рубля. А потом ОАО «Газпром» выкупило у них фирму за 14,6 млрд долл. США, принадлежащих в том числе и государству. Я думаю, даже незрячий видит масштабы аферы, от которой денег, видимо, хватило многим правительственным чиновникам. И не только им. Скажите, как эта сделка нашла своё отражение в масштабах коррупции? Смею заверить, никак. Но это новая форма разворовывания национальных богатств.

Я вообще бы отметил, что **существующая система хозяйствования, распределения и перераспределения произведённого продукта, система власти устроены так, что они, за небольшим исключением, не работают на российское общество.**

Давайте опять обратимся к примерам из жизни. На первую половину 2008 года золотовалютные резервы Центробанка страны составляли примерно 560 млрд долл. США и во столько же оценивалось состояние 100 самых богатых людей России. Несколько лет назад в стране было 7 валютных миллиардеров, а через несколько лет их стало более 100. А большая часть граждан страны как влачили, так и продолжают влачить почти нищенское существование. Поэтому вопрос вполне справедливый: «На кого работаем?». Ответ очевиден: на кучку олигархов и казнокрадов.

В условиях, когда «теневая экономика» занимает почти 40 % в валовом внутреннем продукте страны,

искать финансовую, материальную основу коррупции и организованной преступности нет необходимости. Она налицо.

Поэтому, подчёркиваю, стране необходимы радикальные и незамедлительные меры, ибо кредит доверия народа к власти может иссякнуть, а сама коррупция опрокинет общество.

Летом 2008 года я обнаружил 20 позиций-предложений по усилению противодействия коррупции. Они опубликованы в газете «Юрист» за 1 августа и выставлены на моём сайте [viktor-iluhin.ru](http://viktor-iluhin.ru).

Дополнительно отмечу, что государство должно взять на себя все расходы по обучению молодых специалистов для работы в судебной системе, правоохранительных органах и в иных органах исполнительной власти. Надо обеспечить идеальный подбор абитуриентов, бесплатное обучение студентов и выплату им стипендий с установлением определённых обязательств выпускников перед государством.

Обучение на платной основе можно сохранить для финансовой, банковской, иной коммерческой деятельности, но никоим образом не для государственной службы.

Конечно, мне уже возразили по поводу этих и других предложений, заявив, что не все они вписываются в российскую Конституцию. Да, не все, но я рад, что это единственный аргумент против них.

Но что делать? Смахнуть пыль с Основного закона как со священной реликвии или всё-таки защищать интересы страны, права и свободы честных людей? Ответ очевиден: защищать! Тем более, что, заявленные предложения не затрагивают базовых конституционных принципов, и, главное, во-вторых, Президент России Д. Медведев проявил государственную волю и, по его предложению, уже внесены поправки в действующую Конституцию.

Коррупция — это величайшее зло, и в борьбе с ним надо использовать все возможности, действовать решительно и бескомпромиссно.

# ГРАЖДАНСКОЕ СОГЛАСИЕ, КОНСОЛИДАЦИЯ УСИЛИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ — УСЛОВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОЦВЕТЕНИЯ И БЛАГОСОСТОЯНИЯ НАРОДА УКРАИНЫ

А. П. КЛЮЕВ,

Первый вице-премьер-министр Украины

Социально-экономическая, социально-политическая реальность в Украине складывается из фактов, подлежащих осмыслению с позиций настоящего и перспектив будущего, что требует проявления готовности и способности понимания политики на основе научно-прогностического подхода, повышения уровня методологии государственного управления (10).

Современной политической науке (5, 6) не чуждо утверждение, что понять политику — значит прежде всего быть способным *распознать*, что является важным, — т.е. увидеть факты, которые производят наибольшее воздействие на исход событий. Это также означает способность знать, что является ценным, — представлять, какое воздействие каждый политический результат будет оказывать на какие ценности, а также на события и людей, о которых заботимся. И, в конечном счете, это значит — знать, что есть действительность и социальная необходимость, что будет поставлено на испытание систематической эмпирической проверкой и постоянным политическим практическим опытом. *При условии*, что основа сложно рефлекслируемого средства ориентации в политике, ее системообразующий принцип — здравый смысл.

Сущностью здравого смысла в управлении различными сферами жизнедеятельности общества, а также противоречивой, глобально-обусловленной действительности социума является гражданское согласие, консолидация общества.

Не лишним будет обратиться к постулатам не только науки, но и духовной культуры нашего народа. Так, в христианстве берет свое начало то направление европейской мысли, которое открывает пути понимания всех *внешних* противостояний, переосмысления их как внутренних духовных проблем человека. Возможность толерантности определяется направленностью «Я» на работу с собственной душой. Принятие собственного несовершенства и принципиальной невозможности оценить совершенство-несовершенство «не-себя» в качестве исходного пун-

кта. Принятие добродетелей человеколюбия, добролюбия в качестве заглавных.

Сегодня, когда духовная культура нередко подвергается *системному воздействию* мощными идеологическими механизмами тех моральных, нравственных ценностей, которые явно не позиционируются с истинными общечеловеческими ценностями, люди не только в Украине, но и на всем постсоветском пространстве переживают кризис встречи с собственной духовностью, период, который характеризуется индивидуализацией поиска жизненных ориентиров и мощным движением в сторону замены былых внешних смысложизненных ориентиров на новые внешние: уход от духовных поисков с помощью смены занятий, смены, скажем, власти престижности или власти карьеры, партийно-хозяйственной или научной. Нередко, — на власть денег, завуалирование прежних пороков под новыми масками. Это и является питательной средой проявлений нетолерантности, общественного несогласия, обострения противостояний в обществе.

Политической, научной, идеологической элите нашего общества необходимо осознать, что первостепенная роль в формировании гражданского согласия и консолидации общества, безусловно, принадлежит государству, которое должно законодательно закрепить отраженные в *Основном Законе* страны — Конституции Украины векторы и ориентиры правового, социального государства. *Необходима востребованность* гражданского общества при всестороннем развитии его потенциала и социально-политической активности (9).

Известно, что решение социально-политических проблем украинского общества напрямую зависит от совершенствования системы управления государством, преодоления проявлений коррупции в деятельности представителей власти (2, 3, 4, 7, 8) и самое главное, от эффективности и темпов экономического развития.

К сожалению, сегодняшнее состояние экономического сектора характеризуется падением объемов

промышленного производства — больше 20%. *Стагнируют* практически все отрасли. Утверждения об увеличении производства в каких-то из них, скажем, авиастроении, на два–три процента, оказалось, не соответствуют действительности. Наличествует ситуация: денег в бюджете практически нет, налоги изъяты на полгода вперед.

Мы сторонники того, чтобы поддерживать украинского производителя. Более того, мы будем стимулировать создание новых рабочих мест. Будем пересматривать налог на добавленную стоимость для отечественных производителей. Считаю, надо сокращать НДС, налог на прибыль тоже доводить до 15%, то есть стимулировать экономический рост, подстегивать внутренний рынок. При подготовке Евро-2012 у нас будет масса строек, крупные инфраструктурные проекты — дороги, аэропорты, стадионы. Все это способствует оживлению внутреннего рынка.

Со сменой руководства страны в Украине стараемся снизить свою нынешнюю зависимость от импорта. То, что у нас сейчас больше завозится, чем экспортируется — это факт. Для выравнивания торгового баланса нужно оживить внутренний рынок. Подбодрить отечественного товаропроизводителя, а для этого в первую очередь создать климат для инвестиций. Сократить налоги и подготовить более привлекательные условия для привлечения инвестиций в банковскую сферу, строительство, инфраструктурные проекты. Будем реализовывать финансовые ресурсы в конкретных проектах, которые должны осуществлять украинские производители. Мы сейчас определяем так называемые «точки роста». Это предприятия или монополии, в которые необходимо вложить дополнительный ресурс, и тогда они за собой начинают вытягивать массу других предприятий-смежников. Таким образом, оживляется целая отрасль, целый регион.

Нередко ставится вопрос целесообразности продолжения приватизации крупных предприятий. Убежденность нашей команды: самое неблагоприятное дело — это продавать то, что было создано украинским народом. В случае необходимости приватизировать какие-то стратегические объекты, на эту тему будет отдельное решение правительства и парламента. Думаю, что мы обязаны создать в первую очередь эффективное управление государственной собственностью. И те пакеты, которые принадлежат государству, должны управляться очень грамотно. Не так, как сейчас, — от собрания акционеров до собрания. Необходим четкий и жесткий контроль. Допустим, предприятие дает прибыль — хорошо, если убытки — почему, там ведь есть часть государственной собственности?! То есть, нужно разбираться с каждым предприятием отдельно, и этим будут заниматься все отраслевика.

Мы надеемся на пересмотр газовых *контрактов* с Россией, подписанных предыдущим правительством. Безусловно, это достаточно длительный процесс. Важно не разрушить работающую систему, пока мы не договоримся о реализации газотранспортного консорциума. Ведь мы еще с 2003 года начали заниматься его созданием, и я думаю, что мы восстановим переговорный процесс в этом направлении. Это должен быть трехсторонний проект. Создается он украинской стороной, Россией — поставщиком и Европейским союзом — потребителем. Отдельно нужно принять закон о передаче в концессию газотранспортной системы, и после этого передать ее газотранспортному консорциуму. Никто не посягает на трубу, все остается в государственной собственности. Но за счет того, что мы вовлекаем в орбиту совместной эксплуатации консорциума и Россию, и страны ЕС, мы привлекаем в ГТС достаточно серьезные инвестиционные ресурсы, которые позволяют ее реконструировать. И, самое главное, мы значительно повышаем заинтересованность этих стран в транспортировке газа через Украину. Это один из основных вопросов. Мы должны создать условия, максимально привлекательные для того, чтобы через нашу страну шли все транзитные потоки. Если этого не случится, они пойдут, минуя Украину: тот же самый Северный, Южный, Голубой потоки... Кстати, Голубой поток на Турцию уже функционирует, на Южном — подписан контракт на строительство, Северный — уже строится. Может прийти время, лет так через пять, когда транспортировать через Украину будет нечего, просто не будет газа, и мы потеряем свой транзитный потенциал. А ведь если сравнить, газопроводы по альтернативным маршрутам гораздо сложнее в эксплуатации. То есть, самый дешевый и эффективный путь — через наше государство. Но если мы будем вести политику, как легендарная собака на сене, результат будет ясен.

Мы осознаем, что спасение утопающих — дело рук самих утопающих. Если мы умеем строить заводы, управлять крупными предприятиями, создавать новые рабочие места, причем достаточно успешно (даже тот же самый кризис не помешал удержать предприятия на плаву), то, значит, сумеем поддержать и государство, поднять на эффективный уровень социальную обеспеченность народа и базовый фундамент социальной сферы — сельское хозяйство и промышленность. В связи с этим, Кабинет Министров Украины сосредоточивает внимание на основных, *экономико* образующих направлениях.

Современная ситуация в Украине благоприятствует развитию института государства и утверждению идеи роли государства в обществе (6, 9).

Закономерно, что картина желаемого социального порядка вырисовывается в ходе социальной борьбы различных партий и социальных групп.

Идея государства возрождается, когда происходит девальвация идеи политической борьбы, и энергия общества направляется на развитие общего блага. Точкой перехода от борьбы за власть к управлению является установление в обществе в целом состояния консенсуса относительно направления цели движения общества вперед и определения базовых положений общего проекта такого движения. И смысл государства как (в конечном счете) воплощенной идеи права состоит в том, чтобы победитель этой борьбы не стал «собственником» государства, который мог бы использовать его как орудие для выражения своих частных целей и частных интересов. И выполнить эту миссию может только государство.

Только государство может реализовать *проект от имени всего общества*, проект, который складывается на основе глубинных сущностных ценностей, бесспорно принимаемых всеми участниками общественной дискуссии. Как иронически пишет Карл Шмитт, «...если в государстве проявляются противоречия, то каждая партия, конечно, хочет только всеобщего блага — в этом и состоит война всех против всех) — но суверенитет, а значит, и само государство, состоит в том, чтобы этот спор разрешить, то есть определить окончательно, в чем состоит общественный порядок и безопасность, когда возникают им помехи...» (11, с. 21).

Выявляется, что необходимость выработки объединительного общенационального проекта не означает введения единомыслия. Да это и невозможно.

События последнего двадцатилетия привели к новым глубоким расколам в нашем обществе, и уже не на два антагонистических класса с двумя идеологиями — буржуазной и пролетарской, — а на несколько идеологических силовых центров, которые в ближайшем *будущем* будут формировать новое политико-идеологическое поле. И в этой ситуации роль государства неизмеримо возрастает, ибо только оно одно может встать *над* партиями и плодотворно разрешить спор в рамках нового политико-идеологического плюрализма.

Логически мы выходим на акцентирование роли повышения политической культуры общества в целом и каждого его гражданина которая в большей части своего содержания предстает в виде политического преломления всего многообразия общенациональной культуры, проявляющегося: 1) непосредственно в сфере внутреннего мира политики; 2) во всех других областях общественной жизни, как инклюзивное институциональное культурно-политическое воздействие; 3) через культурно-политическое самосознание консолидированного гражданского общества.

Становится очевидными: необходимо согласие между всеми политическими силами на основе гражданственности и патриотизма, ибо лишь любовь к нашей культуре и Родине может вызвать силы, способные решить те задачи и проблемы, которые поставили перед нами время, ожидания и надежды народа Украины.

## Литература

1. Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.
2. Комарова А. И. Гражданское общество — общество без коррупции: методологический, концептуально-теоретический аспекты / Вестник Академии труда и социальных отношений Федерации профсоюзов Украины, № 2 (52), К., 2010.
3. Комарова А. И. Ответственность в системе функционирования власти как фактор институциональных трансформаций государственного управления: методологический и политический аспекты / Вестник Академии труда и социальных отношений Федерации профсоюзов Украины, № 3 (45), К., 2008.
4. Комарова А. И. Противодействие коррупции — условие становления инновационного общества, правового государства / Вестник Международного славянского университета, № 12. М., 2010.
5. Мерсиянова И. В. Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества. М., 2007.
6. Порівняльна політика. Основні політичні системи сучасного світу / Заг. ред. В. С. Бакірова, М. І. Сазонова. Харків, 2005.
7. Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Гл. ред. проф. А.И. Комарова. том 1(39), М., 2009.г.
8. Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. Гол. ред. проф. А. І. Комарова. том 29. К., 2004.
9. Розова Т. В., Барков В. Ю. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні. Одеса, 2003.
10. Черепанов В. В. Основы сударственной сужбы и кадровой политики. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2010.
11. Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С. 21.

# **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ ДОСТОВЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Выступление на заседании «круглого стола» на тему «Взаимодействие институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами при реализации прав граждан на получение достоверной информации», состоявшегося 22 апреля 2010 года в Совете Федерации при участии заместителя Председателя Совета Федерации Юрия Леонидовича Воробьева, членов Совета Федерации, представителей Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, 120 общественных объединений и СМИ, законодательных и исполнительных органов государственной власти из 35 регионов России.

**Б. И. ШПИГЕЛЬ,**

Председатель Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества

Тема сегодняшнего «круглого стола» весьма злободневна и продолжает оставаться актуальной.

В настоящее время, важнейшая роль в правоотношениях граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с получением и распространением информации об их деятельности принадлежит институтам гражданского общества: общественным объединениям, некоммерческим организациям и средствам массовой информации.

Значительное место в деятельности НКО уделяется работе саморегулируемых организаций и различных органов общественной самодеятельности, которые осуществляют надзор за соблюдением этических норм внутри профессиональных сообществ. Институты общественной экспертизы и контроля становятся необходимыми посредниками в процессе взаимодействия граждан и властных структур.

Реализация права на получение достоверной информации является едва ли не самым главным фактором открытости, транспарентности органов государственной власти и местного самоуправления, способствующим, в свою очередь, противодействию и борьбе с коррупцией.

## **Состояние законодательства**

Каждый из нас обращается в органы государственной власти и местного самоуправления за получением какой-либо информации. Право знать и владеть информацией для любого гражданина — это конституционное право на свободный доступ к имеющей общественное значение информации и реаль-

ная возможность участия гражданина в жизни общества и государства.

В ходе укрепления демократических процессов в России и в целях реализации основных положений Конвенции ООН против коррупции 2003 года в Российской Федерации были приняты федеральные законы, направленные на повышение открытости, доступности, прозрачности власти и получения гражданами достоверной информации.

Современное российское законодательство включает широкий перечень нормативных правовых актов, определяющих и регулирующих формат информационного обмена, регламентирующих порядок представления и использования информации о деятельности государственных органов. Однако еще остается много нерешенных проблем.

Несистематизированный характер законодательства о доступе граждан к информации не дает возможности в полной мере рассматривать его как достаточный инструмент в реализации субъективного права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, что ведет к произвольному применению и толкованию норм, и уже само по себе порождает юридико-лингвистическую коррупциогенность правовых актов.

Вместе с тем, следует отметить, что российское законодательство не содержит законодательного определения информации ограниченного доступа и критериев отнесения информации к данному виду. Кроме того, в нормативных правовых актах для избежания двоякого толкования норм, их коллизии и порождения коррупциогенных факторов следует от-

метить, что необходимо предусмотреть четкое разграничение понятий открытой и закрытой информации.

Кроме того, в условиях модернизации, когда Россия стремится построить эффективную демократию, присоединившись по политическим, экономическим и правовым параметрам к числу наиболее развитых государств, законодателю необходимо учитывать мировые тенденции регулирования информационного обмена.

Беспрепятственное получение достоверной информации закреплено в международных правовых актах. На основании этих документов в ряде стран были приняты соответствующие нормативные правовые акты. Однако право на доступ к информации закрепляется в них по-разному.

Среди мер по предупреждению коррупции, обозначенных в Конвенции ООН против коррупции 2003 года и закрепленных в международных антикоррупционных программах, в частности, Глобальной программе ООН против коррупции, Программе Группы государств против коррупции (GRECO) особое внимание уделяется мерам, направленным на обеспечение прозрачности и доступа к информации.

Одним из основных вопросов в реализации права на информацию является возможность доступа к ней. При этом государство обеспечивает доступ к информации путем ее официальной публикации и распространения через средства массовой информации, а также путем непосредственного предоставления заинтересованным лицам документов и материалов, в том числе сведений, на основе которых приняты решения, затрагивающие права и свободы граждан.

Рассматривая действующее законодательство Российской Федерации, следует отметить, что на законодательном уровне недостаточно четко прописана система гарантий и механизм реализации права человека и гражданина на достоверную информацию. В большинстве законов механизм отсутствует, а ответственность за непредоставление информации только декларируется. Особую важность в последние годы приобретают правовые механизмы оспаривания ограничений доступа к информации и привлечения виновных к ответственности.

Отсутствие должных механизмов реализации прав на доступ к информации и информационную деятельность открывает дорогу ведомственному нормотворчеству и произволу чиновников, что порождает коррупциогенные факторы, предоставляя необоснованно широкие пределы усмотрения ведомственному правоприменителю или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, т.е. широту дискреционных полномочий. Во избежание этого необходимо создать прочную нор-

мативную базу по защите конституционного права граждан на информацию и обеспечить надлежащую судебную защиту данного конституционного права на всех уровнях судебной системы.

### **Информационное общество и «электронное правительство»**

Важным направлением антикоррупционной стратегии российского государства является «электронное правительство» как совокупность органов и организаций, непосредственно ориентированных на формирование условий, обеспечивающих развитие информационного общества, создание таких параметров, при которых это общество может рассматриваться как информационное.

12 февраля 2009 года Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев на заседании Совета по развитию информационного общества резко критиковал то, как обстоят дела в данном направлении. При этом Президент особо подчеркнул, что в стране нет электронного документооборота и электронных государственных услуг бизнесу. Однако ежегодно на внедрение электронного документооборота в госструктурах выделяются сотни миллионов рублей, которые расходуются на реализацию множества профильных проектов.

Председатель Правительства РФ Владимир Владимирович Путин распоряжением от 17 октября 2009 года № 1555-р утвердил план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти.

В план, в частности, вошли услуги в сфере постановки на налоговый учет, уплаты налогов и сборов, регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, получения выписок из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуального предпринимателя (ЕГРИП), лицензирования отдельных видов деятельности, выдачи документов, связанных с таможенным оформлением товаров. Также изменения затронули процедуры оформления и выдачи удостоверяющих личность документов, регистрации по месту жительства и месту пребывания, постановки на учет транспортных средств и др.

По каждой услуге или функции определены ответственные исполнители и сроки реализации необходимых мероприятий. Реализация плана в целом должна быть завершена до конца 2015 года.

В настоящее время готовится концепция долгосрочной целевой программы информационного общества, рассчитанной на 2011–2018 годы.

Кроме того, в данный момент в Государственной Думе находится проект Федерального закона «Об об-

щих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций».

Основными целями законопроекта являются повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций, предусматривающих взаимодействие с гражданами или организациями, а также повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

## **Интернет**

В последнее время, особой популярностью стал пользоваться способ распространения информации через Интернет, как менее затратный и менее волокитный. Однако вызывает большую обеспокоенность распространение средствами Интернет недостоверной информации, которая, порой, оказывается предметом торга, шантажа, недобросовестной спекуляции, что, в конечном итоге, дискредитирует и представителей власти, и самих участников Интернет-сообщества.

В этой ситуации представляется целесообразным без введения дополнительного государственного регулирования развития Интернета, цензуры и ограничения свободы слова предоставить широкие полномочия и возможности саморегулируемым организациям и общественным комиссиям, созданным в этой сфере, которые на основе этических стандартов Интернет-сообщества должны дать жесткий отпор, так называемым, «желтым блогерам», процветающим сегодня в Интернете.

Считаю, что сообщая мы должны подумать над повышением ответственности тех лиц, которые пользуясь либеральным законодательством, злоупотребляют возможностями современных информационных технологий и пренебрегают нравственными нормами морали.

## **Средства массовой информации**

Принцип транспарентности (открытости и прозрачности) власти нашел свое отражение в Федеральном законе от 13 января 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Нормами закона вменяется обязанность пресс-служб федеральных органов государственной власти вести видео- и аудиозапись всех официальных мероприятий с участием Президента Российской Федерации, пленарных заседаний палат Парламента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и его Президиума.

В процессе построения информационного общества согласно международным документам, регулирующим вопросы антикоррупционной стратегии, например, в Глобальной программе ООН против коррупции, огромная роль в становлении общественного мнения отводится журналистскому корпусу. И это не случайно! Поскольку, благодаря «четвертой власти» у населения формируется мнение, в том числе и о тех или иных социально-политических явлениях, происходящих в государстве и, соответственно, о государственном аппарате и отдельных чиновниках.

Законодательно доступ к информации и сведениям о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций в нашей стране был закреплен в Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации».

Этот федеральный закон установил довольно широкие права редакций СМИ и журналистов по их информационным полномочиям, которые можно рассматривать как правовые основания организации взаимодействия органов государственной власти со средствами массовой информации.

В этой связи существенное значение имеет установленное в статье 38 Федерального закона «О средствах массовой информации» право граждан на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений и их должностных лиц. При этом средством получения информации выступает установленное в статье 39 этого же закона право редакции на запрос информации, как в устной, так и в письменной форме. Отказ в предоставлении информации возможен в случаях, если запрашиваемая информация содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну.

Но когда мы говорим о правах, предоставленных СМИ, то должны понимать, что на них налагается определенная ответственность за публикуемую информацию. При этом журналисты обязаны:

- проверять достоверность сообщаемой им информации;
- удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник;
- сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника;
- получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей;

## Новые документы

— при получении информации от граждан и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки и т.д.

Журналист несет также иные обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

При осуществлении профессиональной деятельности журналист обязан уважать права, законные интересы, честь и достоинство граждан и организаций.

За последнее время в журналистской среде, в отличие от упомянутых выше участников Интернет-сообщества, появились эффективные саморегулируемые организации, разработаны серьезные этические стандарты.

Именно СМИ, действуя в рамках свободы и закона, будучи проводниками открытой информационной деятельности, выступают главным институтом общественного контроля за властью.

Основными действиями средств массовой информации по противодействию коррупции, выявлению коррупционных факторов и реализации прав граждан на получение достоверной информации являются:

— опубликование доходов высокопоставленных чиновников;

— в ходе журналистского расследования — раскрытие фактов взяточничества и вымогательства;

— создание условий для поднятия уровня нетерпимости граждан к коррупции и мобилизации общества на деятельность по ее искоренению;

— пропаганда успехов средств борьбы с коррупцией и политики государства и институтов гражданского общества в данном направлении и т.д.

При этом согласно Резолюции Комитета министров Совета Европы и положениям Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, государства обязаны предоставлять всем средствам массовой информации одинаковые налоговые льготы и сокращать до минимума риски журналистов в процессе их профессионального расследования.

Однако, на практике, часто приходится сталкиваться с заведомо заказными публикациями и передачами, которые рассчитаны на сенсацию или выпускаются за вознаграждение с целью опорочить конкретного человека или организацию. В принятом понимании такие действия не являются коррупцией, но они наносят вред не только репутации СМИ, но и вызывают незаслуженное недоверие к органам власти, против которых направлены эти заказные статьи. Поэтому следует помнить о том, что вместе с правами стоят и обязанности.

В Послании Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, было отмечено, «чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества.

Данные положения нашли свое отражение и в изданном 13 апреля 2010 года Указе Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы», согласно которым руководителям федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов следует оказывать содействие средствам массовой информации в широком освещении мер по противодействию коррупции, принимаемых соответствующими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами. Теперь руководители обязаны обобщать практику рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции и принимать меры по повышению результативности и эффективности работы с указанными обращениями.

В документе предлагается Общественной палате Российской Федерации, Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», политическим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и предпринимателей, другим общественным объединениям проводить работу по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению.

В Национальной стратегии противодействия коррупции предусмотрено, что борьба с коррупцией невозможна без активного участия средств массовой информации и институтов гражданского общества, при этом, государство обязано всячески обеспечивать участие некоммерческого сектора в противодействии коррупции, выявлении коррупционной составляющей поведения чиновников, пропаганды антикоррупционного поведения в обществе, не препятствуя и, не создавая вымышленных преград и барьеров.

Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы предусматривает разработку и внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих про-

зрачность при принятии законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг и т.д.

Кроме того, в Национальном плане противодействия коррупции на 2010— 2011 годы дается поручение Правительству Российской Федерации совместно со Счетной палатой Российской Федерации принять меры по усилению общественного контроля за использованием бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов Российской Федерации и местных бюджетов.

В связи с этим, появляются новые возможности для общественных объединений принимать непосредственное участие в контроле за расходованием средств бюджетов, в том числе, при организации и проведении конкурсов, аукционов и запросов котировок по размещению государственных заказов на закупку товаров и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

### **Заключение**

Закончить свое выступление я хотел бы словами известного американского ученого, выдающегося математика и философа Норберта Винера: «без достоверной информации жизнь человека не может быть успешной и полноценной».

# СОСТОЯНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В УКРАИНЕ

**Н. И. КАРПАЧЁВА,**

Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека

Вашему вниманию предлагается статья Уполномоченного по правам человека о состоянии соблюдения конституционных прав и свобод человека в Украине, составленная на основе материалов постоянно действующего мониторинга.

Основой для изложенных в статье выводов послужили обращения к Уполномоченному граждан нашей страны, иностранных граждан, лиц без гражданства.

Всего с начала деятельности к Уполномоченному по правам человека обратилось около 1 миллиона человек.

В каждом втором обращении сообщается о нарушениях гражданских прав, в первую очередь — о судебной волоките, праве на судебную защиту, ненадлежащем исполнении судебных решений и условиях содержания арестованных. Каждое третье обращение касается нарушений социально-экономических прав граждан, в частности права на социальную защиту, здравоохранение, медицинскую помощь, на жилье и землю. Свыше 13 % обращений содержат данные о нарушениях личных прав, в частности применении пыток.

Каждое десятое обращение — коллективное, под которым стоят подписи десятков и сотен человек. В частности, под обращением жителей Бахчисарайского района Автономной Республики Крым о нарушении их права на землю подписались 1580 человек; под обращением родителей учащихся из города Снежного Донецкой области о незаконном закрытии трех школ, поставили свои подписи 530 школьников и 620 родителей; 230 работников украинской областной аллергологической больницы из пгт Солотвина (Закарпатье) просили содействия в возобновлении работы подземных отделений этих медицинских учреждений. Шестьдесят жителей села Залучье Коломыйского района Ивано-Франковской области обратились к Уполномоченному по поводу неудовлетворительной работы органов власти и местного самоуправления по преодолению последствий наводнения 2008 года.

Результаты мониторинга дают основания Уполномоченному констатировать наличие признаков общегосударственного кризиса в области обеспечения прав и свобод человека.

К тому же глобальный финансово-экономический кризис еще больше обострил существующую ситуацию и свел на нет все надежды на социальную справедливость. Резко возросло неравенство между бедными и богатыми как внутри страны, так и в международном масштабе. Мир четко разделился на так называемый золотой миллиард богатых стран и остальную часть стран, где проживает свыше 5 миллиардов людей. В этом распределении Украина оказалась среди стран периферийного капитализма.

Это подтверждается тем, что в последнее время люди чаще сообщают Уполномоченному о падении их жизненного уровня в условиях системного политико-правового и социально-экономического кризиса, невозможности решения жизненно важных проблем. Наибольшее число жалоб поступает на действия и бездействие судов, органов Министерства внутренних дел, службы государственного исполнения решений судов Министерства юстиции, прокуратуры, государственных администраций и органов местного самоуправления.

Наихудшей формой нарушения прав человека является бедность. Именно бедность, будучи сама по себе грубым нарушением прав человека и гражданина, делает невозможной реализацию других прав и свобод. За последние восемь лет мы имеем динамику колоссального разрыва между ростом доходов всего населения, то есть бедных и богатых вместе, и неизменным количеством бедных граждан Украины.

По заключению экспертов, в частности Института демографии и социальных исследований Национальной академии наук Украины, в 2008 году 27 % населения страны находилось в состоянии бедности, среди которого около половины — в состоянии крайней бедности. Возросла бедность среди жителей сельской местности, в семьях безработных, в многодетных семьях, среди людей преклонного возраста.

При этом, в соответствии с критериями бедности, установленными Мировым банком для стран Западной Европы, к категории бедных в Украине нужно отнести свыше 70 % ее населения.

В Украине, где существует развитая промышленность, сельское хозяйство, где высок уровень образованности населения, в основе проблемы бедности в первую очередь лежит грубое нарушение прав большинства украинского общества на доступ к ресурсам и к национальному богатству. Это полностью подтверждает мнение Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна о том, что «мы увидели взаимообусловленность таких явлений, как бедность, низкий уровень развития и дискриминация человека».

Несмотря на принятые меры, ситуация с преодолением бедности в Украине свидетельствует, что предусмотренное Целями развития тысячелетия ООН для Украины задание номер один по уменьшению до 2015 года наполовину уровня нищеты и на треть количества бедного населения, к сожалению, не будет выполнено.

Только за один год количество наемных работников уменьшилось более чем на 710 тысяч, около миллиона наших граждан состоят на учете в службе занятости как безработные. А 1 миллион 700 тысяч вынуждены работать в режиме неполной занятости.

На каждое рабочее место сегодня в Украине претендует 9 безработных. А в таких областях, как Хмельницкая, Черкасская, Ивано-Франковская — от 40 до 50 человек. Обещанные 5 миллионов новых рабочих мест, к сожалению, в Украине так и не были созданы.

Даже люди, имеющие постоянную занятость, не ограждены от нищеты, потому что уровень заработной платы большинства работающих в стране не может удовлетворить минимальные потребности их семей.

Не исполняется требование законодательства по установлению с 1 января 2009 года минимальной заработной платы на уровне прожиточного минимума. Государством внедрен дискриминационный подход к определению заработной платы, в частности работников бюджетной сферы.

Это отмечалось в обращениях Уполномоченного по правам человека к Премьер-министру Украины и Председателю Верховной Рады Украины. Для решения проблемы требуется немедленно внести изменения в Государственный бюджет на текущий год и учесть указанные требования при формировании бюджета в следующем году.

Люди реально чувствуют, что их зарплата не отвечает стремительному росту потребительских цен. По последним данным, средняя заработная плата за 2008 год возросла только на 6 % в сравнении с предыдущим годом, а потребительские цены — почти на 15 %. Еще больше поднялись за год цены на хлеб, мо-

локо, рыбу, масло, сахар и транспорт. Плата за медицинские услуги выросла на треть, квартирная плата — на 35 %, тарифы на горячую воду и отопление — на 50 %.

В то же время следует отметить, что задолженность по заработной плате, несмотря на меры правительства по ее погашению, к большому сожалению, по сравнению даже с прошлым годом возросла более чем в два раза — из 722 миллионов в 2008 году до 1 миллиарда 405 миллионов в мае 2009 года.

Как и в предыдущие годы, значительное количество обращений поступает от пенсионеров. Они жалуются на грубое нарушение их прав органами исполнительной власти, неисполнение решений Конституционного Суда Украины и решений судов по индивидуальным искам.

Около 10 миллионов пенсионеров имеют пенсии в размере 680 гривен, что почти на 60 гривен меньше порога бедности — 739 гривен. Вопреки законодательству сегодня при пересчете пенсий применяется показатель средней заработной платы за 2007 год, а не за 2008-й, в результате чего каждый пенсионер в среднем фактически теряет от 300 до 500 гривен пенсии. В связи с этим Уполномоченный была вынуждена внести представление министру труда и социальной политики. Однако пока что ситуация не изменилась. Уполномоченный также обратилась в Верховную Раду, предложив ускорить решение этого вопроса на законодательном уровне, при этом не допуская сужения прав пенсионеров, как это предложено исполнительной властью.

За последние годы в стране развернулась так называемая земельная реформа, а фактически — настоящая битва за перераспределение главного богатства украинского народа — земли. Результатом этих реформ, к сожалению, стало не развитие украинского села, а разрушение его основ.

Происходят изменения целевого назначения сельскохозяйственной земли, замена производства продуктов питания для людей выращиванием сырья для биотоплива. Уже свыше 11 миллионов гектаров пахотных земель, а это треть всей пашни, исключено из севооборота. Это приводит к усилению миграции из сел. Около 25 % сельских поселений отнесены к категории деградирующих. Вымирание сельского населения происходит втрое быстрее, чем это было в 1990 году.

Данные мониторинга свидетельствуют, что длительное грубое и массовое нарушение права собственности на землю органами власти и местного самоуправления происходит не только на селе.

Грабительское перераспределение земли все чаще сопровождается травматизмом и даже гибелью людей. В июне 2006 года страну всколыхнула трагическая гибель 40-летней одинокой матери из города Алушты (Автономная Республика Крым) Ната-

лии Кобелевой. Для захвата у этой женщины и ее несовершеннолетнего сына единственного источника существования — 4 соток земли в угодку бизнес-структуре «Алустон-98» была запущена и использована на полную мощность вся местная властная машина — от городского совета до суда и прокуратуры.

Три года борьбы Омбудсмена в судах и органах прокуратуры показывают — когда происходит сращивание судебной системы и бизнеса, тогда честь, совесть, справедливость и закон перестают действовать.

После тщательного изучения всех обстоятельств дела Омбудсман, прокуратура, Госземинспекция Автономной Республики Крым и, в конечном итоге, Алуштинский городской совет предоставили в суде очевидные доказательства незаконного захвата у людей по 4 сотки земли бизнес-структурой, а Хозяйственный суд Автономной Республики Крым тем не менее принял решение не возвращать землю сыну Кобелевой.

Только спустя некоторое время Севастопольский апелляционный хозяйственный, а позднее Высший хозяйственный суд Украины, приняли справедливое решение по этому делу.

Уже с самого начала кризиса люди массово столкнулись с проблемами свободного владения своими заработанными деньгами. Коммерческими банками нарушаются права граждан на своевременное получение перечисленных заработной платы и пенсий, пользование депозитными вкладами и в одностороннем порядке увеличиваются проценты за пользование валютными и гривневыми кредитами.

Рядовые граждане страны, в отличие от банкиров, не почувствовали реальных результатов от многомиллиардных кредитных ресурсов Международного валютного фонда, направленных в Украину.

Сегодня в Украине бедные люди попадают в положение нищих, а представители среднего класса пополняют ряды бедного населения. Низкий уровень доходов становится непреодолимым препятствием в реализации жизненно важных прав человека — на достаточное питание, медицинскую помощь, образование, жилье, правовую помощь и тому подобное.

В стране грубо нарушаются права человека в области здравоохранения и бесплатной медицинской помощи. На протяжении последних лет постоянно сокращается сеть медицинских учреждений, в частности противотуберкулезного профиля, и в сельской местности. Резко ухудшилось обеспечение больниц и поликлиник необходимыми лекарствами и препаратами. Повсеместно больные вынуждены оплачивать хирургические операции. К этому необходимо добавить, что медицинское оборудование в соответствующих учреждениях на 80 % устарело.

Все это является причинами неудовлетворитель-

ного состояния здоровья населения и критической демографической ситуации.

Угрожающими темпами распространяются туберкулез, ВИЧ/СПИД, инфекционные заболевания. На учете в противотуберкулезных диспансерах Украины находится около 89 тысяч больных всеми видами активной формы туберкулеза, из них почти 1600 детей в возрасте до 17 лет.

Серьезную тревогу вызывает рост обращений по вопросам защиты прав пациентов. И это сегодня становится почти трагическим. К Омбудсману постоянно обращаются наши сограждане, которые потеряли кого-то из своих родных и близких из-за того, что врачи, к большому сожалению, работают не настолько квалифицированно, как того требует ситуация.

Недавно к Уполномоченному обратился житель города Артемовска, у которого из-за несвоевременного диагностирования онкологического заболевания скончалась 43-летняя жена. Житель Верховинского района Ивано-Франковской области требует независимого расследования гибели своей жены и ребенка во время родов. Украинское общество было крайне возмущено гибелью после вакцинации школьника из Краматорска. На особом контроле Уполномоченного находится дело 30-летней жительницы Кировограда Светланы Дятловой, которая вследствие профессиональной ошибки врачей после рождения третьего ребенка стала инвалидом первой группы.

Уполномоченный убеждена, что каждое такое дело нуждается в объективном рассмотрении, проведении дополнительных проверок, применении мер прокурорского реагирования и предоставления реальной помощи пострадавшим из-за врачебных ошибок, низкой квалификации медперсонала, а также халатного отношения к исполнению медспециалистами служебных обязанностей. В то же время, хочется надеяться, что Министерство здравоохранения будет защищать прежде всего права человека, а не «честь мундира».

Отдельно остановлюсь на проблеме обеспечения прав инвалидов. Кардинальных сдвигов в доступе инвалидов к образованию, трудовой деятельности, культурной сфере, к общественной жизни государства не произошло. Поэтому не случайно они жалуются на изолированность в своих квартирах вследствие необеспеченности необходимыми средствами передвижения, протезирования, транспортом. Инвалиды сталкиваются не только с отсутствием финансовых ресурсов, но и с бездушностью местных чиновников, чтобы обеспечить элементарные подъездные пути, пандусы для своих жилищ.

Омбудсманом при активной поддержке Национальной ассамблеи инвалидов Украины было направлено представление Президенту Украины об ускорении ратификации Конвенции ООН о правах

инвалидов и Факультативного протокола к ней, которые в декабре 2009 года были ратифицированы Верховной Радой Украины.

Нельзя умолчать и о жилищной проблеме. На сегодняшний день в очереди на получение жилья стоит 1 миллион 300 тысяч семей. Если жилищная проблема будет решаться такими темпами, то, чтобы дожидаться получения собственного жилья, большинству наших граждан просто не хватит жизни.

Закон о жилищном фонде социального назначения, принятый еще в 2006 году, так и не заработал. Ни одной копейки на строительство социального жилья наиболее обездоленным так и не выделено.

Особая проблема — защита жилищных прав проживающих в общежитиях. По данным Фонда госимущества, в Украине почти 2 тысячи общежитий противоправно включены в уставные фонды предприятий и организаций с полутора миллионами проживающих в них людьми. Фактически эти люди превращены в крепостных, поскольку попали в полную зависимость от новых хозяев. В частности, семь лет длится борьба за восстановление нарушенного права на жилье 80 семей общежития завода «Луганские аккумуляторы». Трое жителей общежития за это время, к сожалению, уже умерли. Драматическая ситуация с правами проживающих в общежитиях сложилась в городах Киеве, Львове, Днепрпетровске, Херсоне, Луцке, Броварах и многих других.

Не решил этот вопрос и Закон Украины «Об обеспечении реализации жилищных прав проживающих в общежитиях», который, принят в прошлом году. В чем проблема? Как гласит статья 14 этого закона, собственники общежитий «могут передавать их в коммунальную собственность», но не обязаны.

По мнению Уполномоченного, во избежание подобных грубых нарушений прав человека следует передать все без исключения общежития в коммунальную собственность, и таким образом обеспечить право жильцов на его приватизацию. Иного шанса иметь крышу над головой у этих людей просто нет.

Жилищно-коммунальные хозяйства также находятся в чрезвычайно кризисном состоянии. Все считают убытки предприятий отрасли, а конкретного государственного подхода к ее реорганизации нет.

Еще свежа в памяти техногенная катастрофа в городе Алчевске, где около 60 тысяч жителей зимой остались без тепла. Изучение данной проблемы с выездом непосредственно на место показало, что крупномасштабную аварию повлекло практически полное отсутствие внимания к жилищно-коммунальному хозяйству государственных органов и органов местного самоуправления.

Сегодня в производстве Уполномоченного находятся вопросы возобновления нарушенных прав пострадавших от взрыва газа в Днепрпетровске, Евпатории, Львове. Однако виновные в этих траге-

диях до сих пор не установлены. Надлежащие выводы, которые сделали бы невозможным повторение подобного, также не сделаны.

Перманентный социально-экономический кризис, бедность большей части населения порождают массовые миграционные потоки в стране.

За рубежом на заработках находятся до 5–7 миллионов украинцев, включая сезонных мигрантов. В то же время уже седьмой год подряд не реализуются предложения Уполномоченного о безотлагательном принятии Основ государственной миграционной политики Украины и создания мощной Государственной миграционной службы как гражданского самостоятельного органа государственной власти со специальным статусом.

В связи с этим как никогда остро стоит вопрос ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 года. Этот важный международный документ предлагает качественно новый уровень защиты прав трудовых мигрантов, в частности миллионов нелегальных украинских мигрантов за рубежом.

Наверное, ни в одном вопросе нет такого отчаяния в обращениях граждан к Уполномоченному, как в случае невозможности доказать свое право в суде.

Наличие серьезных проблем и ошибок в национальной судебной системе подтверждает и Европейский суд по правам человека, который принял уже 648 решений по искам против Украины. В 85 % случаев Суд констатировал нарушение статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод относительно права на справедливое судебное разбирательство. На протяжении девяти лет на исполнение решений Евросуда из Государственного бюджета выплачено более 46 миллионов гривен.

В связи с этим необходимо комплексное, системное реформирование судебной системы. Следует внести изменения и в Конституцию Украины относительно избрания судей. По мнению Уполномоченного, судья должен избираться народом Украины на конкретный срок. Необходимо принять новый Уголовно-процессуальный кодекс, а также ускорить принятие Закона о бесплатной правовой помощи, проект которого уже принят Верховной Радой в первом чтении. Кроме того, принять новую редакцию Закона об адвокатуре, а во исполнение Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы принять закон о медиации, то есть примирении, который бы урегулировал досудебное решение ряда споров. И, наконец-то, внедрить ювенальные суды, прежде всего для защиты прав ребенка.

Ежегодно, как и ранее, суды удовлетворяют почти 90 % постановлений следователей об арестах. То есть надежды на то, что практика массовых арестов будет прекращена и суды станут на защиту конституцион-

ного права человека на свободу и личную неприкосновенность, не оправдались.

В то же время зарегистрированный в парламенте законопроект о защите права человека на рассмотрение дела в разумные сроки длительное время не рассматривается в Верховной Раде Украины.

Так, на начало 2009 года в следственных изоляторах содержались 20 тысяч человек, уголовные дела по обвинению которых находились в производстве следственных и судебных органов. Из них около 15 тысяч арестованных, или 74 %, длительный период числились именно за судами, оставаясь не осужденными. Почти пять лет ожидает за решеткой решения Ленинского районного суда города Севастополя Сергей Мирошин. Шесть лет ожидал судебного приговора житель города Луганска больной тяжелой формой туберкулеза Валерий Волчанский.

Грубейшим нарушением прав человека является неудовлетворительное исполнение судебных решений. В соответствии со статьей 124 Конституции Украины судебные решения являются обязательными к исполнению на всей территории Украины. Функции исполнения судебных решений, а также решений уполномоченных на их принятие органов (должностных лиц) возложены на государственную исполнительную службу, которая принадлежит к системе органов Министерства юстиции Украины и является сравнительно молодым ведомством в структуре исполнительной власти. Правовой основой деятельности государственной исполнительной службы является Конституция Украины, законы Украины «О государственной исполнительной службе», «Об исполнительном производстве».

В то же время, как свидетельствует мониторинг Уполномоченного по правам человека, существующая в данный период система исполнения судебных решений является малоэффективной, фактически отсутствует реальный контроль за деятельностью органов государственной исполнительной службы. В Украине исполняется только 35% судебных решений, что является грубым нарушением права человека на справедливый суд. Вследствие этого Европейский суд по правам человека в решениях против Украины чаще всего ссылается на нарушение права на справедливый суд именно из-за невыполнения решений национальных судов в разумные сроки.

Практика свидетельствует о наличии системных проблем, из-за которых не исполняются решения национальных судов.

Болезненной является также проблема ненадлежащего исполнения судебных решений государственными исполнителями. Халатное отношение отдельных государственных исполнителей достигает таких пределов, когда нарушаются права целых трудовых коллективов и разбазаривается государственная собственность в особо крупных размерах.

Так, в декабре 2008 года к Омбудсману поступило обращение трудового коллектива Одесского государственного предприятия «Черноморпуть», в котором сообщалось о незаконной реализации государственных исполнителями Одесского управления юстиции плавсредств «Арабатский» и «Плавмастерская».

И это в то время, когда украинский флот практически уничтожен!

По мнению Уполномоченного, выход — не во внедрении института частных исполнителей, как это предлагается Минюстом, а в возврате Государственной исполнительной службы к судебной ветви власти, что вполне логично завершило бы судебный процесс. Ведь это еще и дело чести суда, и контроль за исполнением собственных решений.

Борьба с применением запрещенных методов ведения следствия, в частности пыток, является одним из приоритетов деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Если в 2007 году по поводу жестокого и нечеловеческого обращения к Уполномоченному поступило 1428 обращений, то в 2008 году — 1922, то есть на треть больше.

Как правило, стражи порядка избивают людей, добываясь от них признания вины, то есть с целью повышения показателя раскрытия преступлений, а то и просто вымогая взятку. В 70 % случаев это происходит в служебных кабинетах. Применение пыток имеет место, к сожалению, во всех регионах Украины, о чем свидетельствуют результаты производств Уполномоченного, сообщения прокуроров областей, правозащитников и отдельные приговоры судов, данные учреждений здравоохранения. На протяжении 2006 года в больницы по поводу избиения в милиции обратились почти 1800 человек, в 2007 и 2008 годах — по 2 тысячи.

Вот как пишет в своем обращении к Уполномоченному житель Знаменского района Кировоградской области: «Меня принуждали становиться на локти и колени, били по пяткам и спине, одевали на голову противогаз, перекрывали доступ воздуха, я задыхался. Не мог поверить, что попал в руки изуверов, зверей в человеческом обличье. Я человек, проходивший службу в миротворческом контингенте в Ираке, но таких истязаний не смог вынести, и чтобы спасти свою жизнь, вынужден был написать «явку с повинной» о преступлении, которого не совершал. А через три дня, уже в больницу, мне позвонили по телефону и сообщили, что задержали настоящего убийцу моего знакомого».

Уголовное дело относительно виновных в пытках было возбуждено только после вмешательства Уполномоченного по правам человека.

К сожалению, издевательства над людьми приобретают очень жестокие формы и приводят к гибели

задержанных. Так, в 2008 году работниками милиции в Шевченковском райуправлении города Киева убит 32-летний Тимур Федас, в городе Сокаль Львовской области — 52-летней Роман Стасюк, отец двоих детей, в городе Прилуках Черниговской области (дело приобрело широкую огласку) за три часа стражи порядка замучили до смерти 39-летнего предпринимателя Сергея Кунцевского.

Почти два года пришлось вести производство Уполномоченного в деле о защите прав семьи замученного до смерти сотрудниками Надворнянского райотдела милиции на Ивано-Франковщине отца троих детей Петра Худака. В апреле этого года суд, наконец-то, вынес приговор, по которому изуверы осуждены к реальным срокам наказания: начальник уголовного розыска — к 9 годам, а его подчиненные, оперуполномоченные, — к 8 годам лишения свободы.

Отмеченное решение Городенковского районного суда Ивано-Франковской области можно считать настоящим судебным прорывом в деле защиты прав людей, пострадавших от пыток. Позиция Уполномоченного по правам человека по данной проблеме однозначна — все судьи Украины должны изменить свое отношение к рассмотрению этих общественно опасных преступлений и подходить к вынесению решений по ним со всей строгостью закона.

Результаты системного мониторинга состояния соблюдения прав человека в местах лишения свободы свидетельствуют о том, что заключенные содержатся в условиях, унижающих человеческое достоинство, что по международным стандартам считается одним из видов пыток.

В этом контексте можно назвать Автономную Республику Крым, город Севастополь, Волынскую, Днепропетровскую и Кировоградскую области. Последней проверкой в Киевской области установлено, что Министерством внутренних дел Украины не были сделаны решительные шаги для того, чтобы решить по крайней мере главный вопрос — доступ в камеры дневного света и свежего воздуха.

К сожалению, пока еще органами исполнительной власти не создан национальный превентивный механизм по предотвращению пыток.

За последнее время благодаря последовательному осуществлению мероприятий по гуманизации карательной политики государства наметилась тенденция уменьшения количества осужденных в местах лишения свободы.

В то же время в 184 учреждениях уголовно-исполнительной службы содержится 145 тысяч лиц, 25 % из которых — в следственных изоляторах. Среди осужденных — 1526 несовершеннолетних, свыше 6 тысяч женщин.

Однако почти 20 тысяч, то есть каждый седьмой, осуждены за преступления, которые не представля-

ют значительной общественной опасности. Поэтому остается нерешенной проблема внедрения национальной модели системы probation, то есть более широкого применения мер наказания, альтернативных лишению свободы.

По-прежнему высокой остается смертность заключенных вследствие неудовлетворительного медицинского обеспечения. По этой причине только в СИЗО ежегодно умирает в среднем 130 человек, которые еще даже не были признаны судом преступниками.

В настоящее время в местах лишения свободы содержится свыше 6 тысяч больных активной формой туберкулеза, у трети арестованных данное заболевание обнаружено во время поступления в следственные изоляторы. На протяжении трех последних лет в местах лишения свободы туберкулезом заболело свыше 4 тысяч человек. 277 больных, к сожалению, умерли.

В стране не в полной мере соблюдаются права граждан на свободное волеизъявление. В частности, во время парламентских выборов 2006 и 2007 годов опять имели место массовые ошибки в списках избирателей. Сотни тысяч граждан Украины были лишены права на выборы, потому что не имели регистрации по месту жительства.

Как известно, какие-либо нарушения в списках избирателей или пребывание человека в день выборов не по месту регистрации, в результате чего ему не дают возможности проголосовать, — это грубое нарушение конституционных избирательных прав граждан. Обязанность государства — обеспечить беспрепятственный доступ каждому гражданину Украины, где бы он ни находился, к избирательной урне.

Позорно и то, что в 2007 году впервые в независимой Украине были попытки публично вовлечь в избирательный процесс Службу безопасности Украины, к чему Уполномоченный была вынуждена привлечь внимание общества.

Убедена, что необходимы изменения избирательного законодательства, которые дали бы возможность сделать избирательный процесс более демократичным и прозрачным. Нужно сделать открытыми избирательные списки, отменить барьер для прохождения партий в выборные органы как дискриминационный. Несмотря на то, что Единый государственный реестр избирателей сформирован, он имеет еще ряд недостатков. В эти списки включены умершие люди. В то же время многие не могут найти себя в реестре. А это в свою очередь нарушает право человека избирать, и в то же время имеется возможность умышленного искажения результатов выборов.

В Украине сохраняются проявления прямой и непрямой дискриминации женщин. В частности, это касается уровня оплаты труда женщин, который

в среднем составляет только 70 % уровня оплаты труда мужчин. Безработица тоже имеет преимущественно женское лицо, в особенности среди женщин старшего возраста. До сих пор имеют место факты проявления насилия в отношении женщин. В 90 % случаев жертвами торговли людьми также становятся женщины.

В нашей стране допущены существенные диспропорции относительно участия женщин в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в парламенте. Изменить ситуацию к лучшему можно, в частности, путем применения так называемой позитивной дискриминации, которая дала бы возможность кардинально улучшить присутствие женщин в органах власти, что способствовало бы гармонизации современных общественных отношений в стране.

В Украине не изжиты и нарушения прав военнослужащих, посягательства на их жизнь и здоровье. Почти 13 % преступлений (в 2008 г.) в Вооруженных Силах Украины связаны с неуставными взаимоотношениями, в частности «дедовщиной».

Весьма остро стоит проблема роста количества самоубийств среди военнослужащих. Если в 2008 году в ВС Украины из 77 погибших военнослужащих было 17 смертей вследствие самоубийств (22 %), то только за первый квартал 2009 года сами лишили себя жизни две трети погибших (8 из 12).

Подводя итоги, необходимо отметить, что мониторинг Уполномоченного по правам человека свидетельствует о наличии тенденции ухудшения соблюдения прав человека в Украине.

# РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ УКРАИНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**А. И. БОГДАН,**

заместитель министра кабинета министров Украины —  
Правительственный уполномоченный по вопросам  
антикоррупционной политики, кандидат юридических наук

**Б. М. ГОРБАНСКИЙ,**

руководитель аппарата Правительственного уполномоченного  
по вопросам антикоррупционной политики, экономист

**С. П. ЯРЁМЕНКО,**

главный специалист аппарата Правительственного уполномоченного  
по вопросам антикоррупционной политики,  
магистр государственного управления

Для Украины 2009 год стал знаковым в сфере противодействия коррупции. Несмотря на то, что по результатам обнародования международной общественной организацией «Transparency International» ежегодного международного «Индекса восприятия коррупции» в 2009 году [11] позиция Украины в рейтинге ухудшилась, она занимает 146 место из 180 стран, в то же время украинской властью осуществлен ряд действенных шагов в этой сфере, что также замечено международным сообществом.

По результатам рассмотрения на 42-ом пленарном заседании Группы государств Совета Европы против коррупции (GRECO) в мае текущего года Отчета Украины о состоянии выполнения рекомендаций, содержащихся в оценочном отчете, утвержденном в марте 2007 года на 32-ому пленарном заседании GRECO [10], действиям Украины в антикоррупционной сфере дана позитивная оценка (из 25 рекомендаций, данных GRECO, 8 выполнены полностью, 17 — частично).

11 июня 2009 года Верховной Радой Украины принят пакет новых антикоррупционных законов «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» [2], «Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений» [3], «О внесении изменений в некоторые законодательные акты об ответственности за коррупционные правонарушения» [4]. Законы вступили в силу 18 июля 2009 года, и вводятся в действие с 1 января 2011 года, — с принятием упомянутых законов начат новый этап в реализации государственной антикоррупционной политики.

Базовым антикоррупционным законодательным актом в Украине является Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции».

Указанный выше Закон учитывает опыт зарубежных стран в сфере противодействия коррупции, а также устраняет недостатки ныне действующего Закона Украины «О борьбе с коррупцией» [1], который в основном содержит лишь меры ответственности за коррупционные действия и другие правонарушения, связанные с коррупцией. Термин «борьба» ассоциируется преимущественно с моментом активного наступления на коррупцию, с применением репрессивных мер уголовно-административного и иного характера, с противоборством по конкретным проявлениям коррупции, субъектами, которые их совершили. Он не предусматривает антикоррупционных мер превентивного характера.

Если Закон «О борьбе с коррупцией» направлен в целом на осуществление мер репрессивного характера, то Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» закладывает механизмы, направленные на упреждение проявлений коррупции. Причем, действие элементов предотвращения и противодействия коррупции начинается еще на стадии отбора лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, и сопровождает его не только в течение пребывания на государственной службе, а и после увольнения.

Новый закон расширяет круг субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности за коррупционные правонарушения.

Предусматривается проведение специальной проверки в отношении всех без исключения лиц, претендующих на занятие должностей, связанных с выполнением функций государства или органов местного самоуправления. Проверке подлежат сведения о привлечении лица к уголовной ответственности и ответственности за коррупционные право-

нарушения; достоверность информации о его доходах и доходах близких лиц, их источниках и обязательствах финансового характера, в том числе за границей; наличие у лица и близких ему лиц корпоративных прав; сведения о состоянии здоровья, образовании. В случае отсутствия согласия лица на проведение такой проверки, вопрос о назначении такой кандидатуры не рассматривается.

Этим Законом устанавливаются ограничения на принятие подарков публичными служащими в процессе выполнения ими должностных обязанностей. По Закону должностные лица могут принимать подарки личного характера, которые соответствуют общепризнанным представлениям о гостеприимстве, при условии, если общая стоимость подарка не превышает размера одной налоговой социальной льготы, на сегодня это 302 гривны (около \$38). Запрещается принимать подарки личного характера, стоимость которых превышает эту сумму.

Законом предусматривается проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов.

Кроме того, для всех публичных служащих во время пребывания на государственной службе устанавливается обязанность регулярно представлять сведения не только о доходах, но и о расходах, что позволит предотвратить незаконное обогащение этих лиц.

Законом также установлено ограничение в отношении лиц, уволившихся с государственной службы или тех, которые прекратили деятельность, связанную с выполнением функций государства. Так, ограничения, установленные указанным Законом, для публичных служащих распространяются в течение двух лет после увольнения таких лиц с должностей или прекращения ими в установленном порядке деятельности, связанной с выполнением функций государства, при условии, если обязанности этих лиц на новом месте работы в частном секторе непосредственно связаны с функциями, которые они выполняли, по предыдущему месту работы.

Нововведением Закона является законодательное закрепление того, что не является конфиденциальной и не может составлять коммерческую или банковскую тайну информация:

о сумме, видах благотворительной и другой помощи, предоставляемой физическим и юридическим лицам или получаемой от них, в частности, государственными служащими;

о сумме, видах вознаграждений, получаемых госслужащими, а также сделках, связанных с получением подарков этими лицами или близкими им лицами;

о трудоустройстве, выполнении работ, оказании услуг по гражданско-правовым сделкам близким лицам госслужащих, если иное не предусмотрено законом.

Большое внимание в Законе «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» уделяется роли общественности в антикоррупционном движении. Этому посвящен соответствующий раздел Закона «Участие общественности в мероприятиях по предотвращению и противодействию коррупции». В частности предусматривается, что объединения граждан, их члены или уполномоченные представители могут принимать участие в выявлении фактов совершения коррупционных правонарушений и установления лиц, которые их совершили, информировать правоохранительные органы о выявленных фактах коррупционных деяний. Также, по инициативе физических лиц, объединений граждан, юридических лиц может проводиться общественная антикоррупционная экспертиза проектов нормативно-правовых актов.

Новым антикоррупционным законодательством устанавливается административная, уголовная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность для лиц, совершивших коррупционные правонарушения. Вводится ответственность за коррупционные правонарушения юридических лиц (штраф, запрет заниматься определенным видом деятельности, конфискация имущества, ликвидация юридического лица).

Данные о лицах, которые привлечены к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в трехдневный срок со дня вступления соответствующего решения суда в законную силу, будут заноситься в Единый государственный реестр лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

Лица, которые привлечены к уголовной или административной ответственности за коррупционное правонарушение подлежат увольнению с работы в трехдневный срок со дня вступления решения суда в законную силу.

Законом Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» определено, что формирование государственной антикоррупционной политики, реализацию антикоррупционной стратегии, координацию деятельности центральных органов исполнительной власти в этой сфере осуществляет специально уполномоченный орган (лицо) по вопросам антикоррупционной политики. В настоящее время таким лицом является Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики.

В апреле 2009 года постановлением Правительства Украины утверждено Положение о Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политики [6].

Таким образом Правительство выполнило Первую рекомендацию GRECO, согласно которой, в частности, предусмотрено создать орган, который не будет иметь правоохранительных функций и будет

осуществлять надзор за реализацией национальной антикоррупционной стратегии и соответствующих планов действий, а также предлагать новые стратегию и меры по борьбе с коррупцией. В таком органе должна быть представлена общественность (реализуется через деятельность при Правительственном уполномоченном Общественного совета) и этот орган должен быть наделен необходимым уровнем независимости для осуществления эффективной мониторинговой функции.

К компетенции Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики относятся:

- разработка и внесение Кабинету Министров Украины предложений по вопросам:

- определения основных направлений государственной антикоррупционной политики;

- планирования и осуществления мероприятий по реализации государственной антикоррупционной политики;

- реализация антикоррупционной стратегии, координация деятельности центральных органов исполнительной власти по ее реализации;

- проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов и подготовка заключений по ее результатам;

- проведение системного анализа:

- деятельности центральных органов исполнительной власти в сфере предотвращения и противодействия коррупции с осуществлением комплекса мероприятий по обеспечению их согласованной работы в указанной сфере;

- законодательства с целью выявления норм, реализация которых может привести к коррупционным проявлениям, с подготовкой предложений по разработке проектов нормативно-правовых актов в сфере предотвращения и противодействия коррупции и участием в разработке таких актов;

- обеспечение эффективного взаимодействия с центральными и местными органами исполнительной власти, их территориальными подразделениями, другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, объединениями граждан по вопросам реализации государственной антикоррупционной политики;

- участие в сотрудничестве Украины с Группой государств Совета Европы против коррупции (GRECO), другими международными организациями по вопросам антикоррупционной политики;

- согласование:

- назначения на должность и освобождение от должности руководителей подразделений по вопросам предотвращения и противодействия коррупции, их заместителей центральных и местных органов исполнительной власти;

- структуры, штатной численности и планов работы этих подразделений;

- обобщение информации центральных органов исполнительной власти о выполнении мероприятий по реализации государственной антикоррупционной политики, представление ежегодного отчета Кабинету Министров Украины и его обнародование.

В течение 2009 года Правительством осуществлен ряд важных антикоррупционных мер с целью имплементации новых антикоррупционных законов, выполнения рекомендаций GRECO, организации деятельности Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики.

Так, 26 августа Кабинетом Министров Украины принята новая редакция Плана мероприятий по реализации Концепции преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности» и государственной антикоррупционной политики на период до 2011 года [10], в котором предусмотрены меры по выполнению рекомендаций GRECO, реализации новых антикоррупционных законов, осуществлению превентивных антикоррупционных мер, действия правительства по снижению уровня коррупции в Украине.

Упомянутым Планом мероприятий предусмотрено сопровождение более 10 законопроектов антикоррупционной направленности, зарегистрированных в Верховной Раде Украины. В частности:

- Административно-процедурного кодекса;

- О мерах финансового контроля публичной службы;

- О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства;

- О конфликте интересов в деятельности публичных служащих;

- О доступе к публичной информации;

- О Национальном бюро антикоррупционных расследований Украины.

С целью обеспечения добропорядочности в органах государственной власти Планом предусмотрено введение обязательного автоматизированного распределения между судьями в местных и апелляционных судах исковых материалов и судебных дел; создание Единого государственного реестра лиц, совершивших коррупционное правонарушение.

Отдельный раздел посвящен усилению роли институтов гражданского общества, в том числе:

- функционирование при Правительственном уполномоченном Общественного совета по вопросам государственной антикоррупционной политики;

- социальная реклама по вопросам недопущения коррупции с целью формирования негативного отношения граждан к ее проявлениям;

- проведение прямых телефонных линий на тему: «Общество против коррупции» с участием руководи-

телей государственных органов власти с целью обеспечения открытости и прозрачности работы учреждений, которые они представляют.

С целью повышения эффективности деятельности органов, осуществляющих превентивные антикоррупционные мероприятия, планом предусмотрено:

внедрение обязательной учебной программы по вопросам предотвращения и противодействия коррупции для государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления с целью углубления знаний в этой сфере;

определение и внедрение единых критериев оценки эффективности работы следователей и работников специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.

В рамках продолжения системной работы в сфере противодействия коррупции Украинским правительством одобрены основные принципы антикоррупционной политики, которыми, в частности, являются:

верховенство права и закона, приоритет прав и свобод человека и гражданина;

равенство всех перед законом;

направленность антикоррупционной политики на качественно новый уровень эффективной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

системный анализ коррупционных рисков;

объединение усилий и обеспечение эффективного взаимодействия ветвей власти;

открытость и информирование общественности о мерах по предотвращению и противодействию коррупции.

При реализации антикоррупционной политики учитываются:

опыт иностранных государств и международных организаций;

результаты анализа исполнения законодательства;

данные социологических и научных исследований.

Для реализации антикоррупционной политики формируются соответствующие кадровые, финансовые, материально-технические, информационные и другие ресурсы.

Новым шагом для Украины в сфере противодействия коррупции является внедрение антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Порядок [7] и Методика ее проведения [8] утверждены Кабинетом Министров Украины. Указанными актами устанавливается процедура проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов с целью выявления норм, которые могут способствовать совершению коррупционных правонарушений, и раз-

работка рекомендаций по их устранению. Такая экспертиза проводится Правительственным уполномоченным по вопросам антикоррупционной политики.

Методикой определены термины, которые употребляются в таком значении:

административная процедура — установленный в акте порядок действий физических и юридических лиц, направленный на реализацию их прав и выполнение обязанностей или определение полномочий государственного органа, его должностного лица;

антикоррупционная экспертиза проектов актов — проверка проектов актов на предмет наличия в них норм, которые способствуют или могут способствовать совершению коррупционных правонарушений, с целью предотвращения возникновения предпосылок для совершения таких правонарушений и разработки рекомендаций по их устранению;

дискреционные полномочия — совокупность прав и обязанностей государственных органов, их должностных лиц, дающих возможность по собственному усмотрению определять полностью или частично содержание решения или выбрать один из нескольких вариантов принятия решений, предусмотренных проектом акта;

коррупциогенный фактор — совокупность положений и норм, содержащихся в акте, которые способствуют или могут способствовать совершению коррупционных правонарушений при их применении или созданию условий для легитимности коррупционных деяний, а также могут допускать или провоцировать их возникновение.

Кабинетом Министров Украины 8 декабря 2009 проведено заседание, на котором рассмотрен вопрос «О предотвращении и противодействии коррупции: проблемы и пути решения». Указанное заседание Правительства проводилось в связи с Международным днём борьбы с коррупцией, который международное сообщество отмечает 9 декабря. По результатам рассмотрения Правительством принят (одобрен) ряд нормативно-правовых актов (всего 14 актов) в развитие новых антикоррупционных законов и с целью усовершенствования антикоррупционного законодательства.

В частности, по решению Правительства, в центральных и местных органах исполнительной власти создаются подразделения, деятельность которых направлена на предотвращение и противодействие коррупции. Утверждено Типовое положение об этом подразделении [9]. Такие подразделения будут созданы во всех центральных и региональных органах исполнительной власти. Они наделены определенным уровнем независимости.

Назначение руководителей этих подразделений, их структура, штатная численность и план работы

согласовывается с Правительственным уполномоченным по вопросам антикоррупционной политики. Разработка указанного проекта основывается на опыте функционирования подразделений внутренних расследований в США и результатах создания, как пилотный проект, аналогичных подразделений в отдельных центральных органах исполнительной власти в рамках реализации Пороговой программы «Вызовы тысячелетия».

Таким образом, в Украине завершился первый этап в реализации антикоррупционной политики — создание новой антикоррупционной нормативно-правовой базы.

С избранием Виктора Януковича Президентом Украины в реализации антикоррупционной политики начался качественно новый этап. С первых дней своего пребывания на посту новоизбранный Президент Украины начал активно реализовывать предвыборную программу, в том числе и в сфере противодействия коррупции.

Так, одним из первых его указов создан Национальный антикоррупционный комитет [5], целью кардинального улучшения ситуации в сфере борьбы с коррупцией в Украине, обеспечения согласованности действий правоохранительных органов в этой сфере, осуществления реальных шагов, направленных на повышение уровня доверия граждан к власти, существенного улучшения инвестиционного климата, укрепления партнёрских отношений с международным сообществом.

Возглавляет указанный комитет Президент Украины. Ответственным секретарём Национального антикоррупционного комитета является Министр юстиции. В состав Комитета также входят руководители правоохранительных органов, органов судебной ветви власти, научных учреждений, которые исследуют вопросы коррупции.

Основное задание Национального антикорруп-

ционного комитета — обеспечение содействия Президенту Украины в реализации его полномочий, предусмотренных Конституцией Украины, в частности, в сфере противодействия коррупции.

С целью выполнения возложенных задач Национальный антикоррупционный комитет:

осуществляет системный анализ состояния коррупции в Украине и предпринимаемых мер для её предупреждения и противодействия;

разрабатывает антикоррупционные мероприятия, в том числе с целью гармонизации законодательства и устранения существующих в нём противоречий;

подготавливает предложения об упрощении разрешительных и других процедур, связанных с ведением малого и среднего бизнеса и ликвидацией причин, которые обуславливают нарушения в этой сфере;

разрабатывает с учётом отечественного и международного опыта, рекомендаций ведущих мировых организаций, проекты актов законодательства по вопросам усиления борьбы с коррупцией;

принимает участие в подготовке проектов посланий Президента Украины народу, ежегодных и внеочередных посланий Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении в Украине, в части предупреждения и противодействия коррупции.

Несмотря на то, что новые антикоррупционные законы вступили силу в 2009 году, а вводятся в действие с 1 января 2011 года, эти законы требуют внесения некоторых изменений. Соответствующая работа ведётся Национальным антикоррупционным комитетом по поручению Президента Украины.

Кроме того, как перспектива на ближайшее будущее, в порядке реализации Президентом Украины своей предвыборной программы в Украине прорабатывается вопрос о создании специализированного органа по борьбе с коррупцией, который будет наделён правоохранительными функциями.

## Литература

1. О борьбе с коррупцией (на укр. языке) : Закон Украины : от 5 октября 1995 года № 365/73 — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. О принципах предупреждения и противодействия коррупции (на укр. языке) : Закон Украины : от 11 июня 2009 года № 1506/-VI — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений (на укр. языке) : Закон Украины : от 11 июня 2009 года № 1507/-VI — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. О внесении изменений в некоторые законодательные акты относительно ответственности за коррупционные правонарушения (на укр. языке) : Закон Украины : от 11 июня 2009 года № 1508/-VI — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. О создании Национального антикоррупционного комитета (на укр. языке) : Указ Президента Украины : от 26 февраля 2010 года № 275/2010 — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Об утверждении Положения о Правительственном уполномоченном по вопросам антикоррупционной политике (на укр. языке) : Постановление Кабинета Министров Украины : от 24 апреля 2009 года № 410 — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Вопросы реализации государственной антикоррупционной политики (на укр. языке) : Постановление Кабинета Министров Украины : от 16 сентября 2009 года № 1057 — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Об утверждении Методологии проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов (на укр. языке) : Постановление Кабинета Министров Украины : от 8 декабря 2009 года № 1346 — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Вопросы предупреждения и противодействия коррупции в органах исполнительной власти (на укр. языке) : Постановление Кабинета Министров Украины : от 8 декабря 2009 года № 1422 — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
10. Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности» и государственной антикоррупционной политики на период до 2011 года (на укр. языке) : Распоряжение Кабинета Министров Украины : от 15 августа 2007 года № 657 — Способ доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. Оценочные отчёты Группы государств Совета Европы против коррупции (GRECO) : Способ доступа : <http://www.minjust.gov.ua/0/21885>.
11. <http://www.transparency.org.ru>.

# ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

ДОКЛАД НА ЗАСЕДАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 19 НОЯБРЯ 2009 Г.

**Ю. А. ЧАЙКА,**  
Генеральный прокурор Российской Федерации

Уважаемые депутаты Государственной Думы!

За прошедший год после нашего с вами детального обсуждения необходимых мер по противодействию коррупции сделаны реальные шаги по выполнению стратегических идей Президента Российской Федерации Д. А. Медведева, заложенных в Национальном плане противодействия коррупции. Благодаря совместным усилиям создана модернизированная антикоррупционная законодательная база, для чего приняты пакеты нормативных правовых актов, как на федеральном, так и на региональном уровне, разработаны ведомственные нормативные документы.

На федеральном уровне этот процесс в основном связан с реализацией в подзаконных актах положений принятых в конце 2008 г., блока антикоррупционных законов, и основополагающего из них Федерального закона «О противодействии коррупции».

Дальнейшую конкретизацию и развитие получили нормы, направленные на формирование действенного механизма контроля за доходами чиновников и членов их семей.

Немало сделано в организационном плане: в федеральных органах исполнительной власти созданы межведомственные рабочие группы, комиссии по урегулированию конфликтов интересов, по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов, реализуются ведомственные планы в свете Национального плана противодействия коррупции.

Все это позволило системно подойти к решению поставленных задач, развернуть работу по всей широте правового поля и добиться конкретных результатов.

В первом полугодии 2009 года зарегистрировано почти 30 тыс. преступлений, совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года выявляемость данной категории коррупционных преступлений возросла более чем на 10 %. Прокурорами выявлено в полтора раза больше нару-

шений законов о противодействии коррупции (почти 174 тыс.). По материалам прокуроров возбуждено более 3 тыс. уголовных дел, что почти вдвое превышает показатели первого полугодия 2008 года. По делам о коррупционных преступлениях судами вынесено более 4 тыс. обвинительных приговоров, что на 20 % больше.

Позитивной динамики в борьбе с коррупцией удалось достичь благодаря тому, что было правильно организовано межведомственное взаимодействие. Год назад мы провели Координационное совещание руководителей правоохранительных органов, на котором были определены основные направления совместной деятельности по борьбе с коррупцией. Это позволило объединить усилия на перспективу и придать всей работе программный комплексный характер.

Буквально вчера на расширенном Координационном совещании подведены первоначальные итоги и выработаны дополнительные организационные и практические меры, нацеленные на борьбу с коррупцией, а также предупреждение и устранение причин и условий, способствующих ее проявлениям.

Этим же целям служат и доклады Генеральной прокуратуры Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву о результатах работы по борьбе с коррупционными преступлениями, в которых на основе объективного комплексного анализа деятельности всех правоохранительных органов разрабатываются новые предложения, направленные на повышение эффективности этой работы.

В целях предотвращения коррупционных проявлений прокуроры продолжали наращивать усилия по проведению проверок соблюдения законодательства о противодействии коррупции, государственной и муниципальной службе, бюджетного законодательства, об использовании государственного и муниципального имущества, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных

нужд, об осуществлении лицензирования, регистрации и иных разрешительных процедур.

В ходе проводимых проверок выявляется множество нарушений, совершаемых государственными служащими:

не проводятся конкурсы при приеме на государственную службу, аттестации и квалификационные экзамены, в результате чего должности государственной службы замещают лица, не соответствующие квалификационным требованиям;

государственные служащие незаконно участвуют в коммерческой деятельности, являются учредителями, владеют долями и пакетами акций, занимают оплачиваемые должности в хозяйствующих субъектах, что влечет за собой конфликт личных интересов и интересов государственной службы, создает идеальные условия для коррупционных проявлений;

многочисленны нарушения порядка предоставления деклараций об имуществе и доходах.

В первом полугодии 2009 года прокурорами выявлено почти 11 тыс; нарушений законодательства о государственной службе и свыше 50 тыс. — о муниципальной службе.

Нарушения требований законодательства о запретах и ограничениях, связанных с гражданской службой, допускаются в органах власти всех уровней, в том числе и руководителями. Так, даже заместитель Министра Правительства Российской Федерации осуществлял предпринимательскую деятельность, являясь единственным учредителем общества с ограниченной ответственностью. Только в ходе прокурорской проверки он выполнил требования закона и передал в доверительное управление принадлежащую ему долю в уставном капитале общества.

Выявлены многочисленные нарушения законодательства в сфере организации государственных и муниципальных закупок (более 12 тыс.).

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции в конце 2008-го и 2009 году Генеральной прокуратурой проведены масштабные проверки законности использования государственного имущества. Всего в прошлом году выявлено более 100 тыс. (в первом полугодии 2009 года — 58 тыс.) нарушений законодательства о государственной и муниципальной собственности. Вскрыты факты незаконного отчуждения имущества, использования его без законных оснований и правоустанавливающих документов, необоснованное предоставление объектов федеральной собственности в безвозмездное пользование, в том числе коммерческим организациям.

Результаты проверки представлены Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву и Председателю Правительства В. В. Путину. На совместном с Министерством экономического развития за-

седании коллегии в апреле этого года был выработан комплекс мер, направленный на исправление ситуации в данной сфере. Учитывая значимость данной проблемы, прокурорам дано указание осуществлять постоянный мониторинг в сфере использования государственного и муниципального имущества.

Как показали результаты проверок кардинальное изменение ситуации в вопросах сохранности государственного и муниципального имущества невозможно без совершенствования действующего законодательства.

Генеральной прокуратурой проведена комплексная антикоррупционная экспертиза Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». По результатам в нем выявлено более 20-ти коррупциогенных факторов и пробелов. Соответствующие предложения нами внесены Президенту и в Правительство Российской Федерации.

Большой антикоррупционный потенциал, по нашему мнению, заложен в порядке проведения проверок предпринимательской деятельности. Органы прокуратуры Российской Федерации с 1 мая 2009 года приступили к реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» по согласованию проведения внеплановых выездных проверок малого и среднего бизнеса.

Первые результаты проводимой работы свидетельствуют о настоятельной необходимости принятых шагов по защите прав предпринимателей и снижению административного давления на их деятельность.

За время действия Закона в органы прокуратуры от контролирующих органов поступило свыше 23 тыс. заявлений о проведении таких проверок, в согласовании же было отказано более чем в половине случаев.

Формирование Генеральной прокуратурой с 1 января 2010 года ежегодного сводного плана проведения плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей также должно стать эффективным антикоррупционным инструментом. Необходимые подготовительные мероприятия проведены и мы готовы к этой работе.

В свете Национального плана была развернута и приобрела широкомасштабный характер работа по проведению антикоррупционной экспертизы. Если два года назад ее осуществляли только прокуроры, то в настоящее время к проверке нормативных правовых актов на коррупциогенность подключились абсолютно все: законодательные, исполнительные органы, ведомства. Прокуратура оказывает им

помощь, следит за развитием ситуации, В результате такого мониторинга мы пришли к выводу о необходимости унифицировать подход к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов и сделать его единым для всех. Наше предложение нашло поддержку у Президента Российской Федерации Д. А. Медведева, В результате был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», который позволяет работать в едином правовом русле. В настоящее время в соответствие с его требованиями приведено региональное законодательство, утверждаются нормативные акты в министерствах и ведомствах, что позволило существенно повысить качество проведения антикоррупционной экспертизы.

В первом полугодии 2009 года прокурорами изучено свыше 400 тыс. нормативных правовых актов и их проектов. Из них 22 тыс. содержали коррупциогенные факторы. В результате принятых мер прокурорского реагирования они исключены почти из 16 тыс., то есть % актов, по остальным работа продолжается.

Мониторинг проведения антикоррупционной экспертизы, который проводит прокуратура, показывает, что организация этой работы, по нашему мнению, уже нуждается в определенной корректировке. Поскольку проверки нормативных правовых актов на коррупциогенность приобрели такой широкомасштабный характер, в настоящее время необходим полный анализ всей проводимой работы: какие здесь имеются проблемы, какие выявляются ошибки, количество изученных актов и вскрытых коррупциогенных факторов, то есть должна быть целостная картина всего происходящего. В связи с этим необходимо, чтобы какой-то один орган аккумулировал информацию о складывающемся положении.

Полагаю, что это можно было бы закрепить за Генеральной прокуратурой, так как мы определены главными в проведении антикоррупционных экспертиз и сами имеем значительный опыт в этом направлении.

Как показала практика прокурорского надзора, для дальнейшего повышения эффективности антикоррупционной экспертизы требуется внесение в процессуальное законодательство изменений, предусматривающих процедуру обращения прокурора в суд с заявлением об устранении из нормативного правового акта коррупциогенных факторов.

В настоящее время прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону, в то время как коррупциогенные факторы могут содержаться в формально соответствующем закону акте. В связи с этим представляется необходимым внести в ГПК РФ соответствующие изменения.

Во исполнение Национального плана Генеральной прокуратурой усилен надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел коррупционной направленности.

За первое полугодие 2009 г. прокурорами рассмотрено свыше 6 тыс. уголовных дел коррупционной направленности, поступивших из следственных подразделений правоохранительных органов для утверждения обвинительного заключения, что более чем на 1 тыс. дел больше, чем за такой же период прошлого года. Из них почти 5,8 тыс. дел направлено в суд.

За преступления коррупционной направленности осуждены 532 должностных лица органов государственной власти и местного самоуправления, из них 191 — главы муниципальных образований и местных администраций, 11 — руководители, заместители руководителей органов исполнительной власти, 41 — депутаты местных органов самоуправления.

Также осуждены 764 должностных лица правоохранительных органов, из числа которых 3 являлись прокурорскими работниками, 3 — Следственного комитета при прокуратуре, 204 — органов внутренних дел, 12 — наркоконтроля, 6 — таможенной службы.

Среди коррупционных преступлений наиболее распространены хищения чужого имущества, совершенные с использованием служебного положения, мошенничество, а также присвоение, растрата.

Показатели по такому составу преступлений, как дача взятки, остались практически на уровне первого полугодия прошлого года и составили 1 тыс. 800 дел или более 30 %.

Распространены факты привлечения к уголовной ответственности и осуждения должностных лиц, использовавших свои служебные полномочия вопреки интересам службы, из корыстной заинтересованности, а также превысивших свои должностные полномочия. В суд направлены по указанным составам уголовные дела в отношении 872 человек.

Вместе с тем в первом полугодии 2009 г. по делам о преступлениях коррупционной направленности судами было постановлено 94 оправдательных приговора.

Основными причинами реабилитирующих решений по делам указанной категории стали допущенные в ходе предварительного следствия нарушения уголовно-процессуального закона, влекущие признание доказательств недопустимыми; слабость доказательственной базы.

Кроме того, в связи с недоработкой следствия прокурорами возвращено для производства дополнительного следствия, устранения недостатков след-

ствия еще около 400 уголовных дел.

Мы вынуждены констатировать многочисленные недостатки в следственно-оперативной работе.

По инициативе прокуроров следственными органами отменено на 25 % больше (3 тыс.) незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел коррупционной направленности, непосредственно прокурорами отменено на 20 % больше незаконных постановлений об их возбуждении (317).

По требованиям прокуроров отменено 174 незаконных постановления о прекращении из 398 принятых решений по уголовным делам рассматриваемой категории, что составляет почти половину.

Одной из причин такого положения является недостаточная профессиональная подготовка и бесконтрольность следственных работников, допускающих грубые нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства при планировании и производстве расследования, а также на стадии принятия по его результатам окончательного процессуального решения.

Особенно это касается дел против рейдерства. Количество направленных в суд уголовных дел о таких преступлениях явно не соотносится со степенью их распространенности по стране. МВД России, которое расследует основной их массив, в 2008 году в суд направлено только 52 дела, а за 7 месяцев этого года — 33.

Много и незаконных отказов в возбуждении уголовных дел по рейдерству, за 7 месяцев 2009 г. по инициативе прокуроров их отменено более 100, в Нижегородской области по результатам 11 доследственных проверок вынесено 10 постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, однако все эти решения по требованию прокуроров отменены.

Более того, нередко выявляются факты, когда в процессах недружественного поглощения имущественных комплексов участвуют сами сотрудники правоохранительных ведомств путем незаконного возбуждения уголовных дел, проведения следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий.

Поэтому в целом работу правоохранительных органов по противодействию рейдерству нельзя признать удовлетворительной. Об этом я докладывал на президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а вчера, на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов мы отдельно рассмотрели эту проблему и выработали необходимые меры по противодействию захватам и так называемому недружественному поглощению.

Среди причин некачественного расследования коррупционных уголовных дел — и ошибки, которые допускаются при осуществлении оперативно-разыскных действий.

Прокурорами выявляются факты несвоевременной проверки поступающей оперативной информации, преждевременного прекращения таких дел до получения конкретных результатов. Все это приводит к тому, что на стадии предварительного расследования доказательства утрачиваются, а виновные избегают ответственности. В то же время имеются случаи и необоснованного заведения оперативных дел при отсутствии оснований для производства оперативно-разыскных мероприятий, что приводит к незаконному преследованию граждан.

Национальным планом противодействия коррупции перед органами прокуратуры поставлена задача максимально усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и следствие при расследовании и прекращении уголовных дел коррупционной направленности и рейдерства.

Вместе с тем изменившееся законодательство ввело сложную, многоступенчатую процедуру прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона — и это не позволяет своевременно их устранять.

Указания прокурора перестали быть обязательными, он не вправе направлять расследование, даже при очевидности преступления возбудить уголовное дело (все отдано на субъективное мнение следствия). По существу прокурор пассивен на стадии предварительного следствия, хотя именно он является центральной фигурой государственного обвинения. Реально в процесс он вступает только при утверждении обвинительного заключения. Это приводит к значительной потере времени при устранении недостатков следствия, утрате доказательственной базы. А уж там, где само следствие используется для рейдерства, работать совсем крайне сложно.

Опыт работы показывает, что работа идет хорошо тогда, когда действия органов следствия и оперативных служб согласованы. Об этом свидетельствует не только наша практика, но и международный опыт.

Европейским сообществом указано на необходимость не просто усиления координации общей деятельности правоохранительных органов, а повышение оперативной согласованности действий органов следствия, прежде всего, в рамках расследования конкретных коррупционных уголовных дел как наиболее социально опасных и сложных в расследовании преступлений. Таким механизмом является усиление роли прокурора в создании и руководстве следственно-оперативными группами. То есть фактически международное сообщество использует опыт, бывший некогда у нас.

Об этом совсем недавно 30 июня этого года подчеркивалось на заседании ГРЕКО при отчете Италии. Итальянцам прямо рекомендовано, чтобы по наибо-

лее значимым, актуальным делам именно прокурор создавал следственно-оперативные группы и руководил их работой. Аналогичные требования международной организацией, надо полагать, будут предъявлены и к России при нашем отчете в будущем году. Поэтому нам нужно продумать свои необходимые шаги в этом направлении.

За прошедший год Генеральной прокуратурой была проведена значительная работа по реализации международных обязательств. Нами подготовлен план реализации рекомендаций, высказанных в адрес Российской Федерации, одобренный на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Утвержден Перечень мероприятий по реализации рекомендаций ГРЕКО и состав межведомственной рабочей группы по указанным вопросам.

Наиболее концептуальные мероприятия касаются разработки системы объективного и непрерывного мониторинга практических результатов принимаемых антикоррупционных мер, вопросов координа-

ции работы различных правоохранительных органов, участвующих в расследованиях коррупционных преступлений, а также систематическое обучение сотрудников.

Отчет о реализации мероприятий необходимо представить в ГРЕКО к 30 июня 2010 года. Времени на выполнение рекомендаций остается не много, поэтому приступить к осуществлению соответствующих мероприятий следует как можно скорее.

В заключении своего выступления хочу сказать, что за непродолжительное время при новом антикоррупционном законодательстве, работа по противодействию коррупции возросла по всем направлениям. Это объективная картина, хотя проблем и трудностей еще очень и очень много. Мы понимаем, что поставленная задача — не одномоментная, и будем решать ее системно и последовательно столько времени, сколько на это понадобится. И рассчитываем на поддержку депутатского корпуса, с которым всегда находим взаимопонимание.

Благодарю за внимание!

# НАША ГЛАВНАЯ ЦЕЛЬ — БОРЬБА С КРИМИНАЛИЗАЦИЕЙ ОБЩЕСТВА И ПОПЫТКАМИ КРИМИНАЛИТЕТА ЛЕГАЛИЗОВАТЬСЯ ВО ВЛАСТИ

**Р. НУРГАЛИЕВ,**

Министр внутренних дел Российской Федерации, генерал армии

Одним из наиболее опасных проявлений преступности, активно прогрессирующим в современных условиях, являются преступления коррупционной направленности, противодействие которым становится не только необходимым условием позитивного развития общества, но и главной политической задачей. Эффективность выполнения задач, стоящих перед органами внутренних дел на современном этапе, напрямую зависит от профессионализма каждого сотрудника. При этом базисным посылом является способность сотрудника милиции добросовестно выполнять свои должностные обязанности в условиях действия коррупциогенных факторов.

Борьба с коррупцией на протяжении последних лет остается одним из важнейших и основных направлений работы Министерства внутренних дел. В директивах МВД России неоднократно обращалось внимание на необходимость сосредоточить особое внимание на усилении борьбы с организованной преступностью и коррупцией, совершенствовании тактики и методики раскрытия и расследования преступлений, задействовании в этих целях всего арсенала оперативно-розыскных методов и мероприятий.

Жизненной необходимостью становится также обеспечение собственной безопасности органов внутренних дел и ФМС России, поэтому принимается ряд важнейших организационных, правовых, управленческих, воспитательных и профилактических мер, направленных на выявление, нейтрализацию и ликвидацию внутренних и внешних коррупционных угроз.

Помимо федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ и Национального плана противодействия коррупции (утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008 года № Пр-1568), Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 утверждена федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

Данная программа положила начало созданию целостной системы государственной службы Рос-

сийской Федерации посредством, в том числе, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

В целях обеспечения выполнения Национального плана противодействия коррупции и реализации решений заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 08 апреля 2009 г. (протокол № 88) утверждена новая редакция Плана Министерства внутренних дел Российской Федерации по противодействию коррупции на 2009-2010 годы, в котором первоочередной задачей Министерства определено деятельное участие в пределах компетенции в работе федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции, осуществление дополнительного комплекса мер по повышению эффективности реализации действующих антикоррупционных механизмов, предусмотренных нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность МВД России, углубление научной проработки проблем противодействия коррупционным правонарушениям, активизация методического сопровождения и информационной поддержки практической деятельности органов внутренних дел.

Планом предусмотрено также укрепление кадрового потенциала подразделений, осуществляющих борьбу с коррупцией, широкое использование в раскрытии и расследовании преступлений коррупционной направленности новейших технических средств.

25 декабря 2008 года Федеральным законом № 280 были внесены дополнения в Закон «О милиции» и Положение о прохождении службы, согласно которым на сотрудников распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Ведомственным приказом детализирован

перечень должностей, при назначении на которые сотрудники обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, как своих, так и родственников. В настоящее время разрабатывается соответствующий порядок реализации данных требований.

Правительством Российской Федерации приняты Постановления № 195 и 196, которыми регламентируется деятельность по проведению экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов с целью выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В их развитие издан соответствующий приказ МВД России, который устанавливает методику проведения такой экспертизы в нашей системе. Проекты разрабатываемых нормативно-правовых актов открыты для граждан и размещаются на официальном сайте МВД России.

Целью проводимых реформ Министерства внутренних дел является преодоление коррупции путем обеспечения прозрачности деятельности, более тесной связи с гражданами и организациями, что будет способствовать повышению эффективности деятельности органов внутренних дел. С этой целью разрабатываются и внедряются административные регламенты, регулирующие исполнение органами внутренних дел государственных функций. В настоящее время издано 5 регламентов. В стадии подготовки — еще 4.

Преодоление коррупции — вот основное содержание долгосрочной стратегии Министерства по созданию атмосферы нетерпимости к превышению и злоупотреблению должностными полномочиями и формированию антикоррупционного климата в органах внутренних дел. В МВД России уже сделаны первые шаги по реализации этой стратегии. И, конечно, в первую очередь они коснулись правовых основ деятельности органов внутренних дел.

Еще в 2007 году была принята Концепция обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел и ФМС России. В ней определены внешние и внутренние угрозы, ключевые направления и механизмы реализации стратегии противодействия коррупции.

В решении коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 декабря 2009 г. № 4 км «О мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года и исполнению ранее данных им поручений по повышению эффективности деятельности МВД России в обеспечении общественной безопасности, защите прав и законных интересов граждан, по укреплению кадрового потенциала органов внутренних дел и противодействию коррупции», в частности отмечалось, что в 2009 году повышенное внимание уделя-

лось вопросам противодействия коррупции, выявлению преступлений, совершённых против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Результаты данной деятельности характеризуются положительной динамикой числа вскрытых противоправных деяний, связанных с получением взяток, в том числе, совершённых в крупном или особо крупном размере.

Однако, несмотря на рост количества выявленных фактов получения взяток в крупном размере, данная работа требует активизации.

В структуре расследуемых органами внутренних дел преступлений коррупционной направленности преобладают деяния средней тяжести, в основном хищения путём злоупотребления должностными полномочиями. По-прежнему незначительно количество направленных в суд уголовных дел о преступлениях, совершённых группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Остаётся сложной криминогенная обстановка, связанная с захватом имущества и иными формами недружественного поглощения предприятий и организаций (рейдерством).

Защита от деструктивного и дезорганизующего воздействия негативных факторов видится в обеспечении законности и соблюдении служебной дисциплины, в обеспечении личной безопасности сотрудников, гражданских служащих и работников, а также в выявлении и устранении причин и условий, способствующих совершению ими преступлений и правонарушений, в том числе и преступлений коррупционной направленности.

Следует отметить, что силами самих органов внутренних дел стабильно выявляется более двух третей от общей массы совершенных сотрудниками правонарушений. И лишь одна треть делитов вскрыта органами прокуратуры и иными правоохранительными структурами. Своими силами нам не раз удавалось пресекать не просто серьезные преступления, а тщательно организованные криминальные схемы, реализуемые при участии старших офицеров милиции.

Доля подразделений собственной безопасности ОВД в выявлении сотрудников, совершивших преступления, составляет 57%, в том числе должностных — 61%. Из числа сотрудников ОВД и ФМС России, привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество, 84% лиц проходят по материалам, собранным подразделениями собственной безопасности Министерства.

При оценке состояния собственной безопасности учитываются, в том числе такие факторы, как эффективность выявления своими силами уголовно наказуемых деяний, совершаемых сотрудниками МВД, своевременность их предупреждения, пресечения и

раскрытия. Важна и адекватность реагирования руководителей и коллективов на проступки своих сослуживцев, связанных с нарушением законности и правопорядка.

В основу Концепции обеспечения собственной безопасности положена профилактика коррупционного поведения. Профилактические меры на ведомственном уровне связаны не только с аналитической работой по выявлению всевозможных коррупционных угроз и определению объектов, нуждающихся в защите, но и с проверкой моральных качеств сотрудников и их профессионального поведения.

Значительный рост числа выявленных правонарушений, совершенных сотрудниками милиции, не означает, что работники ОВД стали значительно больше нарушать. Просто число латентных правонарушений, ввиду достаточно эффективной деятельности подразделений собственной безопасности и активно формируемой системы борьбы с нарушениями законности, сейчас значительно снизилось.

Данное обстоятельство свидетельствует о наличии у Министерства достаточно мощного потенциала к самоочищению. По сути, сегодня ни один орган государственной власти не достиг более-менее схожей по эффективности функционирования внутренней системы безопасности.

Следует отметить, что при разработке внутренней системы безопасности учитывался опыт и положительные решения действующих за рубежом механизмов предотвращения коррупционных проявлений среди сотрудников органов внутренних дел, которые хоть и отличаются от отечественных процедур, но незначительно, поэтому в тех или иных формах применяются (либо планируются к применению) в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Некоторая разница обусловлена иным структурным построением и особенностями функционирования иностранных полицейских ведомств.

Так, во всех странах ключевым моментом профилактики правонарушений среди сотрудников является подбор персонала, преимущественно на конкурсной основе. Возможность осуществления действительно избирательного подхода к комплектованию кадрами обусловлена такими факторами, как высокая престижность службы в подразделениях полиции, весомый «пакет социальных гарантий», заработная плата, размер которой, как правило, выше среднего по стране. При этом требования, предъявляемые к кандидатам, максимально конкретизированы и избавлены от любой предвзятости.

Так, например, полиция Японии проводит выбор кандидатов не самостоятельно, а из предварительно отобранных и протестированных лиц, претендующих на замещение должностей. Отбор и тестирование в свою очередь осуществляется структурой, не

входящей в состав полиции, и проводится в два этапа. На каждом из них соискатель должен по результатам экзаменов и тестов набрать необходимое количество «проходных баллов».

В подразделениях полиции Канады проверка кандидатов на службу начинается с самых ранних стадий становления личности. В ее рамках собирается информация о человеке с достижения им 12-летнего возраста (период формирования личности), о его контактах по месту проживания и работы. При приеме на службу в обязательном порядке предусмотрено проведение специальных психофизиологических исследований.

Ключевой идеей, заложенной в основу системы профилактики правонарушений за рубежом, является создание условий, при которых сотрудник постоянно находится в фокусе внимания руководителей, кадровых аппаратов, а также контролирующих служб и коллег.

Другим ключевым фактором, препятствующим распространению коррупции в полицейских подразделениях, является высокая степень правовой защищенности сотрудника. Так, показания сотрудника полиции процессуально приравнены к показаниям двух гражданских лиц. В то же время лжесвидетельство влечет увольнение со службы без сохранения пенсионного обеспечения и привлечение виновных должностных лиц к гораздо более строгой, чем для гражданских лиц, уголовной ответственности.

В этой связи Департаментом собственной безопасности МВД России в ПД МВД России внесено предложение о включении в разрабатываемый проект федерального закона «О правоохранительной службе» следующих норм:

сотрудник органов внутренних дел при исполнении им служебных обязанностей является лицом неприкосновенным, его требования являются обязательными для исполнения гражданами, в отношении которых они направлены, и могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством;

при рассмотрении дел о преступлении или административном правонарушении показания сотрудника органов внутренних дел оцениваются как прямые доказательства, полученные в установленном законом порядке.

Кроме прочего, во многих зарубежных странах четко отработана система ротации кадров. Поступивший на службу сотрудник в течение определенного времени обязательно должен отработать в территориальном подразделении. Затем он, как правило, переводится с повышением в другое территориальное подразделение. И лишь после этого может быть переведен для работы в центральный аппарат на руководящую должность.

Мы знаем, что любая преступность порождается причинами и условиями, носящими социальный ха-

ракет. Среди специфических факторов коррупционной преступности особо можно выделить те из них, которые связаны с условиями службы, социально-психологической обстановкой в коллективе, с характеристикой самих служащих, с состоянием социального контроля за их служебной деятельностью. При этом большое значение имеют негативные личностные характеристики самих сотрудников, такие как антиобщественная установка, корысть, зависть, карьеризм, готовность пожертвовать законом, честью, нормами морали ради материальной выгоды.

В Финляндии морально-этические вопросы обязательно поднимаются при подготовке курсантами полицейской академии выпускной дипломной работы. Кроме того, в процессе обучения будущий сотрудник изучает «Правила добросовестной полицейской службы» и дает письменное обязательство их соблюдать.

Среди факторов, способствующих формированию и проявлению коррупционного поведения можно назвать и изначальную настроенность отдельных сотрудников на использование своей работы в личных корыстных интересах; ориентированность на высокие стандарты жизни; наличие дорогостоящих привычек и интересов.

В качестве одного из антикоррупционных барьеров мы рассматриваем внедряемый в настоящее время институт личного поручительства, в том числе и при назначении сотрудников на вышестоящие должности, как, например, это происходит в подразделениях полиции Испании, где окончательное решение о зачислении в штат полиции принимается после прохождения 9-месячного курса обучения в специализированных тренировочных центрах, а также практики в территориальном подразделении, где двумя наставниками (от центра обучения и принимающего кандидата подразделения) оценивается итоговый уровень профессиональной подготовки выпускника.

Помимо перечисленных выше мер, в Министерстве введена процедура согласования с подразделениями собственной безопасности назначений граждан, принимаемых на службу в органы внутренних дел. Для исследования психофизиологического состояния должностных лиц кадровые подразделения применяют полиграф.

Этот метод позволяет выявить у кандидата истинные мотивы поступления на службу или в образовательные учреждения МВД России, тем самым существенно улучшить качество профессионального отбора. На этапе отбора кандидатов на службу более пристальное внимание обращается на деловые и моральные качества будущего сотрудника. При этом обязательность своевременного проведения качественной воспитательной работы в коллективе, которая должна оказать необходимое профилактическое воздействие на проявление коррупционного поведения,

отсеять недобросовестных и профессионально непригодных сотрудников возлагается на руководителя подразделения.

Сегодня именно руководители органов внутренних дел персонально отвечают за соблюдение служебной дисциплины во вверенных подразделениях и за обеспечение собственной безопасности в них.

В ближайшей перспективе мы перейдем и к практике назначения руководителей через систему квалификационных экзаменов.

Потребовалось внести существенные коррективы и в профессиональную подготовку личного состава органов внутренних дел. Ведомственным приказом в июне 2009 года утверждено Наставление по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел. Большое внимание уделено вопросам морально-психологической подготовки в целях формирования у сотрудников специальных морально-психологических, гражданских, нравственных, духовных и иных профессионально значимых качеств личности, воспитания ответственного отношения к исполнению возложенных обязанностей, соблюдению законности и норм профессиональной этики, требований стандарта антикоррупционного поведения. В программы более 40 учебных дисциплин, в том числе и системы дополнительного профессионального образования, теперь включены вопросы повышения антикоррупционной устойчивости сотрудников органов внутренних дел.

Руководство Министерства обратилось к сознанию и совести своих сотрудников, утвердив в 2008 году Кодекс профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел. Кодекс, по сути, является сводом профессионально-этических норм, который определяет нравственные ценности, обязательства и принципы службы, требования к служебному и внеслужебному поведению, взаимоотношениям в служебном коллективе, а также определяет стандарт антикоррупционного поведения сотрудника органов внутренних дел.

Реализация второго этапа Концепции обеспечения собственной безопасности на 2010-2012 годы охватывает все основные ресурсные, социально-экономические, правовые, инфраструктурные, кадровые, научно-методические, аналитические и информационные стороны стратегии.

Один из приоритетов — повышение уровня антикоррупционной устойчивости, реализация мер профилактики должностных правонарушений, недопущение незаконного вмешательства руководителей и сотрудников ОВД и ФМС в деятельность хозяйствующих субъектов.

Особо выделен комплекс безотлагательных мер по искоренению клановости, покровительства и протекционизма при отборе и назначении на вышестоящие должности.

Успешное выполнение второго этапа плана мероприятий позволит существенно повысить уровень соблюдения законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Таким образом, деятельность Министерства по противодействию коррупции носит комплексный характер, включает в себя как меры по совершенствованию законодательства и устранению причин, способствующих проявлениям коррупции, так и создание стимулов к антикоррупционному поведению.

Руководство Министерства также рассчитывает на то, что внедрение инновационных технологий, позволит устранить условия, способствующие коррупционным проявлениям в органах внутренних дел. Например, с ноября 2011 года планируется внедрение в практику новой методики проведения квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортным средством. Эта методика предусматривает обязательное применение средств автоматизации, контроля и фиксации действий кандидатов водителей на всех этапах.

Также, МВД совместно со Сбербанком России проводит эксперимент по организации информационного взаимодействия при приемах платежей по оплате административных штрафов, выписанных за нарушение правил дорожного движения. Целью эксперимента является сокращение времени, затрачиваемого на оплату штрафа, так как операционисту банка достаточно ввести только номер постановления по административно-правовому нарушению, а остальные реквизиты платежа уже сразу поступают к нему в режиме реального времени.

Другой шаг к достижению открытости и прозрачности власти связан с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. МВД уже перешло к аукционной форме проведения торгов как наиболее прозрачному и эффективному способу размещения заказов. Это привело к значительной экономии бюджетных средств по линии МВД России.

Совершенствуется и работа с обращениями граждан и организаций в адрес МВД России. Так, в 2009 году в полтора раза увеличилось количество поступивших в адрес МВД России жалоб на противоправные действия сотрудников органов внутренних дел. В настоящее время они принимаются в устной и письменной форме, а также могут быть направлены по электронной почте на официальный сайт МВД России в сети Интернет. Факты обращений граждан в иные инстанции, в том числе к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в связи с нарушениями работниками милиции конституционных прав граждан, привлечением к уголовной ответственности невиновных в совершении преступлений лиц, незаконным отказом в возбуждении уголовного дела свидетельствуют об отсутствии долж-

ного реагирования отдельных руководителей на подобные обращения.

По всем фактам проведены проверки, в том числе и при необходимости — с выездом к автору обращения сотрудников Центрального аппарата МВД России, а в некоторых случаях — с привлечением правозащитников, представителей Уполномоченного по правам человека, членов Общественного совета при МВД России.

В борьбе с коррупцией в органах внутренних дел мы надеемся на помощь со стороны гражданского общества. Обращения граждан — один из действенных способов противодействия и профилактики правонарушений, поэтому работа с обращениями граждан постоянно совершенствуется: шире используются возможности правоохранительного портала и электронного адреса «Горячая линия ДСБ».

В системе профилактической работы значительное место занимает взаимодействие МВД с общественными организациями, с Уполномоченным по правам человека. МВД постоянно сотрудничает с Общественной палатой и со СМИ. Разработана и принята Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы МВД России со средствами массовой информации и общественными объединениями, рассчитанная на 2009-2014 годы.

В системе МВД созданы и активно развиваются ведомственные средства массовой информации, наиболее эффективным из которых сегодня является радиостанция «Милицейская волна».

Учитывать потребности и интересы граждан, обеспечивать защиту их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики в области внутренних дел помогает Общественный совет при МВД России. В его составе действуют рабочие группы по различным направлениям, в том числе и по защите субъектов малого и среднего бизнеса, а также по противодействию нарушениям законности сотрудниками милиции.

В последние годы удалось значительно продвигаться и в сотрудничестве с общественными наблюдательными комиссиями, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, правозащитниками. Они принимают участие в проверках по жалобам и обращениям граждан, с этой целью выезжают вместе с представителями МВД в регионы. Регулярнее стали проводиться совместные брифинги, встречи, пресс-конференции.

Работа в рамках национального Плана противодействия коррупции носит долгосрочный характер. Сделаны только первые шаги. Вместе с тем, наряду с повышением требований к личному составу, необходимо принять комплекс мер по повышению уровня социально-правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел.

Уверенность в карьерном росте как в результате честного и добросовестного труда должна повысить антикоррупционную мотивацию.

Поэтому задачей сегодняшнего дня является обеспечение для сотрудников таких условий для трудовой мотивации, которые будут дисциплинировать, стимулировать, способствовать профессиональной и творческой реализации, воспитывать нравственные ценности и этические принципы служебной деятельности. Только честный труд и добросовестное служение Родине — гаранты благополучия, карьерного роста, материального благосостояния.

В нынешних условиях принятие дополнительных мер по повышению уровня законности в ОВД является базовой задачей для поддержания эффективности работы органов правопорядка. Те негативные процессы в милиции, которые шокируют сограждан, требуют незамедлительного и адекватного реагирования. Первое и, пожалуй, ключевое направление — развитие системы ведомственного контроля посредством усиления элемента пер-

сональной ответственности каждого руководителя за своего подчиненного. Эта работа — главный приоритет Концепции обеспечения собственной безопасности, реализуемой в настоящее время в МВД России. Второе — развитие системы упреждающего управленческого реагирования на «девиантное поведение» сотрудников и факты деформации профессиональной среды милиционеров. В этом плане роль подразделений собственной безопасности прослеживается в своевременном предоставлении соответствующему руководителю достоверной информации о состоянии дел в коллективе органа или отдельного подразделения.

Подводя итог, следует отметить, что самоочищение органов внутренних дел и миграционной службы от «случайных людей» является общей задачей, требующей комплексного подхода по всем направлениям служебной деятельности. Лишь в этом случае цель создания эффективной системы противодействия внешним и внутренним угрозам собственной безопасности становится реально достижима.

# О РОЛИ НЕЗАВИСИМОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ОРГАНА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

**В. К. СИМОНЕНКО,**

Член-корреспондент Академии наук Украины,  
доктор экономических наук

Создание правовой системы борьбы с коррупцией в Украине началось в 1995 году. Однако, несмотря на то, что Украина имеет множество юридических и стратегических документов, а также ведомств и подразделений по борьбе с коррупцией, практическая реализация мер по ее предупреждению, остается еще недостаточной.

Основными органами, которые находятся на переднем крае противодействия коррупции, являются — законодательная, исполнительная власти, правоохранительные органы. Вместе с тем, органы финансового контроля могут и должны вносить свой вклад в эту работу в рамках, определенных их компетенцией.

В своем большинстве органы финансового контроля Украины, и в частности, Счетная палата, не наделены полномочиями для осуществления борьбы с коррупцией, а имеют опосредственное отношение к этой важной проблеме путем вскрытия нарушений финансового законодательства в ходе контрольных мероприятий, а также информирования компетентных органов.

Результаты проведенной работы свидетельствуют о том, что за последнее время бюджетные нарушения вышли на качественно новый уровень, а именно, путем внедрения коррупционных схем в решения Кабинета Министров Украины, а иногда, даже в законы Украины.

В частности, это ярко видно на примере Государственного комитета по материальным резервам Украины.

В 2006 году Закон о государственном резерве предоставил Правительству право принимать решения о проведении стабилизационных мер в случае возникновения диспропорций на внутреннем рынке.

Воспользовавшись этим, Кабмин в 2008 году принял решения о завозе в Украину мяса и мясопродуктов иностранного происхождения. Не затрагивая вопрос о качестве мяса, которое завозилось в Украину, можно констатировать, что прямые потери государственного материального резерва от этой операции составили около 150 млн. гривен.

Однако этим дело не кончилось. Постановлением от 26.03.2008 № 284 Правительство утвердило новый «Порядок реализации материальных ценностей государственного материального резерва» чем создало условия для реализации этих ценностей по ценам, которые значительно ниже стартовых

Всего при реализации ликвидной продукции (включая материальные ценности мобрезерва) на аукционах Госкомрезерва в 2008 году государственный бюджет недополучил доходов на сумму около 220 млн. гривен.

Несмотря на рекомендации Счетной палаты внести изменение в Порядок реализации материальных ценностей госрезерва, Госкомрезерв под покровительством Кабинета Министров Украины и Минэкономики и в 2009 году продолжал реализацию материальных ценностей на аукционах по заниженным ценам.

При этом «аппетиты реализаторов» все время росли. Только за 8 месяцев того года разница между стартовой ценой и ценой продажи материальных ценностей составила 858 млн. грн., которые являются потенциальными потерями специального фонда госбюджета.

С учетом изложенного, мы считаем необходимым сосредоточить усилия государства на закрытии «серых» зон теневой экономики и пресечению коррупционных связей государственного аппарата, благодаря которым за счет бюджета даются преференции, вымываются многомиллионные суммы средств.

Назрело также и осуществление мер институционального обеспечения противодействия проявлениям коррупции, в частности, создание специального независимого антикоррупционного органа с функциями обеспечения организации и ведения системной борьбы с коррупцией и преступлениями, связанными с коррупцией, координации действий всех государственных органов в этой сфере, а также проведения досудебного расследования.

Вкладом органов финансового контроля в систему государственных мер противодействия кор-

рупции и тенизации экономики является создание условий для прозрачности при накоплении и использовании государственных средств, предупреждение и вскрытие нарушений в финансовой сфере, своевременное информирование соответствующих государственных органов о неэффективном использовании собственности государства и неэффективных управленческих решениях по использованию бюджетных средств и т.д.

С этой целью деятельность Счетной палаты Украины направлена на формирование условий для реализации государственной политики в этой сфере. В соответствии с Лимской и Мексиканской декларациями стран членов INTOSAI (Международная организация высших органов финансового контроля) Счетная палата, как важнейший орган финансового контроля, должна расширять масштабы гласности и прозрачности на всех этапах проведения контрольных мероприятий, как неотъемлемой части усиления процесса выявления, предупреждения, профилактики коррупционных проявлений и фактов мошенничества с государственными ресурсами. В связи с этим, **Счетная палата своей задачей видит предупреждение коррупции, а не борьбу с их последствиями.** При этом, усилия Счетной палаты Украины направлены на участие в административных и экономических реформах, целью которых является искоренение причин и условий развития коррупции, прежде всего, путем взаимодействия с законодательной и исполнительной ветвями власти.

Мы давно уже акцентируем внимание Верховного Совета и Правительства на том, что нормативно-правовое урегулирование вопроса борьбы с коррупцией в Украине не соответствует общепринятым стандартам международно-правовых актов в этой сфере. Разработанные и согласованные с международными экспертами законодательные акты в сфере борьбы с коррупцией годами не рассматриваются.

На наш взгляд, уровень объективности и независимости новообразованного антикоррупционного органа — Правительственного уполномоченного не соответствует требованиям международных стандартов, поскольку он находится в прямом подчинении Правительства.

А это — полностью развязывает руки Правительства в сфере управления государственными ресурсами.

Игнорируя требования Конституции Украины, Правительство системно нарушает существующий порядок в сфере государственных закупок, принимая решения на проведение процедуры закупки у одного участника без согласования с уполномоченным органом в этой сфере — Минэкономики.

Как показал проведенный анализ этих решений — в них не указаны предмет закупки, суммы пред-

метов закупок, участники закупок. То есть в государстве постоянно идет неконтролируемый никем, в том числе и специально созданным для этих целей антикоррупционным органом, процесс предоставления предпочтения одним участникам закупки над другими, искусственно извращая тем самым конкурентную среду в целом государстве. Государственные средства идут не на благо общества, а оседают в карманах коррупционеров высших эшелонов власти.

За предшествующие два года Правительством было принято более 50 решений и протокольных поручений по вопросам проведения госзакупки товаров, работ и услуг на неконкурентной основе ориентировочно на сумму более 60 млрд. гривен.

Среди таких решений — принятие работ по капитальному ремонту корпусов государственного учреждения «Специализированный (специальный) санаторий «Долосы» Минздрава, а также закупка товаров, работ и услуг дочерним предприятием «Нефтегазсети» Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины».

Но если говорить о всей системе государственных финансов, то для этой сфере было характерно неконтролируемое, ручное управление финансовыми потоками. Почти пятая часть доходов государственного бюджета получена за счет отвлечения оборотных средств субъектов хозяйственной деятельности, что, по сути, является беспроцентным кредитованием государственных расходов. Остатки не возмещенного государством налога на добавленную стоимость существенно возросли.

По нашим расчетам, которые, кстати говоря, совпали с правительственными, уровень «теневого» экономики составил 40 процентов и продолжает расти. Только по оценке монетарным методом «теневая» экономика выросла на один процентный пункт.

При этом, практика зарубежных стран свидетельствует о том, что сокращение «теневого» сектора только на 10 процентных пунктов дает в государственный бюджет доходов до 30 миллиардов гривен.

В тоже время, анализируя исполнение госбюджета, задаешься вопросом: как в условиях существенного экономического спада налогоплательщики задекларировали к возмещению из бюджета сумму, адекватную заявленной за весь прошлый год — почти 49 миллиардов гривен? Создается впечатление, что наши дельцы от налогов даже при нулевом производстве смогли бы взять свою долю при возмещении НДС.

В расходной части бюджета практика проведения операций со средствами государственного бюджета в неденежной форме. Так, соответствующим постановлением Кабинета Министров Украины

внедрена схема приобретения в 2009 году экспортерами отдельных видов продукции из государственного продовольственного резерва и интервенционного фонда в счет возмещения налога на добавленную стоимость. За десять месяцев текущего года соответствующие расчеты проведены почти на 2 миллиарда гривен.

Страна потратила более 10 лет, чтобы приблизить бюджетный процесс к соответствующим европейским стандартам. Однако неденежные формы расчетов — это шаг на десятилетие назад.

Система проведенных Счетной палатой контрольно-аналитических мероприятий свидетельствует о том, что Правительство существенно повысило коррупционные риски, перейдя, вопреки всем существующим правилам и нормам к ручному распределению имеющихся и не имеющихся средств. По нашей экспертной оценке в «ручном» режиме, а точнее — единоличном, в 2008-2009 годах было распределено около половины бюджетных расходов. Эта цифра не учитывает суммы, направленные на погашение государственного долга. С учетом указанных сумм показатель возрастет до 60 процентов, но уже не расходов, а всех ресурсов бюджета.

Стабилизационный фонд фактически превратился в дополнительный бюджетный ресурс Правительства.

Невзирая на законодательные требования, Правительством внедрена практика принятия на протяжении бюджетного года многочисленных решений о перераспределении средств Стабилизационного фонда без согласования с комитетами Верховной Рады Украины.

Так, на протяжении января-октября минувшего года Правительством было осуществлено 33 перераспределения средств на сумму более 5 миллиардов гривен. Это привело к изменениям приоритетов в проведении расходов, утвержденных законом о государственном бюджете, и дезорганизовало выполнение государственного бюджета в целом.

В рамках своих полномочий, Счетной палатой разрабатываются предложения по усовершенствованию законодательства и улучшению управления государственными ресурсами, конечным результатом которых должно быть достижение реализации названных законодательных предложений.

Счетная палата Украины, осуществляя аудит, непосредственно влияет на усовершенствование законодательной, а также институциональной системы государственного управления и снижение самоуправства чиновников. Своей деятельностью содействует упрощению административных процедур и прозрачности процесса принятия решений, выявлению потенциальных сфер, которым угрожает коррупция.

Например, рядом контрольных мероприятий было установлено, что существующая система в государстве система предоставления государственных услуг гражданам и юридическим лицам Украины создает условия для коммерциализации государственной исполнительной власти, а властные полномочия не отделены от хозяйственных функций. В связи с этим, мы предложили подготовить Административно-процессуальный кодекс с целью совершенствования перечня этих услуг с постепенным их сокращением. Для этого необходимо завершить инвентаризацию властных полномочий, которые используются для получения таких доходов.

Аудитом эффективности использования бюджетных средств, выделенных на осуществление мероприятий по противодействию коррупции, было установлено, что система противодействия коррупции в государстве является неэффективной и не обеспечивает устранение или снижение рисков причин ее возникновения, вследствие этого за последние три года более, чем втрое возрос объем ущерба, причиненного государству коррупционными действиями должностных лиц, а почти треть чиновников осталась безнаказанными за совершенные преступления.

На государственном уровне отсутствует достоверная информация о численности уголовных дел, возбужденных за преступления с признаками коррупционных действий, состояния их производства, количества дел, переданных в суд, состояние их рассмотрения судами, а также объемов причиненного государству ущерба по этим уголовным делам.

Это значительно усложняет принятие управленческих решений направленных на повышение результативности и эффективности принятых мер правоохранительными и судебными органами.

В результате, существующая официальная статистическая информация отображает только ту часть деятельности государства по борьбе с коррупцией, которая касается административной ответственности за коррупционные действия, не имеющие признаков преступления. В настоящее время, по предложению Счетной палаты, в государстве начата работа о формировании необходимой базы данных.

В рамках своих полномочий, Счетная палата содействует борьбе с коррупцией и мошенничеством путем расширения подотчетности и прозрачности, регулирования и совершенствования аудиторских подходов и рационального выбора объектов проверок.

Деятельность Счетной палаты направлена также на повышение эффективности аудита путем совершенствования методики и методологии выявления коррупционных рисков в ходе аудиторских проверок.

Своей деятельностью Счетная палата старается усилить контроль за использованием государствен-

ных ресурсов органами местного самоуправления, в частности средств межбюджетных трансфертов, выделяемых из госбюджета на выполнение ими общегосударственных задач и функций.

Особое внимание хотелось бы обратить на стремление Счетной палаты занять главенствующее место в создании интегрированной системы внешнего и внутреннего финансового контроля, внедрении международных стандартов, их унификации и гармонизации с национальным законодательством, как одного из основополагающих факторов, влияющих на качество аудита и снижение коррупции.

Осуществляя сотрудничество с правоохранительными органами, Счетная палата способствует защите экономики своей страны от злоупотреблений и других правонарушений в сфере использования публичных средств. В рамках своих полномочий, Счетная палата взаимодействует с правоохранительными органами в части разработки комплекса мер для создания правовых основ по борьбе с коррупцией и мошенничеством. Так, в частности, аудиторами Счетной палаты выявляются коррупционно опасные зоны в сфере управления государственными финансами, причины и условия, способствующие их возникновению, что в свою очередь содействует правоохранительным органам в реальном применении мер прокурорского реагирования в отношении конкретных должностных лиц, нарушающих антикоррупционное законодательство.

Вместе с тем, необходимо отметить и то, что, зачастую, вопиющие факты проявления коррупционных действий, о которых заявляла Счетная палата, остаются без внимания и должного реагирования.

Только за последние два года Коллегией Счетной палаты принято 30 решений о передачи материалов в Генеральную прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования. Однако, ни по одному материалу виновные не привлечены к ответственности.

Не реагировало должным образом на выводы и предложения Счетной палаты и Правительство, а на его примере — центральные органы исполнительной власти.

Например, по результатам аудита эффективности использования Минюстом бюджетных средств на функционирование Единого государственного реестра исполнительных производств было выявлено коррупционную схему создания стабильного источника доходов за счет бюджетных средств для государственного предприятия «Информационный центр Минюста», созданного Правительством.

Постановлением Правительства Предприятие определено администратором реестров, создание и обеспечение функционирования которых относится к компетенции Минюста.

То есть, подзаконным актом субъекту предпринимательской деятельности были делегированы

функции государства по реализации политики в сфере предоставления правовой информации.

На основании такого решения Минюстом был утвержден устав Предприятия, в соответствии с которым оно определено единственным в стране органом, который за счет средств государственного бюджета выполняет техническое, технологическое обеспечение и сопровождение 18 программно-информационных комплексов (реестров).

При этом Минюстом была разработана и успешно внедрена финансовая схема, при которой плата за исполнение функций государства, то есть за получение информации из реестров, вместо зачисления в специальный фонд госбюджета, перечислялась непосредственно на расчетные счета Предприятия.

Таким образом, Минюстом были созданы благоприятные условия субъекту предпринимательской деятельности, который путем использования трудовых и материальных ресурсов, а также информации, которая является собственностью государства, предоставлял платные услуги своему учредителю — Минюсту, а также физическим и юридическим лицам.

Это дало возможность на протяжении последних 6 лет получить Предприятию свыше 1 млрд. гривен, из которых большая часть была использована на закупку товаров и услуг у других производителей и поставщиков.

Соответствующие материалы по результатам этого аудита были направлены в Генпрокуратуру и СБУ, однако о принятых мерах Счетная палата до сих пор не проинформирована. А руководство предприятия, уверовав в собственную безнаказанность, подало судебные иски на Счетную палату, которая раскрыла указанную теневую схему движения государственных средств. И хотя судебные споры Счетной палатой были выиграны, деятельность предприятия по отъему причитающихся бюджету доходов, продолжается.

Именно поэтому, Счетная палата Украины взяла активное участие в подготовке Национальной стратегии предупреждения и противодействия коррупции на 2010-2014 годы, разрабатываемой Национальным антикоррупционным комитетом под председательством Президента Украины, в состав которого входит Перемемер министр Украины и Председатель Счетной палаты. Учитывая, что реагирование нового правительства и руководимых им министерств и ведомств на выводы и рекомендации Счетной палаты стало предметным и конструктивным, участие в данном представительском форуме, является прекрасной площадкой для высшего органа финансового контроля в реализации ее предложений.

Наши предложения к Стратегии учитывают рекомендации Оценочного отчета по Украине, дан-

ного авторитетной международной организацией GRECO (группой стран против коррупции) и утвержденного в Страсбурге в 2007 году, в котором, кстати говоря, дана чрезвычайно высокая оценка деятельности Счетной палаты в сфере противодействия коррупции. Речь идет о возможности расширения полномочий Счетной палаты в сфере контроля местных органов власти и выполнением местных бюджетов по доходам и расходам.

Среди других предложений — проведение ежегодных аудитов эффективности выполнения мероприятий Национальной антикоррупционной Стратегии с последующим их рассмотрением на заседании Национального антикоррупционного комитета, учитывая, что внедрение системы мониторинга является ключевым для оценки выполнения намеченных мер.

# ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

**В. П. СЕРДЮКОВ**

Губернатор Ленинградской области, председатель комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области

Сегодня руководство российского государства открыто заявило о коррупции, как социальном зле, очень серьезном для нашей страны, требующем целостной системы противодействия данному явлению. Первые шаги в этом направлении сделаны. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (08 марта 2006 года) и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (25 июля 2006 года). Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым образован специальный Совет по противодействию коррупции (19 мая 2008 года), утвержден Национальный план противодействия коррупции (31 июля 2008 года), принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» (25 декабря 2008 года), внесены изменения в федеральное законодательство, направленные на профилактику коррупции в правоохранительных органах, в деятельности государственных служащих, в судебной системе. Теперь большая и не менее важная работа по предупреждению коррупционных проявлений должна быть проведена на региональном и на местном уровне.

Разработка правовых мер предотвращения и пресечения коррупционных проявлений должна учитывать особенности конституционно-правового статуса субъектов, для каждого уровня публичной власти должны быть предложены и разные правовые механизмы. Исключительной прерогативой федеральных органов государственной власти является установление уголовной ответственности за коррупцию. Компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствует нормативное правовое регулирование мер и механизмов предупреждения коррупционных правонарушений, которые требуют использования властных организационных, координационных, финансовых и иных полномочий. При этом для муниципального уровня должны учитываться особенности, связанные с возможностью и доступностью вовлечения граждан в сферу антикоррупционных мероприятий, с возможностью созда-

ния механизмов, в которых население муниципальных образований выступает как важнейший субъект формирования и осуществления антикоррупционной политики и разработанных на ее основе программ и планов.

В Ленинградской области сегодня проводится широкомасштабная организационно-правовая работа по реализации государственной политики в сфере предупреждения и противодействия коррупции.

26 декабря 2007 года принят закон Ленинградской области № 194-оз «О противодействии коррупции в органах государственной власти Ленинградской области и органах местного самоуправления Ленинградской области». Закон направлен на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, а также противодействие коррупции при осуществлении полномочий органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления. Закон определяет коррупционные факторы, называет субъекты коррупционных отношений, регламентирует вопросы проведения антикоррупционного мониторинга и антикоррупционной экспертизы правовых актов.

В соответствии с положениями Национального плана противодействия коррупции 20 сентября 2008 года Губернатором Ленинградской области утверждена Областная целевая программа «О противодействии коррупции в Ленинградской области на 2008 — 2012 годы».

В рамках реализации плановых мер по предупреждению коррупции в Ленинградской области осуществляется реализация антикоррупционных мероприятий по выявлению и устранению коррупционных факторов в деятельности органов государственной власти и муниципальных образований, антикоррупционной пропаганде и просвещению населения, а также проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Согласно требованиям Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ, 30 сентября 2008 года постановле-

нием Губернатора Ленинградской области № 196-пг «Об образовании комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области» в целях защиты общественных и государственных интересов, прав и свобод человека от проявлений коррупции, консолидации институтов государства и гражданского общества для противодействия проявлениям коррупции, устранения предпосылок к возникновению коррупционных факторов и пресечения коррупционных действий, а также повышения правовой культуры граждан, их информированности о коррупционных правонарушениях и способах противодействия им образована межведомственная комиссия по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области, утверждены положение о комиссии, персональный состав членов комиссии, регламент.

В состав Комиссии вошли представители органов государственной власти Ленинградской области, Законодательного собрания Ленинградской области, Контрольно-счетной палаты Ленинградской области и территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти. Председателем Комиссии является Губернатор Ленинградской области. Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Комиссия при реализации государственной антикоррупционной политики осуществляет:

- участие в разработке направлений, форм и методов региональной антикоррупционной политики, осуществление контроля за реализацией мероприятий по предупреждению коррупции, пресечению и устранению причин и условий, способствующих проявлениям коррупции;

- организацию разработки и реализации региональной антикоррупционной программы;

- экспертную оценку решений и действий лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы в Ленинградской области, в части соблюдения этики государственных и муниципальных служащих в целях выявления признаков конфликта интересов или проявлений коррупции;

- координацию деятельности по проведению антикоррупционного мониторинга;

- выработку рекомендаций по организации мероприятий в области просвещения и агитации населения, государственных и муниципальных служащих в целях формирования у них навыков антикоррупционного поведения в сферах с повышенным риском проявления коррупции, а также нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

В сфере противодействия коррупции Комиссия осуществляет подготовку предложений по укреплению законности, правопорядка, созданию правового механизма защиты прав и свобод граждан; по со-

вершенствованию системы взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления, общественности и правоохранительных органов в целях противодействия коррупции.

Для надлежущей организации деятельности Комиссии и контроля исполнения принимаемых решений постановлением Правительства Ленинградской области от 30 апреля 2008 года № 100 «О внесении изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 16 апреля 2008 года «Об утверждении штатных расписаний органов исполнительной власти Ленинградской области» в аппарате Губернатора и Правительства Ленинградской области образован секретариат по организационному обеспечению работы антинаркотической, антитеррористической комиссий и комиссии по предупреждению и противодействию коррупции.

Особое внимание в деятельности Комиссии уделяется поддержке общественных организаций, деятельность которых направлена на противодействие коррупции, а также оказанию помощи в создании антикоррупционных коалиций институтов гражданского общества. Комиссия содействует развитию общественного контроля за реализацией мероприятий по предупреждению коррупции, пресечению и устранению причин и условий, способствующих проявлениям коррупции.

Так, при непосредственном участии членов Комиссии был разработан и 25 февраля 2009 года Законодательным собранием Ленинградской области принят областной закон «Об общественной палате Ленинградской области». Закон устанавливает правовые основы формирования, функционирования и осуществления деятельности Общественной палаты Ленинградской области. Особое внимание в Законе уделено вопросам защиты конституционных прав и свобод граждан и прав общественных объединений при проведении государственной политики. В рамках реализации антикоррупционных мер закон наделяет Общественную палату правом проведения общественной экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области с позиций наличия коррупционных факторов, контролем за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации Национального плана противодействия коррупции на территории Ленинградской области.

В ряде муниципальных районов Ленинградской области также созданы общественные советы по противодействию коррупции. Общественные советы участвуют в проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, общественном контроле за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных служащих, рассмотрении обращений граждан и общественных слушани-

ях по вопросам противодействия коррупции в органах местного самоуправления.

В целях создания условий для эффективного развития гражданского общества, реализации гражданских инициатив и защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека Правительство Ленинградской области своим постановлением № 105 от 16 апреля 2009 года одобрило Концепцию содействия развитию институтов гражданского общества и защиты прав человека в Ленинградской области на 2009-2011 годы.

Концепция содержит оценку состояния институтов гражданского общества в Ленинградской области и определяет основные цели взаимодействия гражданского общества и государства.

Основными задачами Концепции являются: совершенствование областного законодательства в части формирования условий для развития институтов гражданского общества; обеспечение условий для реализации гражданских инициатив, в том числе в муниципальных образованиях Ленинградской области; развитие форм и механизмов взаимодействия в негосударственном секторе; повышение степени информированности населения о механизмах реализации прав человека и гражданина на территории Ленинградской области; организация общественного контроля за обеспечением прав граждан в решении общегосударственных проблем; гармонизация взаимодействия власти, бизнеса и общества; формирование условий для открытости и прозрачности в процессе принятия государственных решений и др.

В целях реализации концептуальных положений 22 сентября 2009 года Губернатором Ленинградской области принято Постановление № 98-пг «Об образовании комиссии по вопросам содействия развитию институтов гражданского общества и защиты прав человека при Правительстве Ленинградской области»

Комиссия по вопросам содействия развитию институтов гражданского общества и защиты прав человека при Правительстве Ленинградской области является консультативным органом, образованным в целях оказания содействия Правительству Ленинградской области в реализации государственной политики в области развития институтов гражданского общества и защиты прав человека, информирования Правительства Ленинградской области о ситуации в сфере развития институтов гражданского общества и защиты прав человека, подготовки предложений Правительству Ленинградской области по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии.

Комиссия также вправе организовать проведения экспертизы проектов областных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов развития институтов гражданского общества, обеспечения защиты прав человека, что является, в свою очередь, неотъемлемым

направлением реализации государственной антикоррупционной политики.

На официальном интернет-сайте администрации Ленинградской области размещена страничка комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области, на которой публикуется информация о работе комиссии, о проведенных заседаниях и принятых решениях, на которую может обратиться каждый гражданин, считающий, что его права или государственные и общественные интересы нарушаются какими-либо коррупционными проявлениями. В секретариат Комиссии поступают обращения граждан о злоупотреблениях и нарушениях в действиях муниципальных служащих при исполнении ими своих служебных обязанностей, жалобы граждан на действия местных администраций при выделении и приватизации земельных участков, на действия работников здравоохранения и общеобразовательных учреждений, на действия сотрудников милиции и налоговых органов. Все обращения рассматриваются и при необходимости направляются по подведомственности для принятия решения.

На заседания комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области приглашаются представители региональных средств массовой информации. Сообщения об антикоррупционной деятельности регулярно публикуются в печатных и электронных средствах массовой информации.

В качестве первоочередной меры по противодействию коррупции на аппарат Губернатора и Правительства Ленинградской области возложена проверка достоверности и полноты сведений о доходах и имуществе государственных гражданских служащих, обеспечение требований к их служебному поведению, а также контроль соблюдения ими ограничений, установленных федеральным законодательством. Аппаратом разработаны необходимые документы, внесены изменения в должностные регламенты и контракты государственных гражданских служащих Ленинградской области.

25 августа 2008 года принято постановление Правительства Ленинградской области № 249 «Об утверждении порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) органами исполнительной власти Ленинградской области». В содержание регламентов закладывается антикоррупционная составляющая.

Постановлением Губернатора Ленинградской области от 16 апреля 2009 года № 43-пг утверждено «Положение о порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Ленинградской области к совершению коррупционных правонарушений».

Постановлением Правительства Ленинградской области от 25 августа 2009 года № 274 утвержден «Перечень должностей государственной гражданской службы Ленинградской области в Администрации Ленинградской области и аппаратах мировых судей Ленинградской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные гражданские служащие Ленинградской области обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих, супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». Перечнем должностей предусмотрены должности государственной гражданской службы Ленинградской области, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Управлением государственной службы и кадров аппарата Губернатора и Правительства Ленинградской области осуществляется контроль за соблюдением гражданами служащими ограничений, связанных с гражданской службой. Контроль проводится в соответствии с Положением о представлении государственными гражданскими служащими Ленинградской области сведений о полученных доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера, утвержденным постановлением Губернатора Ленинградской области от 29 августа 2007 года № 155-пг.

В органах исполнительной власти Ленинградской области образованы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Ленинградской области и урегулированию конфликта интересов. Утверждены положения о порядке работы этих комиссий.

В своей деятельности комиссия по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области уделяет внимание реализации мероприятий по противодействию коррупции на муниципальном уровне.

Законом Ленинградской области от 11 марта 2008 года № 14-оз «О правовом регулировании муниципальной службы в Ленинградской области» утверждены: типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в Ленинградской области; типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту; типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих.

Законом Ленинградской области от 05 мая 2009 года № 41-оз «О внесении изменений в областной закон «О правовом регулировании муниципальной службы в Ленинградской области» утверждены: типовое положение о порядке присвоения и сохранения классов чинов муниципальным служащим; ти-

повое положение о порядке сдачи квалификационного экзамена муниципальными служащими и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня).

Разработаны методические рекомендации по разработке и утверждению административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг).

На заседаниях комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области регулярно заслушиваются представители администраций муниципальных районов по вопросам профилактики коррупционных проявлений и выполнения антикоррупционных мероприятий муниципальных планов противодействия коррупции. По итогам обсуждений приняты решения, направленные на противодействие коррупционным проявлениям в деятельности органов муниципальной власти не только обсуждаемых районов, но и всех органов местного самоуправления Ленинградской области.

Органам местного самоуправления Ленинградской области оказана организационно-методическая помощь в подготовке документов по противодействию коррупции, что выразилось в разработке секретариатом Комиссии модельных нормативных правовых актов по противодействию коррупционным проявлениям:

- программы противодействия коррупции в органах местного самоуправления на 2009-2012 годы;
- типового плана противодействия коррупции в органах местного самоуправления;
- методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупции и др.

Администрациям муниципальных образований Ленинградской области даны необходимые рекомендации, в результате чего в муниципальных образованиях разработаны и утверждены перечни должностей муниципальной службы, при которых муниципальные служащие должны представлять сведения о своих доходах и имущественных обязательствах своих и своих супругов и несовершеннолетних детей, созданы комиссии по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе.

Руководство Ленинградской области, признавая снижение уровня издержек бизнеса на преодолении административных барьеров и связанных с этим возможных коррупционных проявлений в качестве важного направления антикоррупционной деятельности, разработало закон Ленинградской области «О региональной целевой программе «Информатизация Ленинградской области на 2008-2010 годы» (принят 14 мая 2008 года). В рамках реализации его положений создан информационный портал государственных и муниципальных услуг. На портале размещена информация о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых органами ис-

полнительной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления, а также подведомственными им организациями. Разработан комплекс мер по внедрению процедуры размещения госзаказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Ленинградской области и нужд муниципальных образований Ленинградской области посредством электронных торгов с целью максимального исключения неправомерных действий участников торгов. В настоящее время органы исполнительной власти Ленинградской области работают в системе единого электронного заказа, внедрена единая система электронного документооборота, реализован принцип «одного окна» для участников размещения госзаказа.

Как уже частично отмечалось, приоритетным направлением в реализации мероприятий программы противодействия коррупции в Ленинградской области является вопрос организации и проведения антикоррупционной экспертизы областных нормативных правовых актов и их проектов с целью устранения коррупционных факторов. Юридическим комитетом Ленинградской области совместно с ГУ Ленинградской области «Государственный экспертный институт регионального законодательства» подготовлены проекты нормативных правовых актов Ленинградской области об организации в органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области и их проектов, с учетом норм, принятых и вступивших в силу федеральных нормативных правовых актов об организации и проведении антикоррупционной экспертизы.

В соответствии с законом «О противодействии коррупции в органах государственной власти Ленинградской области и органах местного самоуправления Ленинградской области», а также Положением о комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области сформирован общественный экспертный комитет при комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области.

Для реализации права граждан на получение информации о муниципальных нормативных правовых актах, что само по себе создает условия для противодействия коррупции в органах местного самоуправления, а также в целях обеспечения ответственности муниципальных нормативных правовых актов федеральным и региональным нормативным правовым актам, 10 марта 2009 года принят закон Ленинградской области № 17-оз «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Ленинградской области». Профильным комитетом организовано ведение регистра муниципальных нормативных пра-

вовых актов Ленинградской области и его регулярная актуализация.

Конечно, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проведение обязательной антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов возложено на органы местного самоуправления. Вместе с тем, с целью выявления общей картины системы муниципального законодательства Ленинградской области и устранения недостатков, Государственный экспертный институт регионального законодательства начал работу по проведению выборочной правовой (антикоррупционной) экспертизы представляемых муниципальных нормативных правовых актов. Выборочный анализ показывает, что типичными нарушениями являются: принятие актов неуполномоченными органами; наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; установление трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Институтом разработан порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области и их проектов, который включает в себя следующие элементы: определение субъектов экспертизы и распределение обязанностей; определение процедуры выявления соответствующих коррупциогенных факторов; выработка предложения о способах устранения выявленных в акте положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Результатом выборочной экспертизы является экспертное заключение, которое направляется в профильный комитет и соответствующим органам местного самоуправления. В случае установления, что муниципальный нормативный правовой акт противоречит законодательству, в частности, содержит коррупциогенные факторы, органу местного самоуправления или должностному лицу, его принявшему, предлагается внести изменения в подобный акт либо признать его утратившим силу.

Институтом подготовлены и направлены в Министерство юстиции Российской Федерации документы на предмет аккредитации его в качестве независимого эксперта при проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, что также позволит на новом качественном уровне заниматься вопросами противодействия коррупции.

Таким образом, региональными органами власти сформирована правовая база для создания действующей системы противодействия коррупции в Ленинградской области, и эта работа будет продолжаться в последующем с учетом антикоррупционной политики Российской Федерации.

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: РЕГИОНАЛЬНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

На примере Пензенской области

**В. К. БОЧКАРЕВ,**  
Губернатор Пензенской области,  
кандидат социологических наук

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31.07.2008 г. я считаю не просто морально оправданным, но требующим соучастия.

В Пензенской области еще до его принятия был разработан уже комплекс организационно-практических мер, направленных на:

- снижение уровня коррупции, ее влияния на активность и эффективность бизнеса, деятельность органов государственной власти Пензенской области, на повседневную жизнь граждан;
- защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства от коррупции;
- создание системы противодействия коррупции в Пензенской области.

Основные направления и формы противодействия коррупции в области были закреплены в Законе Пензенской области от 14.11.2006 № 1141-ЗПО «О противодействии коррупции в Пензенской области».

Также Распоряжением Правительства Пензенской области от 15.03.2007 № 49-рП «О некоторых мерах по противодействию коррупции в Пензенской области» утвержден план соответствующих мероприятий.

Разработана областная целевая программа «Противодействие коррупции в Пензенской области на 2007–2008 годы», которая также утверждена Законом Пензенской области от 10.10.2007 № 1370-ЗПО.

В связи с принятием Федерального закона № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции», внесены изменения в Закон Пензенской области от 14.11.2006 № 1141-ЗПО «О противодействии коррупции в Пензенской области», а также внесены изменения в Закон Пензенской области от 01.11.1999 № 171-ЗПО «О порядке подготовки, принятия и вступления в силу законов Пензенской области и постановлений Законодательного Собрания Пензенской области», Регламент Правительства Пензенской области от 01.09.2008 № 561-пП, предусматривающие проведение в обязательном порядке антикоррупционной экспертизы проектов областных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Пензенской области.

Только в период с 11 января по 31 марта 2009 года состоялось 11 заседаний Межведомственной рабочей группы, в ходе которых проведена экспертиза 71 проекта правовых актов Правительства Пензенской области и иных исполнительных органов государственной власти Пензенской области.

Заключения о наличии коррупционных факторов вынесены: Министерству здравоохранения и социального развития Пензенской области, Министерству сельского хозяйства Пензенской области, Управлению государственной службы занятости населения Пензенской области, Комитету Пензенской области по физической культуре и спорту.

Аналогичная работа проводится городскими и районными прокурорами по изучению нормативных правовых актов (их проектов) органов местного самоуправления. В текущем году в рамках антикоррупционной экспертизы было выявлено коррупционных факторов более чем в 90 нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

В целях стандартизации указанной процедуры, разработаны и утверждены Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов, проектов правовых актов (распоряжение Правительства Пензенской области от 20.01.2009 № 4-рП).

Во исполнение распоряжения Правительства Пензенской области от 02.02.2009 № 35-рП «О системе мер, направленных на укрепление законности и улучшение правотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области», регулярно проводятся мониторинги нормативно-правовых актов в исполнительных органах государственной власти Пензенской области.

Разработан и находится на согласовании проект распоряжения Губернатора Пензенской области «О внесении изменений в штатное расписание аппарата Правительства Пензенской области», согласно которому в структуре Управления Правительства Пензенской области по профилактике правонарушений и взаимодействию с правоохранительными органами вводится должность заместителя начальника Управления по координации деятельности по

профилактике коррупционных и иных правонарушений со стороны государственных гражданских служащих Пензенской области.

При проведении обучающих семинаров с руководителями и специалистами органов государственной власти Пензенской области по правовым и морально-этическим аспектам управленческой деятельности освещаются вопросы профилактики коррупционных и иных правонарушений.

В целях соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих, урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе Пензенской области во всех государственных органах области созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Пензенской области.

С гражданскими служащими постоянно проводится разъяснительная работа по вопросам исполнения ими обязанностей, требований законодательства об ограничениях и запретах, связанных с государственной гражданской службой, предоставления полных и достоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, требований Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Данные вопросы включены в перечень вопросов к аттестации и квалификационному экзамену, проводимых в государственных органах области.

Ежегодно до 1 апреля государственные гражданские служащие представляют декларации о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, до 30 апреля — сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В 2009 году все декларации служащих были представлены своевременно.

В целях определения основных направлений и форм противодействия коррупции в министерствах и ведомствах внедрены ведомственные программы и планы антикоррупционных мероприятий. Специалисты с указанными мероприятиями ознакомлены под роспись. Исполнение мероприятий контролируется руководством исполнительного органа и ответственностью.

С февраля 2008 г. на официальном Интернет-портале Правительства Пензенской области создан раздел «Открытая линия Губернатора». Данный сервис предназначен для информации, касающейся конкретных фактов коррупции, — чиновничьей волокиты, халатности, неисполнении служебных обязанностей со стороны государственных и муниципальных служащих или превышения служебных полномочий. Так же граждане могут сообщать информацию о фактах вымогательства в различных

сферах — образовании, здравоохранении, коммунальной и других, выдачи зарплаты на предприятиях «в конвертах».

Проводятся регулярные отчеты руководителей министерств, ведомств, управлений области перед трудовыми коллективами о проводимой работе по противодействию коррупции.

На повышение эффективности служебной деятельности государственных гражданских служащих направлено повышение квалификации, которое осуществляется на основании индивидуальных планов профессионального развития, разработанных и утвержденных в соответствии с Указом Президента от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ».

Правительством Пензенской области ведется работа по выявлению и пресечению фактов использования гражданскими служащими служебного положения в корыстных целях.

Во всех исполнительных органах государственной власти Пензенской области действуют «телефоны доверия», установлены ящики «Для обращения граждан». Отчеты об их работе в 2007–2008 гг. и задачи на 2009 г. размещены на сайтах. В государственных органах проводится анализ заявлений и обращений граждан на предмет наличия информации о фактах коррупции со стороны государственных гражданских служащих и должностных лиц.

Министерством здравоохранения и социального развития Пензенской области разработана памятка «Право на бесплатную медицинскую помощь» с перечнем бесплатных и платных медицинских услуг, предоставляемых учреждениями здравоохранения, которая доведена до сведения руководителей муниципальных и государственных учреждений для выдачи памятки пациентам при их госпитализации. В настоящее время указанные памятки разложены в приемных отделениях учреждений здравоохранения, вывешены в палатах лечебных учреждений.

При поступлении на государственную гражданскую службу работниками кадровой службы проверяются сведения о включении гражданских служащих в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и Единый государственный реестр юридических лиц.

Усиливается в этом направлении и работа прокуратуры области. Только в 1 квартале 2009 г. ей в ходе проведенных проверок выявлено несколько десятков нарушений требований Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: установлены факты проведения конкурса с последующим поступлением на службу лиц, не соответствующих квалификационным требованиям, установленным действующим законодательством, факты допуска к уча-

стию в конкурсе лиц, не представивших все необходимые для участия в конкурсе документы и т. д.

По результатам проверки внесено 16 предложений об устранении нарушений законодательства о государственной службе и противодействии коррупции, привлечено к дисциплинарной ответственности 19 должностных лиц. В настоящее время нарушения закона устранены.

В целях совершенствования системы закупок и конкурсов путем обеспечения доступности информации, касающейся проведения закупок и конкурсов, Постановлением Правительства Пензенской области от 12.09.2008 № 589-пП создано автономное учреждение Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг». Распоряжением Министерства государственного имущества Пензенской области от 03.12.2008 № 786-р утвержден устав данного автономного учреждения, заключен трудовой договор с руководителем автономного учреждения.

В целях повышения качества предоставляемых населению г. Пензы муниципальных услуг Постановлением главы администрации г. Пензы в редакции от 10.10.2008 № 1712 утверждено положение о порядке ведения реестра (перечня) муниципальных услуг г. Пензы, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении. Определен перечень муниципальных услуг, предоставляемых администрацией города, иными органами местного самоуправления г. Пензы, которые будут предоставляться населению по принципу «одного окна» на базе Многофункционального центра по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Во всех муниципальных образованиях Пензенской области приняты планы или программы по противодействию коррупции. Проводится работа по повышению уровня правовой грамотности среди населения. С этой целью практикуется проведение сходов, собраний, встреч представителей районных администраций с жителями районов, на которых руководители различных служб и ведомств отчитываются о проделанной работе перед населением. Информация о функционировании органов исполнительной власти публикуется в районных газетах. В целях исключения фактов коррупции в районах совершенствуется организация деятельности по размещению муниципальных заказов. Для этого в каждом районе создана нормативно-правовая база, что позволяет осуществлять эффективный контроль, обеспечить доступность информации, касающейся проведения закупок и конкурсов. Во многих районах начала проводиться работа по созданию многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг. Для этой цели ведется разработка и оформление регламентов.

Муниципальным учреждением «Рекламная служба г. Пензы», совместно с рекламным агентством изготовлены стикеры: «Взятки должны уйти в отставку», «Власть против коррупции», в которых население города призывается сообщать о фактах коррупции, чиновничьей волоките с целью вымогательства, превышения полномочий со стороны государственных и муниципальных служащих.

Для информирования населения Пензенской области о целях, задачах и мероприятиях Плана противодействия коррупции на 2009 год, он размещен на сайте Департамента информационной политики и СМИ в разделе «информационная политика».

С представителями некоммерческих постоянно организуются консультативные встречи по антикоррупционной тематике. В районных газетах постоянно публикуются материалы о выявленных фактах коррупции и мерах, принимаемых для их устранения. Так, газета «Вестник» Спасского района от 16.01.2009 опубликовала отчет о деятельности районной прокуратуры по предотвращению нарушений законодательства о противодействии коррупции под заголовком «Борьба с коррупцией: итоги года». В частности, в материале рассказано о нарушениях федерального бюджетного законодательства в части взимания общеобразовательными учреждениями родительской платы за питание учащихся.

В течение прошедшего периода текущего года вопросы, рассматриваемые на мероприятиях, организованных и проводимых Правительством и общественными объединениями Пензенской области, включали в себя обсуждение социально значимых федеральных и региональных законопроектов. На заседаниях Совета при Губернаторе Пензенской области по делам ветеранов рассматривались проекты нормативных актов, затрагивающих сферу социального обеспечения указанной категории населения.

Совместно с Министерством финансов Пензенской области при участии Общественной палаты региона выработана система мер по контролю общественных организаций по целевому расходованию средств бюджета Пензенской области, а также бюджетов муниципальных образований региона.

В рамках Общественной палаты области работает, в соответствии с графиком, общественная приемная, где анализируются обращения граждан на предмет коррупционных проявлений в регионе. Предполагается создание постоянных каналов «обратной связи» с населением, в т.ч. через почтовые ящики для анонимных обращений в учреждениях здравоохранения, образования, органах власти.

На заседании Совета при Губернаторе Пензенской области по делам ветеранов (февраль 2009 г.), совместно с представителями Министерства здравоохранения и социального развития, Департамента потребительского рынка и лицензирования были

рассмотрены вопросы, касающиеся формирования рынка лекарственных средств, цен на продукты в регионе, а также меры противодействия коррупции в этих сферах.

Областные и районные газеты активно внедряют в общественное сознание основы антикоррупционного поведения, отмечают неизбежность наказания за преступления, связанные со взяточничеством, использованием служебного положения для собственного обогащения. При этом газеты широко используют весь арсенал разнообразных жанров журналистики: судебный очерк, интервью, журналистское расследование, криминальная хроника, комментарий к законодательству. В газетах введены разнообразные рубрики, помогающие читателю найти материал о коррупции: «Противодействие коррупции», «Человек и закон», «Коррупции заслон», «Борьба с коррупцией», «Нет коррупции», «Прокуратура информирует», «Федеральный закон № 273», «Тайны следствия». В первом квартале областными СМИ опубликовано более 30 материалов, посвященных теме борьбы с коррупцией.

— 7 сюжетов на телевидении (ТК «Экспресс» 26 января, 30 и 31 марта, ТРК «Наш дом» 30 января, 20 и 31 марта, ГТРК «Пенза» 31 марта);

— 8 публикаций в печати («Наша Пенза» 19 марта, «Комсомольская правда» 20 и 21 марта, «Пензенская правда» 20 марта, «Улица Московская» 20 марта (2 материала), «Репортёр» 24 марта, «Российская газета» 31 марта);

— 4 информации на лентах информационных интернет-агентств («Пенза Ньюз» 19 и 30 марта, «Пенза-Пресс» 20 и 30 марта).

В Шемышейской районной газете «Новое время» от 30.01.2009 г. опубликован материал «Что такое коррупция, и как с ней бороться?», подготовленный прокурором района Н. Шляхтун. В материале разъясняются новые требования к государственным и муниципальным служащим, которые призваны противодействовать противоправным действиям чиновников.

Этой же теме посвящен материал «Еще не вечер...», опубликованной в газете «Пензенская правда» от 30.01.2009 г. В материале на вопросы газеты относительно коррупции в Пензенской области отвечал заместитель председателя регионального Правительства О. В. Мельниченко.

В материале «Заслон коррупции», опубликованном в Малосердобинской районной газете «Труд» от 03.02.2009 г., читателям даются практические рекомендации, куда и с какими документами следует обращаться гражданам, в случае если они столкнулись с незаконными действиями со стороны чиновников органов государственной власти.

В материале «Ответственность за коррупционные правонарушения», опубликованном в газете

«Башмаковский вестник» от 04.02.2009 г. даны разъяснения по поводу меры ответственности за то или иное правонарушение и преступление, подпадающее под понятие коррупции.

Материал «Предпринимателю надо знать», опубликованный в Колышлейской районной газете «Трудовая честь» от 10.02.2009 г., информирует представителей бизнеса о том, какие ограничения распространяются Федеральным законом «О противодействии коррупции» на госслужащих, представителей милиции, которые приходят к предпринимателям с проверками.

Комментариям законодательства посвящены публикации «О противодействии коррупции» («Сельская правда» от 13.02.2009 г., Мокшанский район), «Ответственность за коррупционные проявления» («Вадинские вести» от 16. 03.2009 г.), «О противодействии коррупции» («Наровчатские новости» от 14.03.2009 г.), «Давать взятки — преступление» («Знамя труда» от 20.03.2009 г., Никольский район).

Основным инструментом оказания содействия общественным и религиозным объединениям в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции, является областная целевая программа «Развитие гражданского общества (на 2009–2011 годы)».

Положения данной программы позволяют оказывать финансовую поддержку организациям некоммерческого сектора для реализации ими мероприятий антикоррупционной направленности.

В рамках Плана мероприятий по противодействию коррупции в Пензенской области в первом квартале текущего года отделом по вопросам национальной политики и связям с религиозными объединениями Департамента информационной политики и СМИ проведено мероприятие, в рамках которого обсуждалась тема негативного влияния коррупции на общество: 12 февраля 2009 г. был организован круглый стол на тему: «Мировой экономический кризис глазами религиозных деятелей». В рамках дискуссии священнослужителями говорилось о недопустимости (греховности) с религиозной точки зрения коррупции как негативного явления в духовной и хозяйственной жизни общества. Подчеркивалось, что коррупция — одно из значительных препятствий в выходе общества из кризиса.

В соответствии с распоряжением Правительства Пензенской области №341-рП от 02.11.2007 г. проводится ежеквартальный сбор сведений, подготовка «Сводной Таблицы рейтинговой оценки исполнительных органов государственной власти Пензенской области по критерию открытости», которая размещается на интернет-портале Правительства Пензенской области в разделе «Административная реформа».

По итогам 4 квартала 2008 года средняя рейтинговая оценка исполнительных органов государ-

ственной власти Пензенской области по критерию открытости составила 3,5 балла (при максимальной оценке 5 баллов).

От 4 до 5 баллов получили: аппарат Правительства Пензенской области, Министерство государственного имущества, Министерство здравоохранения и социального развития, Министерство культуры и архивов, Управление государственной службы занятости населения, Управление жилищно-коммунального хозяйства, Департамент информационной политики и СМИ Пензенской области.

В тоже время Управление ветеринарии, Управление лесами, Управление по регулированию тарифов, развитию инфраструктуры и энергосбережению Пензенской области, архивный отдел, Управление промышленности, транспорта и энергетики, Управление по организации государственных закупок, Управление по охране, контролю и регулированию использования животного мира) получили менее 3 баллов, что свидетельствует о недостаточной работе по информированию населения об их деятельности.

Через существующие формы взаимодействия региональной власти и общественности (Советы при губернаторе по делам ветеранов, инвалидов, заседания Общественной палаты, «круглые столы» и т.п.) регулярно проводится мониторинг общественного мнения с целью его формирования с позиций нетерпимости к фактам коррупции.

Проводится работа по профилактике, убеждению, воздействию на сознание человека через формирование общественного мнения в рамках деятельности комиссий Общественной палаты с различными социальными группами населения.

Правительство Пензенской области постоянно взаимодействует с организациями некоммерческого сектора в плане разработки методов и форм диалога, плана совместных мероприятий, в том числе и мероприятий антикоррупционной направленности.

Эти планы реализуются через конференции, «круглые столы», заседания, на которых рассматриваются вопросы коррупции и принимаются соответствующие решения и рекомендации.

Проводится работа по де бюрократизации управленческих процессов и минимизации государственного вмешательства в частноправовые отношения.

Так в рамках Федерального закона «Об автономных учреждениях» с начала 2009 года все редакции районных газет, которые прежде имели организационно-правовую форму государственных учреждений, были наделены статусом государственных автономных учреждений. Правовой статус автономного учреждения гораздо шире, чем обычного бюджетного учреждения. Здесь доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения це-

лей, ради которых оно создано, а имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Изменена и система бюджетного финансирования редакций районных газет. Теперь они получают субсидии не на погашение убытков от производства и выпуска газет (как раньше), а на выполнение государственного задания учредителя на оказание государственной услуги по информированию населения Пензенской области о социально-экономической и общественно-политической ситуации в регионе, о деятельности Правительства и органов власти Пензенской области.

Результатом проводимых Правительством Пензенской области правовых и совместных с правоохранительными органами организационных мероприятий стало повышение активности всех правоохранительных структур по выявлению и пресечению преступлений коррупционной направленности, рост результативности их деятельности.

Если в 1 квартале 2008 г. было выявлено 76 преступлений, связанных с проявлениями коррупции, то за 1 квартал 2009 г. в 2 раза больше — 156.

Активизировалась работа и по выполнению оперативно-разыскных и профилактических мероприятий, направленных на выявление и пресечение преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, а также преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

Особое внимание тут направлено на выявление и пресечение преступлений коррупционной направленности, совершаемых должностными лицами, имеющими высокий профессиональный статус.

Сотрудниками правоохранительных органов области только за первые 3 месяца 2009 года выявлено 116 должностных преступлений (в 2008 г. — 71). Направлены в суд уголовные дела по 54 преступлениям (в 2008 г. — 24). Привлечено к уголовной ответственности 20 лиц (в 2008 г. — 16).

Общественная значимость выявленных коррупционных преступлений характеризуется тем, что среди лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за эти преступления, значатся: главы администраций районов, заместители глав администраций районов, главы районных поселков, специалисты администраций районов, главы органов местного самоуправления, специалисты различного уровня. В текущем году к уголовной ответственности уже привлечено 12 глав администраций.

Так в Колышлейском районе пресечена преступная деятельность главы администрации района, который в 2008 году, злоупотребив своим служебным положением, похитил принадлежащие администрации района денежные средства в сумме 70 000 ру-

блей. В ходе проводимых по указанному факту мероприятий выявлен еще и факт присвоения им в 2007 году денежных средств, принадлежащих администрации района, в сумме 30 000 рублей.

В Нижнеломовском районе пресечена преступная деятельность заместителя главы администрации Нижнеломовского района, который мошенническим путем заключил договор цессии с администрацией г. Нижний Ломов о переуступке права требования долга на МУП ЖКХ г. Нижний Ломов в сумме 249 077 рублей. По данному факту возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ.

Пресечена преступная деятельность главы администрации р.п. Сура, который в 2008 году, злоупотребляя должностными полномочиями, составлял фиктивные договоры на выполнение строительных работ.

Одним из проявлений коррупции, представляющих наибольшую общественную опасность, является взяточничество.

За 3 месяца 2009 года сотрудниками правоохранительных органов области пресечено 36 фактов взяточничества (в 2008 г. — 21), Направлены в суд уголовные дела по 20 преступлениям (в 2008 г. — 14). За получение взятки привлечено к уголовной ответственности 12 лиц (в 2008 г. — 11).

Возбуждено уголовное дело в отношении главы г. Каменки, Председателя собрания представителей г. Каменки, который в марте 2009 г. получил незаконное денежное вознаграждение в сумме 1200000 руб. за положительный результат сделки купли-продажи муниципальной собственности по заниженной стоимости. В результате его незаконных действий причинен ущерб государству в сумме 2640000 рублей. Ведется следствие.

Пресечена преступная деятельность Главы администрации районного поселка Земетчино Пензенской области, который, используя свое служебное положение, в январе 2009 года получил взятку в размере 50000 рублей за выдачу разрешения на продажу железобетонных плит и отторжения в пользу взяткодателя с последующим выкупом здания базы отдыха «Юбилейная».

Продолжена реализация мер по противодействию коррупции в медицинских и образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования в области.

Так сотрудниками милиции пресечена преступная деятельность преподавателя химико-технологического техникума, которая в декабре 2008 г. в служебном кабинете получила незаконное денежное вознаграждение в сумме 400 рублей от студента за принятие зачета.

В Каменском районе пресечена преступная деятельность заведующего поликлиникой, который в январе 2009 г. в служебном кабинете незаконно вы-

дал лист временной нетрудоспособности, за что получил незаконное денежное вознаграждение в сумме 300 рублей.

Активно проводятся оперативно-профилактические и проверочные мероприятия по защите бюджетных средств, в том числе выделяемых в рамках приоритетных национальных проектов. Особое внимание уделяется выявлению преступлений, совершаемых должностными лицами, участвующими в их реализации.

На этой стезе в феврале текущего года пресечена преступная деятельность заместителя главы администрации Городищенского района, который в 2008 году совершил нецелевое использование бюджетных денежных средств, полученных в рамках Приоритетного национального проекта «Развитие АПК», в сумме 6500000 рублей.

В Лопатинском районе пресечена преступная деятельность главы Комсомольской сельской администрации, которая в ноябре 2006 года внесла в официальный документ заведомо ложные сведения, необходимые некому гражданину для предоставляемого в ОАО «Россельхозбанк» отчёта по ранее взятому кредиту в рамках ПНП.

Осуществлялись мероприятия, направленные на выявление и пресечение фактов коррупции и в негосударственном секторе экономики.

В результате проведенных оперативно-розыскных и проверочных мероприятий, направленных на выявление преступлений, совершенных против интересов службы в коммерческих и иных организациях сотрудниками правоохранительных органов за 3 месяца 2009 года выявлено 20 преступлений коррупционной направленности (в 2008 г. — 13).

В этом списке, в Нижнеломовском районе пресечена преступная деятельность директора ДО ГБ «Тарханы», которая, используя служебное положение, незаконно перевела денежные средства в сумме 400 000 рублей с расчетного счета ЗАО «Хлеб-ресурс» на расчетный счет ЧП некоего господина.

В Камешкирском районе пресечена преступная деятельность директора ООО «Перспектива» — депутата районного комитета местного самоуправления, который в июне 2008 года, злоупотребив своими полномочиями, вопреки законным интересам коммерческой организации получил заем из кассы ООО «Перспектива» в сумме 562000 рублей и потратил их на личные нужды.

В целях обеспечения гарантий избирательных прав граждан в ходе выборов, назначенных на 1 марта 2009 года, и для противодействия проникновению представителей организованных преступных группировок и коррумпированных лиц в выборные законодательные органы государственной власти, представительных органов муниципальных образований, органов местного самоуправления Пензен-

ской области, подразделениями правоохранительных органов Пензенской области были проведены необходимые оперативно-розыскные и профилактические мероприятия.

Примером результативности совместных усилий стало возбуждение уголовного дела в отношении председателя избирательной комиссии избирательного участка с. Зеленовка, которая злоупотребляя должностными полномочиями, путем составления заведомо ложных документов, присвоила часть денежных средств, выделенных на подготовку и про-

ведение выборов.

В настоящее время Правительство Пензенской области продолжает запланированную работу по противодействию коррупции в целях устранения условий, порождающих коррупциогенные факторы, а также предупреждения коррупционных правонарушений, обеспечения ответственности за коррупционные правонарушения, формирования антикоррупционного общественного сознания, нетерпимости по отношению к коррупциогенным действиям, вовлечения гражданского общества в реализацию

# БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ДОЛЖНА БЫТЬ УПРЕЖДАЮЩЕЙ

**Н. Ю. БЕЛЫХ,**  
Губернатор Кировской области

Кировская область по выявленным фактам взяточничества по итогам прошлого года заняла 1-ю позицию в Приволжском федеральном округе (234 случая получения и дачи взятки), а всего было поставлено на учет 2901 преступление экономической направленности. Конечно, анализ состояния эффективности борьбы с преступностью в сфере коррупции свидетельствует, что, несмотря на некоторые положительные результаты, в области еще не сложилось четкой и завершенной системы по ее противодействию.

Традиционно меры борьбы с коррупцией подразделяются на две группы:

— общесоциальные — направленные на формирование законопослушной личности и устраняют проблемы в удовлетворении потребности граждан и должностных лиц. По сути — это формирование образа «положительного героя» решение бытовых проблем, повышение зарплаты, доступности кредитов ;

— специальные — направленные на пресечение коррупции. Как правило, это контроль за доходами, телефоны «доверия», конфискация имущества, защита свидетелей, борьба с оргпреступностью, антикоррупционная пропаганда.

Успех в борьбе с коррупцией — в правильном сочетании этих мер и их воздействия на разные категории граждан. В первую очередь на все население — в плане формирования правосознания, нетерпимости к коррупционным деяниям, укрепления доверия к власти. А также на должностных лиц, при этом важен подбор, воспитание, контроль за доходами и другие ограничения, установленные федеральным законодательством. Ключевым моментом здесь являются реальная защита должностных лиц от давления криминальных структур, защита как свидетелей, обеспечение информационной и физической недоступности для «коррумпирующих кругов».

В плане правового и нравственного воспитания меры противодействия коррупции направлены и на «простых граждан». Здесь важным является создание механизмов антикоррупционного решения проблем («электронное правительство», «одно окно»), а также снижение проблем в сфере социальных интересов (доступность квалифицированной медицинской помощи, кредитов, образования).

Кроме того, работа по противодействию коррупции направлена на представителей структур, оказывающих давление на должностных лиц, требующих «отработать» обязательства. Здесь ситуацию исправят жесткий оперативно-розыскной контроль, гласность в судопроизводстве, неотвратимость наказания.

О том, как правильно и эффективно бороться с коррупцией, в последнее время рассуждают очень многие. Обозначенные проблемы приобретают в современных условиях все большую значимость.

Предпосылки для «процветания» коррупции известны. Это неполнота и бессистемность правовой базы, отсутствие четких положений о полномочиях и ответственности государственных органов и должностных лиц, недооценка правового регулирования вопросов проведения антикоррупционного мониторинга и антикоррупционной экспертизы. Все это способствовало распространению коррупции в стране. Не стала исключением и Кировская область.

Согласно социологическим исследованиям на тему «Проблемы коррупции в Кировской области», проведенным в 2008 году Вятской торгово-промышленной палатой совместно с Агентством развития общественных связей «PR-технологии» ГК «ПроБизнесКонсалтинг», в области распространены все известные формы коррупции, которые требуют оперативного и активного противодействия.

Отмечу, что целью исследования стали выявление наиболее коррупционных сфер государственного и муниципального управления в Кировской области и самых распространенных форм коррупции, а также поиск эффективных антикоррупционных мер. Для этого был проведен экспертный опрос руководителей предприятий (малого, среднего и крупного бизнеса) и предпринимателей, которые выступили в роли экспертов.

На основании мнения экспертов сделаны интересные выводы. Так, наиболее распространенными формами, применяемыми в регионе, являются «предоставление конкурентных преимуществ «приближенным» к представителю власти компаний» и «взятки представителям власти». А по уровню влияния коррупционных явлений на ведение бизнеса в области лидируют «участие чиновников в городском и региональном бизнесе» и «коррупционное

давление на бизнес контрольных и надзорных органов». Кроме того, был сделан вывод о том, что самой коррупционной сферой взаимоотношений бизнеса и власти является «проведение конкурсов и тендеров на поставку товаров (услуг) органам государственной и муниципальной власти».

Согласно результатам исследований, актуальность проблемы коррупции в регионе очевидна. Однако противодействие этому явлению состоит не только в принятии законодательных актов или создании специальных комиссий. Не менее важно системное применение всех форм, начиная от сознательного поведения каждого отдельного гражданина до деятельности по организации эффективно администрирования работы государственных и муниципальных органов и широкой общественной поддержке антикоррупционных мер.

Определенный оптимизм вызывает то, что большинство руководителей предприятий и предпринимателей области (77%) выражают готовность активно противостоять коррупции в своей деятельности, при этом наиболее активная форма противодействия коррупции — строгое следование законным процедурам.

Полагаю, что к разрешению проблемы надо подходить комплексно, то есть одновременно бороться с последствиями (раскрытие и расследование коррупционных преступлений, принятие мер по возмещению причиненного ими ущерба), а также устранять причины этого явления. И здесь немаловажная роль отведена профилактике преступности, в том числе на стадии разработки законов и подзаконных нормативных актов, а также на этапах их совершенствования.

В связи с этим в текущем году особое внимание было уделено совершенствованию региональной нормативной правовой базы.

К примеру, во исполнение Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» принят Закон области «О противодействии коррупции в Кировской области», который установил основные принципы противодействия коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации антикоррупционных правонарушений на территории области.

Большие надежды мы связываем и с принятием закона «Об Общественной палате Кировской области». В идеале она призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан и общественных объединений, органов государственной власти области и органов местного самоуправления муниципальных образований в регионе. Это значит, будет обеспечено более эффективное решение наиболее важных вопросов экономического и социального развития области, защиты прав и свобод человека и гражданина, демократических принципов организации гражданского общества.

Для устранения причин и условий, порождающих коррупцию, и дальнейшего развития государственной антикоррупционной политики постановлением Правительства области утверждены правила проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти области.

Кроме того, разработана и утверждена областная целевая программа «О противодействии коррупции в Кировской области» на 2010–2012 годы. Она является важной составной частью антикоррупционной политики и обеспечивает согласованное проведение мероприятий.

Отмечу, что одним из приоритетных направлений этой Программы является формирование антикоррупционного общественного сознания и нетерпимости к проявлениям коррупции. Поэтому ее основные финансирование составляют мероприятия по созданию и размещению на территории области социальной рекламы антикоррупционной направленности и материалов по антикоррупционной пропаганде в средствах массовой информации.

Важным является и дальнейшее совершенствование регионального законодательства о государственной службе.

С начала года реализуется ведомственная целевая программа «Развитие государственной гражданской службы и совершенствование государственной кадровой политики в Кировской области на 2009–2010 годы». Ее рациональным зерном является внедрение механизмов выявления и урегулирования конфликта интересов на государственной службе, формирование кадрового резерва, обеспечение открытости гражданской службы.

Все мы прекрасно понимаем: коррупция кроется там, где есть сокрытие информации, неясные схемы принятия решений и их реализации.

Для того, чтобы борьба с коррупцией при исполнении государственных функций и предоставления государственных услуг была более эффективной, крайне важен вопрос о разработке и внедрении административных регламентов в сферах деятельности с высокой степенью коррупционных рисков. На мой взгляд, регламенты позволят установить четкий порядок соответствующих процедур предоставления государственных услуг, сократят сроки их предоставления, повысят прозрачность работы органов исполнительной власти.

На сегодняшний день в Кировской области внедрены 33 административных регламента исполнения государственных функций и предоставления социально значимых государственных услуг.

Мы начали внедрять и один из мощных антикоррупционных ресурсов — электронный документооборот. В г. Кирове созданы участки для принятия документов по регистрационному учету граждан на

получение социальных льгот, работающие по принципу «одного окна».

Заслуживает особого внимания также деятельность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Дело в том, что одной из серьезных проблем является сговор при проведении аукционов, когда поставщики до начала проведения процедуры договариваются о единой схеме поведения или же на аукцион приходит только один из всех допущенных участников. Все эти схемы хорошо известны. В результате нет реального снижения цены, реальной экономии средств, а конкуренция, если и есть, только фиктивная. Хочу отдельно подчеркнуть: не случайно большинство претензий высказывается не к проведению самой процедуры аукционов, а к этапу формирования заявок.

Решение этой проблемы я вижу во внедрении открытых торгов в форме электронных аукционов. Они являются наиболее эффективной, с точки зрения экономии, и самой прозрачной формой.

Преимуществом электронных аукционов является, прежде всего, расширение круга потенциальных поставщиков, так как предприятия и организации, независимо от их местонахождения, получают реальную возможность стать участником торгов. Как показал опыт, вследствие увеличения конкуренции значительно снижается цена закупки.

Кстати, переход к процедуре электронных аукционов решает также и проблему сговора участников размещения заказов, обеспечивает анонимность, что позволяет снизить коррупционные риски.

Именно поэтому в области внедряется автоматизированная система размещения государственных и муниципальных заказов. С 1 июля 2009 года при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд аукционы проводятся в электронной форме.

Как показала практика, при проведении таких аукционов существенно снижаются возможности для согласованных действий участников размещения заказа, то есть сговора. Вообще, любые коррупционные схемы исчезают или, как минимум, становятся заметными при использовании прозрачных и публичных механизмов.

Подчеркиваю, мы ориентированы на максимальное раскрытие информации по госзакупкам, в частности, на широкий общественный контроль всех процедур аукционов со стороны участников, депутатов, журналистов, общественности. Только так мы сможем максимально эффективно подойти к расходованию бюджетных средств и получению оптимального качества товаров и услуг для государственных нужд.

У нас нет сомнения, что эффективно бороться с коррупцией можно через повышение образовательного уровня и правового просвещения населения.

В Вятском государственном гуманитарном университете, например, в рамках программы курсов повышения квалификации «Государственная служба: правовое и организационное обеспечение» проходят учебные занятия на тему предупреждения коррупции в органах государственной власти.

Отмечу и то, что в рамках областной целевой программы «Развитие предпринимательства в Кировской области» создана трехуровневая система бизнес-образования начинающих предпринимателей. После обучения начинающим предпринимателям в течение первого года оказывается бесплатное консалтинговое сопровождение по любым вопросам ведения бизнеса.

В системе образования работа по усилению противодействия проявлениям коррупции проводится по нескольким направлениям: среди педагогических работников образовательных учреждений (в рамках повышения квалификации) и среди обучающихся и их родителей.

Например, для учащихся организуются беседы, тематические викторины, деловые игры «Закон и порядок», конкурсы плакатов и электронных презентаций «Что такое коррупция и как ее искоренить», анкетирование участников образовательного процесса по вопросам правовой грамотности. Более того, антикоррупционный просветительский блок включен даже в 5 классе в предмет регионального компонента «Основы жизненного самоопределения», а в 9 классе — в общероссийскую программу по воспитанию правовой грамотности «Мой выбор». Уверен, что такая «прививка от коррупции» нужна.

В целях исключения случаев коррупционных проявлений в ходе итоговой аттестации выпускников 11 классов на экзамены, проводимые в форме единого государственного экзамена, у нас привлекаются общественные наблюдатели из числа представителей государственных органов законодательной власти, средств массовой информации, родительских комитетов, попечительских советов, общественных объединений и организаций. Результат этой работы есть: по оценке независимых экспертов федерального агентства по образованию Минобрнауки России, в Кировской области не было отмечено ни одного факта нарушения процедуры проведения ЕГЭ.

Стоит отметить и то, что в 2008/2009 учебном году в области проведен конкурс исследовательских работ учащихся «Россия без коррупции», а с января по апрель 2009 года прошел тематический областной конкурс учебно-методических работ педагогов областных образовательных учреждений. Их методические разработки направлены в образовательные учреждения области для практического применения в образовательном процессе.

Большая работа проводится среди родителей учащихся. На родительских собраниях классными руководителями и представителями правоохранитель-

ных органов обсуждаются вопросы ответственности граждан за коррупционные действия.

К сожалению, проблема борьбы с коррупцией остается неизменно актуальной, поскольку человеческие слабости мало зависят от эпохи и места жительства людей. Не случайно Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года назвал коррупцию одним из главных барьеров на пути нашего развития.

Негативные последствия коррупции выражаются в ресурсных и временных затратах для граждан и организаций, существовании теневой экономики, неэффективности государственного управления.

Поэтому нужна постоянная пропаганда в СМИ антикоррупционной деятельности и ее результатов (примеры, сюжеты из колоний, где «сидят» коррупционеры, сюжеты об описанном имуществе, осужденных преступниках, реально защищенных свиде-

телях, отмененных решениях и т. д.). Именно пропаганда положительного опыта, неотвратимости наказания, ориентации на патриотизм, меценатство, скромность может со временем дать результат.

Безусловно, коррупция — одна из общих бед, и противодействовать ей мы можем только вместе. Убежден, что пресечение коррупционной деятельности только среди региональных чиновников при сохранении коррупционных схем на федеральном и муниципальном уровнях не даст ожидаемого эффекта. Если говорить о гражданах, то они сталкиваются с бытовой коррупцией в основном на местном уровне. Бюджет же преимущественно страдает от коррупции на федеральном уровне.

Так что противодействовать коррупционным проявлениям можно только совместными усилиями. В конечном итоге от эффективности наших совместных действий зависит главное — комфортные условия жизни наших соотечественников.

# ГЛАСНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ — «АХИЛЛЕСОВА ПЯТА» КОРРУПЦИИ

**В. Ф. МИСЮРА**

ответственный секретарь Совета политической партии  
«Справедливая Россия» по противодействию коррупции

Страна задыхается от коррупции, захлёбывается обвальным потоком коррупционных деяний, поразившим практически все сферы жизни общества — от государственной службы и правоохранительных органов, до здравоохранения, образования, жилищно-коммунальной сферы.

Говоря о причинах и последствиях этого явления, заместитель председателя Комитета по безопасности Госдумы РФ Геннадий Гудков отмечает, что «коррупция — это результат отсутствия демократических механизмов, подавления оппозиции, слабый парламент и зависимый суд. Десятки миллионов российских граждан вовлечены в коррупционную деятельность. Это серьёзная беда, разрушающая государство».<sup>1</sup>

Степень распространения коррупции уже давно вызывает серьёзную тревогу в российском обществе, порождает у граждан недоверие к государственным институтам и к власти в целом, создаёт негативный имидж России на международной арене, ограничивает приток зарубежных инвестиций.

Коррупция становится реальной угрозой национальной безопасности, поскольку:

сводит на нет или тормозит крупномасштабные экономические и социальные преобразования, само развитие Российского государства;

расширяет сектор теневой экономики, уменьшает налоговые поступления в бюджет, делает неэффективным использование бюджетных средств;

негативно влияет на имидж страны в глазах ее политических и экономических партнеров, ухудшает инвестиционный климат;

увеличивает имущественное неравенство граждан;

формирует в общественном сознании представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти;

является питательной средой для организованной преступности, терроризма и экстремизма;

приводит к деградации моральных ценностей общества, исконных национальных традиций и обычаев;

оказывает негативное воздействие на формирование политической элиты, избирательный процесс,

<sup>1</sup> См. Победить коррупцию можно только сообща — Парламентская газета, 9 октября 2009 г.

деятельность органов власти и институтов гражданского общества<sup>2</sup>.

По результатам исследования «Индекс восприятия коррупции» (ИВК), проведенного международной общественной организацией Transparency International, Россия за 2009 год оказалась на 146-м месте из 180 возможных.<sup>3</sup>

Масштабы коррупции достигли потрясающих размеров. Об этом убедительно свидетельствуют данные об объёмах коррупционного рынка (количество денег, затрачиваемых гражданами России на рынке коррупционных услуг за год).

«Ежегодный объем» коррупции составляет \$ 400 млрд. Это было, правда, до кризиса, чуть больше в стране денег было, — уточнил Геннадий Гудков, выступая 14 декабря 2009 г. на круглом столе «Противодействие коррупции» в Ростове-на-Дону. — Сегодня все эксперты исходят из цифры в \$ 300 млрд. Это говорит о том, что бюджет, примерно сопоставимый с бюджетом Российской Федерации, растаскивается по карманам».<sup>4</sup>

В первую очередь опасность коррупции в России связана с действиями чиновников в ущерб национальным интересам. Коррупция стала основным источником дохода для определенной части руководителей федерального, регионального и муниципального уровней, представителей законодательных органов и политических партий, превратилась в главный побудительный мотив при принятии управленческих решений. Широкое распространение коррупции и её системный характер привели к тому, что государственная и региональная политика зачастую прямо диктуется частными интересами лиц, находящихся непосредственно во власти или способных напрямую влиять на принятие решений.

Только в первом полугодии 2009 г. органами прокуратуры выявлено почти 11 тыс. нарушений зако-

<sup>2</sup> См. Коррупция стала составной частью политики, экономики и общественной жизни// Парламентское обозрение / 2009 / 03 / № 4(82).

<sup>3</sup> См.: по степени распространенности коррупции наша страна входит в число наиболее коррумпированных стран мира: в 2005 году — 126-я позиция (из 158), в 2006 году — 121-я (из 163), в 2007 году — 143-я (из 179).

<sup>4</sup> См.: [www.rosbalt.ru/print/697171.html](http://www.rosbalt.ru/print/697171.html).

нодательства о государственной службе и свыше 50 тыс. — о муниципальной службе.<sup>5</sup>

Особый интерес для коррупционеров и мошенников представляют огромные денежные ресурсы, поступающие из бюджетов всех уровней на реализацию национальных и региональных проектов. С целью их «освоения» придумываются различные схемы увода и распыления государственных средств.

В январе текущего года, к примеру, пресс-служба Главного управления МВД России по Южному федеральному округу сообщила, что сотрудники милиции совместно с оперативниками УФСБ России по Ростовской области выявили организованную преступную группу из шести человек, занимавшуюся хищениями и последующей легализацией денег, полученных преступным путем. По версии следствия, через ростовский филиал «Россельхозбанка» злоумышленники похитили 250 млн рублей государственных средств, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Развитие АПК».

По выявленным фактам возбуждено девять уголовных дел. Создателем и руководителем группировки следствие считает управляющего ростовским филиалом Связь-банка, бывшего директора ростовского филиала РСХБ Юрия Волохонского. По делу проходят десять фирм, которые учреждались за несколько месяцев до начала псевдокредитования. Действуя по заранее обговоренной схеме, подозреваемые специально создали несколько ООО, которым Ростовский филиал «Россельхозбанка» выдал крупные кредиты под залог несуществующей сельхозтехники и недвижимости. Затем похищенные деньги легализовывались в виде приобретения коттеджей, офисов и объектов бизнеса в разных частях России.

Всего же в 2009 году только на Юге России правоохранители «накрыли» три крупные межрегиональные организованные преступные группы, которые лишили госбюджет 1,5 млрд рублей! К уголовной ответственности привлечено 26 членов таких ОПГ. В ростовском СИЗО уже давно ждут решения своей участи еще двое банкиров — бывший председатель совета директоров «Донактивбанка» Сергей Самохвалов, и бывший председатель правления того же банка Ирина Карманова, которые, по версии правоохранительных органов, вместе с коллегами из московского «Анталбанка», незаконно обналичили, конвертировали и вывели за границу более 20 миллиардов рублей!<sup>6</sup>

5 Сухаренко А. Н. Комментарий к докладу ГРЕКО по России / Антикоррупционер, декабрь №2 (4), 2009 г. — с. 62.

6 См. А. Сидоров «Банкир под следствием» — <http://www.interfax-russia.ru/South/print.asp?id=118368&type=view>;

«У Россельхозбанка похитили 250 миллионов рублей» // Крестьянские Ведомости- 13.01.2010 г. — <http://www.yarmarka.net/news/news.asp?id=60085>; «Управляющий похитил у собственного банка четверть млрд рублей» // <http://www.pravo.ru/news/view/22824/>

Статистика коррупционных скандалов показывает, что наиболее подверженной им является муниципальная власть из-за сравнительной немногочисленности электората и значительности неконтролируемых финансовых потоков, вызванных передачей государственных полномочий на муниципальный уровень.

Значительное количество чиновников, привыкших к абсолютному произволу в расходовании средств, в использовании административного ресурса, не могут устоять перед соблазном использовать служебное положение в личных интересах. Характерными признаками коррупционной составляющей и вымогательства взятки со стороны таких «слут народа» являются затягивание решения различных вопросов, проявления волокиты, неправомерные отказы в регистрации, отстаивание позиций конкурирующих организаций и т. п.

Широкое распространение получила такая форма коррупции, как взятки должностным лицам. Однако взятка не является единственным проявлением коррупции. Сюда можно относить и налоговые привилегии, и нецивилизованное лоббирование, и протекционизм, и незаконную коммерческую деятельность чиновников, и т. п. Причем, во многих случаях взятничество становится системой, когда взятки принимают все, или практически все служащие определенной категории, делятся ими с вышестоящими руководителями.

Рассматривая коррупцию как социальное явление, следует учитывать, что коррупционные действия всегда имеют в своей основе конкретных субъектов профессиональной деятельности. Исследования, проведенные отечественными и зарубежными специалистами, свидетельствуют, что к числу наиболее «коррупциогенных» должностей относятся должности муниципальных служащих и работников органов местной власти, сотрудников налоговых и таможенных органов.<sup>7</sup>

Основным оружием бюрократии, с помощью которой она пытается навязать обществу свою волю, оставаясь сама при этом без контроля, является закрытость, утаивание правды, монополия на информацию, что создает условия для бесконтрольности и безответственности чиновников перед обществом, для сокрытия фактов их противоправной деятельности.

В настоящее время коррупция в России превратилась в выгодный «бизнес» для определенной части работников государственных и муниципальных органов власти и становится вынужденным образом жизни для общества, в результате чего многие рос-

7 См. Исаков В. Б. Кому и за что дают взятки. Международное сравнительное исследование // Белая книга о борьбе с коррупцией. — Торгово-промышленная палата Российской Федерации. — М.: ООО «ТПП-ИНФОРМ», 2007, с. 492-493.

сияне заражаются «вирусом недоверия» к власти, к способности государства обуздать коррупцию.

Подчеркивая опасность этого явления, в Национальном плане противодействия коррупции прямо отмечено, что «коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации».<sup>8</sup>

Общество заинтересовано в сокращении коррупции, ограничении коррупционного беспредела чиновников всех уровней и рангов. Исходя из этого в последние два года принято немало конкретных мер для усиления борьбы с этим злом.

Только в первом полугодии 2009 г., как отметил Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка, выступая перед депутатами Государственной Думы, в стране зарегистрировано почти 30 тысяч преступлений, совершённых против государственной власти, интересов госслужбы и службы в органах местного самоуправления. Госслужащие зачастую незаконно участвуют в коммерческой деятельности, являются учредителями, владеют долями и пакетами акций, занимают оплачиваемые должности в хозяйствующих субъектах, что создаёт идеальную почву для коррупции. В первом полугодии текущего года прокурорами выявлено почти 11 тысяч нарушений законодательства о госслужбе и свыше 50 тысяч — о муниципальной службе.<sup>9</sup>

Неединичны факты привлечения к уголовной ответственности представителей руководящего звена органов государственной власти местного самоуправления. По данным, приведенным Министром внутренних дел РФ Р. Нургалиевым, только за последнее время пресечена преступная деятельность исполняющего обязанности вице-премьера Республики Карелия, должностных лиц правительств Амурской, Новосибирской областей, председателя Ставропольской краевой законодательной Думы, заместителей губернаторов Орловской, Волгоградской и Курганской областей, глав и заместителей глав администраций муниципальных образований Республики Адыгея, Ставропольского края, Калининградской, Московской, Ростовской, Оренбургской областей.<sup>10</sup>

Несмотря на принимаемые руководством страны меры, уровень коррупции в России остается высоким. Именно поэтому Президент и Правительство России ставят борьбу с коррупцией в число стратегических задач.

Президент РФ Дмитрий Медведев, обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г., подчеркнул, что «за шесть месяцев текущего года рассмотрено свыше 4,5 тысячи дел коррупционной направленности, среди осужденных — 532 представителя органов госвласти и органов местного самоуправления, более 700 работников правоохранительных органов».<sup>11</sup> Только «посадками» проблеме коррупции в России не решить, однако сажать надо, заявил Президент.

По словам главы государства, борьба с коррупцией должна вестись по всем направлениям — «от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной системы, до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым проявлениям этого социального зла».<sup>12</sup>

С середины 2008 года, после принятия Национального плана противодействия коррупции, сделаны только первые шаги в его практической реализации, нарабатываются эффективные методы, способные урезонить коррупционеров. Безусловно, сажать взяточников нужно, и без сожаления. Однако изменить сложившуюся ситуацию только жесткими мерами уголовно-принудительного характера невозможно. Еще древние мудрецы утверждали, что человеком должен руководить не страх наказания, а страх стыда. Именно поэтому действенным способом победить коррупцию должны стать гласность и открытость информации, прозрачность в деятельности государственных служащих, отсутствие которых создает комфортные условия для процветания в стране коррупции и казнокрадства.

Закрытость деятельности государственного аппарата создает условия для бесконтрольности и безответственности государственных служащих и политиков перед обществом, для успешного сокрытия фактов коррупции. Самый действенный метод борьбы с коррупцией — это публичная огласка действий, которой более всего остерегаются коррумпированные чиновники. И если они будут знать, что каждый их незаконный шаг будет вынесен на суд общественности, они лишний раз подумают, прежде чем брать взятки.

Именно поэтому гласность и открытость становятся «ахиллесовой пятой» коррупции. Много лет назад, выступая на одном из судебных процессов, известный русский юрист П. Александров заметил,

8 См. Российская газета от 5.08.2008 г.

9 См. Победить коррупцию можно только сообща — Парламентская газета, 9 октября 2009 г.

10 Там же.

11 Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 12 ноября 2009 года.

12 Там же.

что есть только одно средство дезинфекции от инфекционного вируса коррупции — гласность и свобода слова<sup>13</sup>.

Как показывает мировая практика, наиболее эффективными инструментами антикоррупционных мер являются гласность, открытость и гражданский контроль. В тех странах, где люди имеют полноценную информацию о деятельности власти, нет коррупции, а государство соблюдает законы, то есть права и свободы человека, работает ответственно и эффективно на общее благо. Именно поэтому такие успешные страны, как Финляндия, Дания, Исландия, Новая Зеландия, где, по данным «Трансперенси Интернешнл», практически нет коррупции, занимают первые места по уровню свободы прессы в рейтингах международной организации журналистов «Репортеры без границ».

Информационная прозрачность модернизирует страну, создает условия для роста ее конкурентоспособности, укрепления государства, гражданского общества, а в конечном итоге, искоренения коррупции. К примеру, если, в Германии или в Соединенных Штатах Америки избиратели увидели бы, что на жену федерального министра, которая не работала ни дня в бизнесе, записаны огромные земельные участки, пароходы, самолеты, виллы и т. п., то такой чиновник в лучшем случае тут же вынужден был бы уйти с должности, в худшем — начали бы проверять источники его доходов и возбудили бы, в конце концов, уголовное дело. У нас пока ничего подобного нет, поэтому и эффективность борьбы с коррупцией гораздо ниже.

В апреле 2009 г. председатель общественного комитета народного контроля Дигорского района Республики Северная Осетия — Алания Г. П. Гамаев опубликовал в республиканской общественно-политической газете «Социалистическая Осетия» открытое письмо к Главе Республики Мамсурову Т. Д., Председателю Республиканского Парламента Хабицовой Л. Б., Председателю Правительства Республики Хлынцову Н., Прокурору Республики Штадлеру Г. В. о пресечении коррупционной деятельности со стороны главы районной управы Койбаева А. В.

В письме отмечено, что с марта 2008 г., когда была избрана новая администрация Дигорского района во главе с А. В. Койбаевым, начались финансовые нарушения, хищения, присвоение, нецелевое использование бюджетных средств. Автор приводит факты продажи муниципальной собственности по значительно заниженной стоимости. В июне 2008 г. во время проверки финансово-хозяйственной деятельности администрации района «пропал» сейф Районной администрации с финансовыми документами, в связи с чем до

настоящего времени не находят подтверждения пропажи миллионов бюджетных средств. Результаты проводящихся проверок финансово-хозяйственной деятельности администрации свидетельствуют о том, что они не будут доведены до конца, а виновные в очередной раз уйдут от ответственности.

Обеспокоенный таким положением дел, председатель общественного комитета народного контроля района публично обратился к высшим должностным лицам Республики за помощью в расследовании вскрытых фактов хищения, присвоения и нецелевого использования бюджетных средств; оказания содействия в погашении долгов перед малоимущими гражданами по компенсациям за коммунальные услуги; отстранении от занимаемых должностей глав администрации района Койбаева А. В. и города — Акоева С. Н.

В мае и октябре 2009 г. на главной площади районного центра состоялись многочисленные митинги, на которых собравшиеся требовали от властных структур защиты своих законных прав и интересов. Резолюции обоих состоявшихся митингов направлены первым лицам Республики. Люди надеялись, что их коллективное мнение будет услышано.

Однако, прошло полгода после этого обращения, но ситуация в районе ничуть не изменилась. Видя это, Г. П. Гамаев в этой же газете публикует большую статью «Зона бедствия», которую вновь завершил обращением к республиканской власти о том, что жители района ожидают от руководителей Республики не только ответа, но и решительных действий в отношении тех, кто довел район до такого состояния.<sup>14</sup>

К сожалению, высокопоставленные чиновники проигнорировали и публикации, и резолюции народных сходов. Видя это, председатель общественного комитета народного контроля был вынужден «искать правду» в Москве, и обратился к депутатам Государственной Думы, надеясь, что этот шаг позволит наконец-то сдвинуть дело с мертвой точки.

Анализ публикаций российских СМИ, к сожалению, свидетельствует, что обнародуются лишь редкие сведения о коррупционных действиях мелких служащих, сотрудников силовых структур или опальных губернаторов, в результате чего только создается видимость активной борьбы с коррупцией, а в общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан перед лицом власти и перед преступностью.

После подписания Президентом РФ 19 мая 2008 г. Указа № 815 «О мерах по противодействию коррупции», заметно усилилось внимание следственных органов к фактам коррупции. Если в 2008 году к ним по-

13 Кучвальская И. «Коррупция и власть: кто победит?» - [http://bdg.press.net.by/1998/98\\_06\\_04.472/vic.htm](http://bdg.press.net.by/1998/98_06_04.472/vic.htm)

14 См.: С.Гамаев. «Ограбление по...дигорски» — Социалистическая Осетия, апрель 2009 г., № 1(8); С. Гамаев. «Зона бедствия» — Социалистическая Осетия, октябрь 2009 г., № 2(9).

ступило более 49 тыс. таких сообщений, то за 9 месяцев 2009 г. — уже более 42 тыс., по которым возбуждено 12,4 тыс. уголовных дел, что составило 31,8% от общего числа обращений. Около 6,5 тыс. уголовных дел направлено в суды. К уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений привлечены 842 лица с особым правовым статусом, в том числе свыше 500 депутатов и выборных глав местного самоуправления, 15 депутатов региональных законодательных собраний, 19 судей, 33 прокурора, 86 адвокатов и более 100 следователей органов внутренних дел и наркоконтроля.<sup>15</sup> Но многие ли из этих фактов стали достоянием общественности? Такое отношение к обнародованию фактов коррупции позволяет утверждать о недостаточном внимании к этой актуальной проблеме со стороны государства и СМИ.

Свободные и открытые средства массовой информации могут вносить более ощутимый вклад в противодействие коррупции. Для этого важнейшими направлениями их работы должны стать:

- информирование общества о реализации антикоррупционных программ в России и за рубежом;
- обнародование фактов коррупции и проведение их независимых расследований;

- информирование общественности о последствиях коррупции;

- придание максимальной гласности примеров наказания коррупционеров, неотвратимости ответственности коррумпированных чиновников за содеянное;

- пропаганда позитивного опыта тех, кто добросовестно исполняет свой долг, честно выполняет свои обязанности, служит государству и людям;

- обучение граждан навыкам антикоррупционного поведения, формирование новых норм гражданской морали, позиции непримиримости к коррупционным проявлениям, нетерпимости к мздоимству.

Эффективным способом борьбы с коррупцией должна стать открытость информации, обнародование сведений федеральными и региональными органами **исполнительной власти** об исполнении бюджета, о реализации целевых программ, об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и условиях их проведения.

Серьёзной проблемой в настоящее время является тот факт, что в сознании большинства россиян коррупция становится обыденным явлением. В связи с этим существенно возрастает роль институтов гражданского общества. Поодиночке ни государство, ни отдельные общественные организации ничего не решат, и сделать не смогут. Нужны совмест-

ные усилия, общая идеология, направленная на решение данной проблемы.

Исходя из этого важнейшим направлением в реализации государственной антикоррупционной политики должно стать установление позитивного диалога между государством и обществом, практическое вовлечение гражданского общества в процесс борьбы с коррупцией. Реализуя Национальный план противодействия коррупции, государство должно привлекать к этому широкие общественные круги, консолидировать усилия всех ветвей власти, государственных и общественных институтов, политических партий, бизнеса, средств массовой информации.

В этой связи целесообразно обеспечивать повышение роли Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции за счет привлечения к участию в его работе представителей гражданского общества. Для чего при Совете могут быть созданы рабочие группы по конкретным вопросам с широким участием представителей общества, что не только обеспечит реальный комплексный подход и увеличит экспертный потенциал Совета, но и укрепит его легитимность в глазах широкой общественности.<sup>16</sup>

В условиях высокой коррумпированности общества неизбежно возникает противостояние между представляющими государство чиновниками и гражданами. Уровень этого конфликта повышается за счет недостаточного контроля за деятельностью чиновников. В этой ситуации особенно важны эффективные контролирующие инструменты гражданского общества — общественный контроль, гласность и открытость, которые во многом могут предотвратить и сдержать коррупцию.

Во всём мире гражданское общество не просто существует в виде организаций, но этим организациям предоставлено право контроля. Если наши граждане будут иметь возможность контролировать власть, они не дадут чиновникам безнаказанно воровать. В советские времена существовали эффективные контролирующие инструменты гражданского общества. Взять, к примеру, систему «Народного контроля», в которую привлекали людей с повышенной рефлексией на недобросовестные поступки должностных лиц. Хотя эта организация была и бессильна сдерживать все акты коррупции, тем не менее, определённый государственный орган нравственного характера всё же существовал, куда можно было обратиться с жалобой, где заслушивались отчёты руководителей, и осуществлялась общественная проверка их работы. Сегодня, когда уровень коррупции в стране достиг небывалой величины, такой общественный контроль практически отсутствует.

<sup>15</sup> Сухаренко А.Н. Комментарий к докладу ГРЕКО по России / Антикоррупционер, декабрь №2 (4), 2009 г. — с.60-61.

<sup>16</sup> Доклад группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по Российской Федерации / Антикоррупционер, декабрь №2 (4), 2009 г. — с. 44.

Могут возразить, что в Российской Федерации имеются институты, призванные контролировать государственные органы и должностных лиц. Действительно, такие органы созданы и функционируют, но все они постепенно перетекают под государственный контроль. Государство в лице чиновников хочет само себя контролировать.

Но разве разумно доверять контроль над чиновниками самим чиновникам? Государство обязано нести ответственность за тех чиновников и служащих, которым оно поручило осуществлять функции власти. Избавить Россию от коррупции способны общественный и гражданский контроль, который в сочетании с реальной ответственностью перед законом позволит предупредить и пресечь коррупцию в системе государственной службы и нейтрализовать ее негативные последствия.

Необходим парламентский контроль — контроль власти от имени народа, без которого невозможно справиться с воровством внутри самой власти. Проект такого закона, позволяющего парламенту стать эффективным органом, ответственным перед народом, подготовлен фракцией «Справедливая Россия». Вместе с контролем прокурорским, судебным, наряду со свободными и независимыми СМИ, парламент-

ский контроль позволит создать механизм жесткого и независимого общественного контроля, который во всех странах является ключевым для устранения коррупции внутри самой верхушки власти.<sup>17</sup>

В нынешних условиях гласность, открытость и свобода слова реально могут стать действенным средством дезинфекции от инфекционного вируса коррупции.

Учитывая, что коррупция образуется при огромном сосредоточении власти и её полной бесконтрольности, необходимо добиваться гласности и прозрачности в деятельности государственных служащих. В Национальном плане противодействия коррупции и в Федеральном законе «О противодействии коррупции» общественный контроль определен как превентивная мера по профилактике коррупции. Поэтому четкая система общественного и государственного контроля над работой бюрократического аппарата независимые средства массовой информации, должны становиться таким же сдерживающим фактором, как и неотвратимость наказания.

---

17 См. «Коррупция для России страшнее НАТО!» — Комсомольская правда, 14-21 января, 2010

## ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ (№815 от 19 мая 2008 г.) «О мерах по противодействию коррупции».
2. Национальный план противодействия коррупции. Утвержден Президентом РФ 31.07.2008 г. Пр-1568 — «Российская газета, 5.08.2008 г.
3. Федеральный закон РФ от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 12 ноября 2009 года.
5. Антикоррупционная политика в современной России — Саратов — Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006 — 240 с.
6. Победить коррупцию можно только сообща — Парламентская газета, 9 октября 2009 г.
7. Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник. Т 1(39). — М.: 2009. — 576 с.
8. Гамаев С. «Ограбление по...дигорски» — Социалистическая Осетия, апрель 2009 г., № 1(8).
9. Гамаев С. «Зона бедствия» — Социалистическая Осетия, октябрь 2009 г., № 2(9).
10. Гудков Г. В. Парламентский контроль необходимо усилить. / Антикоррупционер, декабрь №2 (4), 2009 г. — с.16-19.
11. Доклад группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по Российской Федерации / Антикоррупционер, декабрь №2 (4), 2009 г. — с.41-59.
12. Исаков В.Б. Кому и за что дают взятки. Международное сравнительное исследование//Белая книга о борьбе с коррупцией. — Торгово-промышленная палата Российской Федерации. — М.: ООО «ТПП-ИНФОРМ», 2007. — 536 с.
13. Юсупов М.Р., Минин А.Я. Противодействие коррупции институтами гражданского общества —Московская торгово-промышленная палата — М.: Изд. Дом МИСиС, 2009. — 346 с.
14. Кондрашин И. КОРРУПЦИЯ — как дефект гражданского сознания— <http://ikondrashin.narod.ru/rus/korrupt.htm>
15. Кучвальская И. «Коррупция и власть: кто победит?» — [http://bdg.press.net.by/1998/98\\_06\\_04.472/vic.htm](http://bdg.press.net.by/1998/98_06_04.472/vic.htm)
16. А. Сидоров «Банкир под следствием» — <http://www.interfax-russia.ru/South/print.asp?id=118368&type=view>;
17. «У Россельхозбанка похитили 250 миллионов рублей» // Крестьянские Ведомости— 13.01.2010 г.— <http://www.yarmarka.net/news/news.asp?id=60085>.
18. «Управляющий похитил у собственного банка четверть млрд рублей» // <http://www.pravo.ru/news/view/22824/>.
19. <http://www.rusedina.ru/?id=10006>.
20. [http://www.rusrand.ru/ac/cifra\\_261.html](http://www.rusrand.ru/ac/cifra_261.html).
21. <http://www.rosbalt.ru/print/697171.html>.

# ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ, КАК ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ НАУЧНЫХ ПРОБЛЕМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ, ВКЛЮЧАЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

**С. И. ГИРЬКО,**

начальник ВНИИ МВД России, заслуженный деятель науки РФ,  
доктор юридических наук, профессор

**П. П. ЕЛИСОВ,**

начальник отдела ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

Государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ВНИИ МВД России) был образован 19 декабря 1945 г. в составе центрального аппарата НКВД СССР (Главное управление милиции) первоначально как Научно-исследовательский институт криминалистики. На него были возложены задачи по разработке и внедрению научно-технических средств в деятельность милиции, совершенствованию методов и средств обнаружения и исследования вещественных доказательств, производству наиболее сложных экспертиз для органов внутренних дел. Впоследствии функции института существенно расширились.

Сегодня ВНИИ МВД России является **головным многопрофильным** научным учреждением Министерства по проведению научных исследований проблем криминологии и уголовного права, оперативно-разыскной, уголовно-процессуальной и административной деятельности органов внутренних дел. Научно-исследовательский вектор ВНИИ МВД России направлен на разработку и совершенствование стратегических подходов к развитию системы МВД России, организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел Российской Федерации с учетом складывающейся криминальной ситуации. Институт имеет значительный опыт проведения социологических исследований, выработки криминологических прогнозов различной степени срочности.

Основными задачами института являются:

научное обеспечение разработки и реализации государственных мер по борьбе с преступностью и укреплению правопорядка;

исследование актуальных проблем деятельности органов внутренних дел (криминальной милиции, милиции общественной безопасности, следственных

аппаратов, подразделений дознания, оперативно-технических служб);

авторское сопровождение результатов научных разработок;

подготовка научных кадров.

Основные формы реализации задач:

проведение фундаментальных и прикладных исследований по проблемам деятельности органов внутренних дел;

участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных актов;

участие в разработке и реализации федеральных, региональных целевых и иных российских и международных программ по борьбе с преступностью и охране правопорядка;

изучение организации, форм и методов работы полицейских, следственных и иных правоохранительных учреждений зарубежных стран, подготовка предложений о практическом использовании их опыта в деятельности органов внутренних дел России.

**Приоритетными направлениями** в деятельности института являются:

создание единой государственной системы предупреждения преступности;

криминологическое прогнозирование преступности с изучением ее латентной части; определение потенциала правоохранительной системы, который надо задействовать с учетом реального распространения преступных деяний в стране;

разработка мер по борьбе с терроризмом, пресечению каналов его финансирования; по борьбе с общеуголовной, экономической и организованной преступностью;

предупреждение и борьба с правонарушениями несовершеннолетних в целях устранения резерва для будущей профессиональной и рецидивной преступности.

координация научно-методического обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Научно-исследовательская деятельность во ВНИИ МВД России осуществляется **восемью научными центрами**. В их состав входят **отделы**, объединяющие научные коллективы по различным направлениям работы органов внутренних дел. В структуру института входят, кроме того, **тринадцать региональных подразделений** в городах: Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Ставрополе, Казани, Екатеринбурге, Омске, Новосибирске, Иркутске, Хабаровске, Владивостоке. Указанные филиалы принимают участие в сборе эмпирических материалов для проведения исследований, а также ведут самостоятельную научную работу. Они же выполняют роль региональных методических центров.

Институт имеет значительный научный потенциал, здесь сформировался творческий слаженный коллектив, в котором трудятся 38 докторов и 125 кандидатов наук, заслуженные деятели науки Российской Федерации и заслуженные юристы Российской Федерации. В разные годы в институте трудились и трудятся виднейшие представители правовой науки: В. А. Лукашов, Г. К. Синилов, А. Г. Лекарь, С. В. Бородин, И. И. Карпец, С. С. Овчинский, А. И. Гуров, В. Л. Попов, В. А. Снетков, В. Ф. Статкус, В. Я. Кикоть, Л. М. Карнеева, Н. А. Стручков, В. И. Жулев, С. П. Щерба и др. Сегодня в России и за ее рубежами хорошо известны имена ученых института: Ю. М. Антоняна, М. М. Бабаева, П. Г. Пономарева, В. Е. Квашиса, В. Д. Ларичева, А. П. Шергина и др. Ученые института применяют современные разнообразные исследовательские методики; установлены контакты с двенадцатью научно-исследовательскими учреждениями и организациями различной ведомственной подчиненности; накоплен значительный массив информации; создана хорошая материально-техническая база.

Во ВНИИ работают специалисты в области оперативно-разыскной деятельности, социологии, права, криминологии, экономики, психологии, педагогики, медицины, философии.

Основное внимание в институте уделяется научной разработке проблем раскрытия и расследования преступлений, совершенствования охраны правопорядка и общественной безопасности, профилактики правонарушений, обеспечения общественной и личной безопасности граждан, сотрудничества с органами внутренних дел Беларуси, Казахстана, Украины, Узбекистана, других стран СНГ в борьбе с преступностью, незаконным оборотом наркотиков, организованной преступностью, бандитизмом, коррупцией.

ВНИИ МВД России имеет научные связи с научно-исследовательскими учреждениями Китая, Герма-

нии, Институтом разработки проблем преступности и правосудия (ЮНИКРИ) ООН.

В институте ведется подготовка научных кадров. Работают два диссертационных совета по защите кандидатских и докторских диссертаций по следующим специальностям:

12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право;

12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-разыскная деятельность;

12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право.

Институт ежегодно проводит прием в адъюнктуру на очную и заочную формы обучения на конкурсной основе лиц среднего, старшего и высшего начального состава органов внутренних дел, офицерского состава внутренних войск МВД России по вышеперечисленным специальностям.

В институте работает ученый совет, на заседаниях которого обсуждаются наиболее актуальные проблемы научного обеспечения деятельности органов внутренних дел, утверждаются темы докторских и кандидатских диссертаций, проводится конкурс на замещение должностей главных научных сотрудников, рассматриваются представления к присвоению почетного звания «Заслуженный деятель науки Российской Федерации».

В институте созданы координационные советы по вышеназванным научным специальностям диссертационных исследований. В целях координации и учета диссертационных исследований в 1997 г. сформирована автоматизированная информационно-справочная система «Учет», содержащая сведения о диссертационных исследованиях по специальности 12.00.09, проводимых в вузах и НИУ системы МВД России.

Для информирования адъюнктов и соискателей о проводимых диссертационных исследованиях, рационального использования результатов уже имеющихся разработок издаются тематические информационные бюллетени диссертационных исследований по вышеназванным специальностям, в которые включены все темы диссертационных исследований, зарегистрированные координационными советами.

В структуре ВНИИ МВД России отдельную группу составляют вспомогательные подразделения, которые осуществляют кадровую работу, делопроизводство, информационное обеспечение и международные связи, редакционно-издательскую, общественные связи и другую работу.

ВНИИ МВД России в интересах Министерства ежегодно выпускает в свет около 90 печатных изданий общим тиражом около 20 тысяч экземпляров.

Ежегодно в Институте подводятся итоги работы и каждый последующий год привносит значимые и

ощутимые подвижки в дело преобразования органов внутренних дел на научно-методической основе, обучения практических работников современным методам работы.

Прошедший 2009 год не стал исключением и ознаменован рядом значимых событий для Института и Министерства внутренних дел в целом. Так, в соответствии с апрельской коллегией МВД России и решением Министра Внутренних дел в структуре ВНИИ МВД России создается Центр координации научно-методического обеспечения деятельности органов внутренних дел. Его основными задачами определены:

— координация и оценка состояния научно-методического обеспечения деятельности ОВД (РФ),

— оценка эффективности внедрения результатов научных исследований в гуманитарной сфере, а также функционирования и развития научных школ,

— разработка предложений по повышению качества научной продукции.

С 2008 года Институтом издается журнал «Научный портал МВД России». Он — чисто научный журнал, впервые включен в перечень специальных ведомственных изданий Министерства. За короткий промежуток времени журнал приобрел статус солидного издания, известного в научных кругах. «Научный портал» рассылается не только в департаменты МВД России, МВД республик, ГУВД, УВД, УВДТ и образовательные учреждения МВД России, но и в научные и образовательные учреждения других ведомств страны и к партнерам по двухсторонним международным контактам, а также в МВД некоторых зарубежных стран.

В истекшем году в Институте прошли торжественные мероприятия, посвященные 20-летию со дня образования филиалов ВНИИ МВД России. Региональные подразделения призваны выполнять функции научно-методических центров для органов внутренних дел и являются своеобразными «научными форпостами», способными оперативно оценивать ситуацию в регионах и оказывать эффективную научно-методическую помощь сотрудникам органов внутренних дел в решении стоящих перед ними задач.

В этом же году благодаря работе, проводимой отделом организации делопроизводства и режима Институт также впервые получил Лицензию на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну сроком на 5 лет.

За истекший период на базе ВНИИ МВД России, а также с участием сотрудников Института состоялось «95» конференций, круглых столов и семинаров, в работе которых принимали участие руководители и сотрудники Министерства внутренних дел Российской Федерации, представители профиль-

ных министерств и ведомств, общественных объединений и организаций, ученые образовательных и научно-исследовательских учреждений МВД России и Российской академии наук.

В рамках международного сотрудничества Руководство и сотрудники ВНИИ МВД России приняли участие в международных научно-практических конференциях в США, Украине, Польше, Франции, Новой Зеландии, Нидерландах, Казахстане. С рабочим визитом Институт посетила делегация Государственного научно-исследовательского института МВД Украины.

Одно из основных направлений деятельности Института — подготовка научных кадров. В 2009 году в диссертационных советах ВНИИ МВД России защищено 22 диссертации.

В 2009 году второй раз вручена премия Александра Соломоновича Михлина, специально учрежденная для талантливых молодых ученых.

Результаты научной деятельности сотрудников Института опубликованы в более чем 75 монографиях, пособиях, сборниках научных трудов, издаваемых участком оперативной полиграфии Института.

ВНИИ МВД России активно взаимодействует со средствами массовой информации, среди которых ведущие телеканалы и радиостанции России.

В рамках совместного проекта МВД России и Первого канала сотрудники Института неоднократно приглашались в качестве экспертов на программу «Участок» и др.

Научные публикации по актуальным проблемам можно встретить на полосах авторитетных газетных изданий и журналов.

Наряду с научной деятельностью сотрудники ВНИИ активно занимаются спортом. В 4 спартакиаде, среди коллективов физической культуры МВД России команда Института заняла второе итоговое место.

Особую гордость вызывает бронзовая победа сборной ВНИИ, ЭКЦ и Академии управления МВД России в чемпионате мира 2009 года среди полицейских по мини-футболу, состоявшегося в Новой Зеландии.

В соответствии с приказом МВД России о геральдическом обеспечении в системе МВД, Институтом разработана и утверждена Министром внутренних дел Российской Федерации эмблема ВНИИ МВД России. Основным элементом геральдического знака является золотая сова — символ мудрости, смекалки, расторопности. Находящиеся в ее лапах скрещенные серебряные свиток и меч в ножнах обозначают символ учености, отношение к большой науке, принадлежность подразделения к структуре МВД России.

Во ВНИИ МВД России планируются и проводятся научные исследования по широкому кругу про-

блем, относящихся к основным направлениям деятельности органов внутренних дел. Ежегодно Институтом завершается более 300 научных разработок, среди которых монографические исследования, методические разработки, аналитические отчеты с предложениями, экспресс-исследования и др.

Принимая во внимание, что любое из указанных научных направлений требует отдельного большого и широкоформатного освещения, в рамках настоящей публикации полагаем возможным остановиться более подробно на одном из них. А именно — о научном обеспечении международного взаимодействия правоохранительных органов по борьбе с легализацией (отмыванием) преступных доходов как направлением антикоррупционной политики.

Для управления таким сложным процессом как обеспечение экономической безопасности и борьба с преступлениями коррупционной направленности, вывод теневой экономики в сферу легальной деятельности необходимы определенные знания. Исторически эти знания накапливались в правоохранительных органах на основе опыта, а в науке — на основе проведения фундаментальных и прикладных исследований.

Науке в сфере правоохранительной деятельности свойственно органичное слияние фундаментальных и прикладных исследований. Опыт зарубежных стран и развитие антикоррупционного направления современной российской науки показывает, что высокая результативность научных разработок возможна только на основе глубоких теоретических исследований, являющихся определенной базой для выработки рекомендаций и предложений по проведению оперативно-разыскной работы.

Совершенно очевидно, что современная Россия признала необходимость и возможность использования международно признанного опыта применения норм различных отраслей материального и процессуального права, организационных и морально-нравственных мер противодействия коррупции, внедрения их в свое законодательство и практику борьбы с этим опасным явлением.

В 2006 г. во время саммита G8 в Санкт-Петербурге Россия присоединилась к антикоррупционной Инициативе по борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц, а 1 февраля 2007 года Россия официально вступила в группу ГРЕКО после того, как ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции<sup>1</sup>

1 Конвенция ООН против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 марта 2006 г. № 12. Ст. 1231.

и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>2</sup>.

Более того, Президентом России Д. Медведевым 31 июля 2008 года утвержден Национальный план противодействия коррупции, представляющий собой развернутую программу разработки и принятия мер по противодействию использованию служебного положения для извлечения преступных и иных незаконных доходов, включая меры контроля за доходами публичных должностных лиц и борьбы с легализацией незаконного обогащения.

Принятие 25 декабря 2008 года Федерального закона № 273 «О противодействии коррупции»<sup>3</sup> позволило установить рамочные федеральные правила (институциональное оформление) антикоррупционной политики.

Цель функционирования науки в сфере правоохранительной деятельности обусловлена необходимостью обеспечения экономической безопасности, дальнейшего углубления и расширения исследований, подготовки научно обоснованных разработок (рекомендаций) по эффективной организации и методологии проведения оперативно-разыскной работы, создания правовых и экономических условий для противодействия легализации коррупционных доходов.

Легализация (отмывание) преступных доходов и их инвестирование в легальную экономику с последующим установлением контроля над хозяйствующими субъектами наблюдается сейчас во многих странах и представляет собой крайне опасное явление. Его негативное влияние в значительной степени усугубляется неизбежной взаимосвязью с сопутствующими коррупционными правонарушениями публичных должностных лиц, способствующих легальному обороту теневых капиталов.

Теневая экономика порождает коррупцию, однако и сама коррупция стремится к тому, чтобы нелегальные процессы дольше сохранялись и захватывали все больше экономического пространства, а порой и доминировали в обществе. В любой стране политическая и правящая элита, государственные должностные лица различных уровней в той или иной мере допускают в своей деятельности нарушение закона.

Понимая кумулятивный характер угрозы, которую создает легализация преступных доходов, раз-

2 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.). Российская Федерация ратифицировала настоящую Конвенцию Федеральным законом № 125-ФЗ от 25 июля 2006 г. Конвенция вступила в силу 1 июля 2002 г. Российская Федерация подписала настоящую Конвенцию 27 января 1999 г. (распоряжение Президента РФ № 18-рп от 25 января 1999 г.) // Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

3 Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

витые государства придают особое значение совершенствованию правового регулирования мер противодействия названному преступлению, признавая их в качестве одного из важнейших инструментов противодействия организованной преступности и коррупции. Тем не менее, законодательство многих стран, предусматривающее меры по предотвращению, замораживанию и конфискации доходов от преступлений, не полностью отражает международно признанные нормы этой деятельности.

Советом Европы 8 ноября 1990 г. была принята Конвенция «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности»<sup>4</sup>. Присоединение Российской Федерации к Конвенции создало правовую базу для обмена информацией между компетентными органами государств-участников, принятия предварительных мер, оказания правовой помощи при проведении расследований и судебных разбирательств по делам об «отмывании» денег.

Российской Федерацией 7 августа 2001 года был принят Федеральный закон №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>5</sup>, который вступил в действие 1 февраля 2002 года. Этим законом заложен правовой механизм международного сотрудничества в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. В нем, в частности, предусмотрено, что компетентные органы Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами исполняют в пределах своей компетенции запросы компетентных органов иностранных государств о конфискации доходов, полученных преступным путем, а также о производстве отдельных процессуальных действий по делам о выявлении доходов, полученных преступным путем, наложении ареста на имущество, об изъятии имущества и др.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>6</sup> также подчеркивается тесная связь мер по противодействию коррупции и легализации доходов от преступлений.

В условиях расширяющихся международных связей проблема коррупции не разрешима в отдельно взятой стране, а ее преодоление относится к сфере взаимной ответственности и требует адекватных,

скоординированных комплексных мер противодействия. При этом мероприятия по оптимизации национальных научных потенциалов отдельных стран должны учитывать интересы и потребности интегрированного научного потенциала, что связано с поиском новых форм организации планирования исследований, контроля, взаимодействия и установления связей между участниками совместных научных исследований и разработок.

Применительно к формирующейся в настоящее время российской антикоррупционной политике следует отметить ряд существенных факторов, обуславливающих необходимость сотрудничества с европейскими странами в борьбе с «отмыванием» денег:

— российские преступные сообщества, а также коррупционно ориентированные чиновники активно используют европейские финансовые рынки и рынки недвижимости для «отмывания» денег, в том числе полученных в результате совершения коррупционных преступлений;

— в европейских странах проживает значительное число переселенцев из России, часть которых задействована в преступной деятельности и сотрудничает с российскими преступными группами и преступными сообществами.

Экономическая интеграция государств, увеличивающиеся потребности в противодействии криминалитету на международном уровне, объективное усиление взаимозависимости между странами создают предпосылки для большей координации государствами их правовой политики, а также практической деятельности правоохранительных органов. В этой ситуации особенно важным становятся как эффективное использование существующих возможностей международно-правового сотрудничества в борьбе с преступностью, так и принятие на национальном и международном уровнях научно-обоснованных мер по совершенствованию механизмов международного полицейского сотрудничества государств.

Следует отметить, что важная роль в развитии международного сотрудничества в сфере борьбы с «отмыванием» денег принадлежит Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации предусмотрено право МВД заключать в установленном порядке международные договоры Российской Федерации и осуществлять взаимодействие с правоохранительными органами иностранных государств.

В настоящее время основной тенденцией в развитии ведомственной науки становится решение на междисциплинарном уровне постоянно усложняющихся задач, что позволяет сокращать сроки реализации научных разработок, способствует интеллектуализации деятельности работников правоохрани-

4 Собрание законодательства РФ, 20 января 2003 г. № 3. Ст. 203.

5 Собрание законодательства РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), ст. 3418.

6 Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2444.

тельных и иных органов, связанных с пресечением экономических преступлений и преступлений коррупционной направленности.

Существенное значение в обеспечении международного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и коррупции имеет деятельность Международной организации уголовной полиции в лице Национального центрального бюро Интерпола при МВД России.

Одним из направлений сотрудничества с иностранными полицейскими организациями является взаимодействие в предупреждении, выявлении, пресечении и раскрытии преступлений в сфере легализации доходов от преступной деятельности, которое осуществляется в форме:

- обмена информацией;
- исполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- обмена опытом работы;
- обмена законодательными и иными нормативными актами;
- оказания содействия на договорной основе в области материально-технического обеспечения.

Таким образом, в России имеются все правовые предпосылки для участия в сотрудничестве по борьбе с «отмыванием» денег и существует определенная договорная база, включающая межправительственные и межведомственные соглашения Российской Федерации и ряд действующих соглашений Союза ССР. Эта же правовая база может служить основой плодотворного международного взаимодействия в целях реализации антикоррупционной политики Российской Федерации.

Безусловно, ряд вопросов нуждается в четком урегулировании и тщательной научной проработке. Так, например, ни в одном двустороннем договоре не содержатся положения относительно принципов и порядка раздела конфискуемых преступных доходов, а именно на розыск для последующей конфискации имущества, добытого в результате совершения коррупционного преступления, ориентируется оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел при раскрытии и расследовании уголовных дел о коррупции.

В то же время следует отметить отсутствие договоров о сотрудничестве в борьбе с преступностью и об оказании правовой помощи по уголовным делам (с учетом их коррупционного характера) со многими европейскими государствами. После принятия пакета антикоррупционных законов компетентным ведомствам России, в первую очередь МИД, МВД, Минюсту предстоит проделать в этом направлении большую работу, учитывая, что легализация (отмывание) коррупционных доходов представляет собой придание правомерного вида владению, пользова-

нию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученным в результате совершения преступления, в том числе отнесенного законодателем к коррупционным.

Правовая помощь по уголовным делам о коррупционных преступлениях и преступлениях, связанных с коррупционными, осуществляется уполномоченными органами Российской Федерации в соответствии с национальным законодательством и положениями международных договоров государства путем:

- обмена информацией о готовящихся или совершенных преступлениях и причастных к ним лицах;
- исполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий и производстве отдельных процессуальных действий по уголовным делам;
- розыска лиц, скрывающихся от следствия, суда или отбывания наказания (исполнения судебного решения);
- взятия лица под стражу для обеспечения целей выдачи лица, совершившего преступление;
- уведомления об обвинительных приговорах, вступивших в силу по делам о соответствующих преступлениях, в том числе передачи сведений о физических или юридических лицах, включенных в обособленные регистры лиц, понесших уголовные наказания за совершение соответствующих преступлений;

признания и обеспечения исполнения решений судов зарубежных государств по делам о соответствующих правонарушениях, в том числе о возмещении вреда, причиненного такими правонарушениями, а также решений о конфискации находящегося на территории государства имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений, или эквивалентного ему имущества.

К мерам, направленным на противодействие отмыванию коррупционных доходов относятся:

- процедуры внутреннего контроля, установленные организациями, осуществляющими финансовые операции;
- обязательный контроль операций с денежными средствами или иным имуществом в предусмотренных законом случаях, осуществляемый уполномоченным органом (Росфинмониторингом);
- запрет на информирование лиц о принимаемых мерах противодействия легализации доходов, полученных коррупционным путем.

Борьба с «отмыванием» преступных доходов рассматривается сейчас как приоритетное направление борьбы с организованной преступностью и коррупцией во многих странах мира.

В условиях становления антикоррупционной политики Российской Федерации и формирования антикоррупционного законодательства необходимо полностью использовать богатый между-

народный опыт борьбы с «отмыванием» преступных доходов, направленной на создание и регламентацию системы выявления финансовых операций, которые дают основания подозревать, что их целью является также легализация средств, полученных в результате совершения коррупционного преступления.

Так, Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» определены виды и размер операций, подлежащих обязательному контролю:

1) операции с денежными средствами в наличной форме;

2) зачисление или перевод на счет денежных средств, получение или предоставление кредита (займа);

3) операции с ценными бумагами, если стороной сделки является лицо, зарегистрированное или находящееся на территории государства, где не предусмотрено раскрытие или предоставление информации о финансовых операциях (перечень определяется Правительством Российской Федерации и Центральным банком на основе перечней, утверждаемых международными организациями);

4) операции по банковским счетам (вкладам);

5) иные сделки с движимым имуществом (ломбард, страховое возмещение, лизинг, переводы денежных средств).

Кроме того, в обязанности организаций, осуществляющих финансовые операции, помимо идентификации клиента, а также документальной фиксации и передачи в уполномоченный государственный орган сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, входит самостоятельное осуществление специальных процедур внутреннего контроля. Эти процедуры в полной мере могут быть использованы при выявлении и раскрытии преступлений коррупционной направленности, а также для отыскания имущества, приобретенного в результате акта коррупции.

Закон в соответствии с международными рекомендациями описывает критерии подозрительности сделок, информацию о которых следует документировать. Это запутанный или необычный характер сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или очевидной цели, несоответствие сделки заявленным целям деятельности организации, уклонение от процедур внутреннего контроля и т. п. Все это в равной степени может свидетельствовать как о коррупционности сделки, так и о коррупционном характере деятельности лица, наделенного властными либо управленческими полномочиями. Очевидно, что без сформированного интегрированного научного потенциала разрешить все возникающие проблемы крайне трудно.

Несомненно, ратифицированные Российской Федерацией Конвенция ООН против коррупции<sup>7</sup>, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>8</sup>, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Палермская конвенция)<sup>9</sup> предоставляют России дополнительные возможности для развития международного сотрудничества по борьбе с коррупцией.

Так, например, Палермской конвенцией предусмотрено использование видеосвязи или иных современных средств связи, производство совместных расследований и применение специальных методов расследования (контролируемых поставок, электронного наблюдения или других форм наблюдения, а также агентурных операций) при оказании взаимной правовой помощи.

Безусловно, все это потребует кардинального улучшения системы взаимодействия всех силовых структур в борьбе с организованной преступностью, коррупцией и легализацией преступных доходов. В системе координации основное звено — это упорядоченные информационные потоки как гласной, так и негласной информации о вскрытых и латентных процессах в преступной среде.

Успех в борьбе с коррупционной преступностью и другими коррупционными проявлениями в значительной мере зависит от уровня взаимодействия правоохранительных органов всех заинтересованных государств.

Необходимость такого сотрудничества, конкретные его формы предусмотрены гл. IV «Международное сотрудничество», гл. V «Меры по возвращению активов» Конвенции ООН против коррупции, разделом IV «Международное сотрудничество» Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, гл. III «Международное сотрудничество» Кон-

7 Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 марта 2006 г. № 12. Ст. 1231.

8 ETS № 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.). Российская Федерация ратифицировала настоящую Конвенцию Федеральным законом № 125-ФЗ от 25 июля 2006 г. Конвенция вступила в силу 1 июля 2002 г. Российская Федерация подписала настоящую Конвенцию 27 января 1999 г. (распоряжение Президента РФ № 18-рп от 25 января 1999 г.) // Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

9 Принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Россия подписала Конвенцию 12.12.2000 г. (Распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 №556-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 26.04.2004 г. №26-ФЗ). Конвенция вступила в силу для России 25.06.2004 г.

венции СЕ « Об отмывании, выявлении и конфискации доходов от преступной деятельности».

Сейчас ни у кого не вызывает сомнения актуальность приведения отечественного законодательства, регулирующего противодействие отмыванию преступных доходов, полученных обладающими властными или управленческими полномочиями лицами в результате коррупционных действий, к международным правовым стандартам.

Необходимо создать реально действующий механизм противодействия коррупции, который позволит если не исключить, то свести к минимуму возможность пользования денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения коррупционных преступлений, либо совершения операций с ними.

В рамках выполнения Национального плана противодействия коррупции Министерству внутренних дел РФ поручено инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области противодействия коррупции, по репатриации имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений.

Как представляется, значительную роль в реализации этих направлений международного сотрудничества призваны сыграть полицейские органы, об-

ладающие полномочиями по совершению не только процессуальных действий, но и проведению специальных операций с указанными целями.

Но также необходимо отметить, что создание новых глобальных информационных систем и технологий способствует интенсивному обмену научной информацией, интенсификации научной деятельности, ускорению научно-технического прогресса. Накопленная антикоррупционная практика ведущих стран мира показала, что их экономическое развитие во многом определяется состоянием научного потенциала, качеством и степенью освоения научных разработок по антикоррупционной проблематике.

Значительные различия в уровнях социально-экономического и научно-технического развития стран мира лишь обуславливают их стремление к сотрудничеству и интеграции. Большую актуальность приобретают меры и мероприятия по объединению научных потенциалов различных стран, особенно в области противодействия коррупции. Все эти особенности целесообразно учитывать при совершенствовании механизма функционирования науки в сфере международного взаимодействия полицейских органов по борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

# ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**Н. А. ОВЧИННИКОВ,**

генерал-полковник милиции, заслуженный юрист России,  
начальник Всероссийского института  
повышения квалификации сотрудников МВД России

Проводимые МВД России комплекс мероприятий, направленный на повышение эффективности мер по противодействию коррупции среди сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих, работников органов внутренних дел и ФМС России, позволил добиться определенных позитивных результатов. Созданы подразделения собственной безопасности органов внутренних дел. Совершенствуется ведомственная нормативная база в данной сфере, развивается межведомственное взаимодействие и международное сотрудничество, обобщается и распространяется положительный опыт работы. Однако предпринимаемых государством и МВД России мер в сфере противодействия коррупции пока явно недостаточно. Российский рынок коррупции оценили в 2009 г. эксперты в 300 миллиардов долларов Россия с результатом 2,2 балла делит 146 место в рейтинге с Украиной, Сьерра-Леоне, Кенией, Эквадором и Камеруном.

В этой связи проблемы противодействия коррупции в органах публичного управления Российской Федерации имеют сегодня весьма актуальное значение. В настоящее время коррупция представляет повышенную опасность для общества и государства, поскольку она препятствует социально-экономическому развитию государства, способствует нарушению прав и законных интересов физических и юридических лиц. Об этом, неоднократно заявлял Президент России. Коррупция как в системе публичного управления в целом, так и в органах внутренних дел, способствует росту актов терроризма, распространению наркотиков, легализации доходов, полученных преступным путем, уклонению от уплаты налогов, а также ряду других негативных явлений, угрожающих безопасности личности, обществу и государству.

Согласно данным ДСБ МВД РФ в 2009 г. сотрудниками ОВД совершено 103841 (+ 17,3 %) правонарушений, из них 98651 дисциплинарных проступков (+17,6 %), связанных с нарушением законности, и 5190 преступлений (+ 11,7%).

Одно из самых отвратительных, на наш взгляд, последствий, порожденных коррупцией — правовой нигилизм населения России.

Поэтому представляется совершенно своевременными инициативы Президента России относительно реализации Национального плана противодействия и Национальной стратегии противодействия коррупции, создания Совета по противодействию коррупции, совершенствования антикоррупционных предписаний законодательства, регламентирующего государственно-служебные отношения, а также принятие Федерального закона «О противодействии коррупции».

Коррупция в правоохранительных органах вообще, и в органах внутренних дел в частности, представляет повышенную общественную опасность, поскольку именно эти органы призваны вести борьбу с коррупцией на всех уровнях публичного управления. Очевидно, что коррумпированные правоохранительные органы не в состоянии эффективно противодействовать тем явлениям и процессам, которые реально угрожают безопасности личности, общества и государства. В этой связи проблемы противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности в органах внутренних дел приобретают особое значение.

Отметим, что деятельность органов внутренних дел за истекшие 15 лет протекла в сложной и противоречивой обстановке, которая самым непосредственным образом влияла на уровень законности и правопорядка в самих органах внутренних дел. Однако, несмотря на целый ряд деструктивных процессов, происходящих в жизни российского общества, органы внутренних дел Российской Федерации не утратили своей целостности, а также способности решать сложные оперативно-служебные задачи, осуществлять защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц. Во многом это следствие целого комплекса средств правового, организационного, информационного и иного характера, с помощью которых осуществлялось проти-

водействие коррупции и обеспечение собственной безопасности органов внутренних дел. В новейшей истории угрозы собственной безопасности органов внутренних дел приобрели достаточно острый характер. Как показывают исследования рассматриваемой тематики, угрозы собственной безопасности органов внутренних дел носят как внутренний, так и внешний характер.

Такие угрозы между собой диалектически взаимосвязаны и именно поэтому необходим комплексный административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел.

Коррупция в органах внутренних дел обладает как общими, так и специфическими признаками, которые обусловлены правоохранительной деятельностью органов внутренних дел. Это использование сотрудниками своего статуса (служебных полномочий) в ходе осуществления правоохранительной деятельности, а также деятельность сотрудников ОВД управленческого характера в интересах третьих лиц или групп за материальное или иное вознаграждение. Специфическим признаком коррупции в органах внутренних дел является то, что она способствует росту правонарушений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, позволяет реальным правонарушителям уклоняться от соответствующего вида юридической ответственности и наказания. Кроме того, коррупция в органах внутренних дел, как уже отмечалось, создает реальную угрозу собственной безопасности органов внутренних дел, а также снижает правоохранительный потенциал государства.

Известно, что различного рода нарушения, граничащие с преступлениями, стали сегодня характерными практически для всех служб милиции. Например, тыловые подразделения органов внутренних дел лоббируют интересы коммерческих структур при заключении хозяйственных договоров на поставку товарно-материальных ценностей и проведение строительных работ, что естественно, ведет к необоснованному завышению расходов бюджетных средств, поставке некачественных товаров. В милиции общественной безопасности распространены злоупотребления, связанные с обслуживанием юридических и физических лиц, поборы при осуществлении контроля за их деятельностью, а также при выдаче разрешений, лицензий, регистрационной документации и т. п. Стали нередкими факты «сращивания» сотрудников милиции с криминальными структурами, участились попытки преступных элементов внедриться в органы внутренних дел на всех уровнях. В центральном аппарате МВД России в ряде случаев отмечались факты проявления протекционизма в вопросах назначения на руководящие должности, где за-

частую основным критерием оценки кандидата на выдвижение являлись не деловые и моральные качества сотрудника, а личные отношения и преданность руководителю.

Анализируя опыт специальных исследований в области борьбы с коррупцией в ОВД, мы считаем возможным выделить целый ряд правонарушений, создающих условия для возникновения коррупции в милицеской среде:

- использование своего статуса, а также оснований на нем авторитета и возможностей для вмешательства в деятельность других государственных и негосударственных органов, если это не входит в круг полномочий соответствующих сотрудников и не предусмотрено законодательством;

- не предусмотренное законодательством использование своего статуса при решении вопросов, затрагивающих интересы заинтересованных лиц либо интересы членов их семьи;

- оказание не предусмотренного законодательством или необоснованного предпочтения физическим или юридическим лицам при подготовке и принятии решений по разного рода вопросам, входящим в компетенцию сотрудника ОВД;

- участие в качестве поверенных или представителей третьих лиц по делам органа, в котором данный сотрудник состоит на службе, либо по делам органов, подчиненных сотруднику, либо по делам органов, деятельность которых контролируются (или проверяется) сотрудниками ОВД;

- использование сотрудниками ОВД в личных или групповых интересах служебной и иной информации, полученной при выполнении служебных полномочий, если такая информация в соответствии с законодательством не подлежит разглашению или распространению;

- нарушение установленного законами и иными нормативными правовыми актами порядка принятия и рассмотрения заявлений, жалоб, обращений физических и юридических лиц;

- необоснованный отказ физическим и юридическим лицам в информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также передача недостоверной или неполной информации или затягивание ее предоставления;

- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законами и иными нормативными правовыми актами;

- незаконное или необоснованное создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов.

А вот такими видятся основные факторы, прямо провоцирующие коррупцию в органах внутренних дел:

- правовой нигилизм значительной части сотрудников, пренебрежительное отношение к закону, который они (сотрудники) должны соблюдать;
- крайне низкий уровень денежного содержания сотрудников ОВД, иногда заставляющий «баланси́ровать» их на уровне прожиточного минимума;
- назначение на руководящие или «приносящие прибыль» должности по принципу личных связей, «личной преданности» вышестоящим начальникам или за денежное вознаграждение;
- наличие возможности у сотрудников использовать свое служебное положение и (или) должностные полномочия в корыстных целях.

С учетом проблем, которые возникают в процессе служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, а также изученного мирового опыта, предлагается актуализация нормативно-правовой базы МВД России, своевременное введение дополнительных социальных гарантий для сотрудников и членов их семей и конечно, же серьезное повышение уровня заработной платы. Представляется, что повышение заработной платы сотрудникам милиции и одновременное сокращение личного состава, упрощение структуры министерства, а также немедленные и неотвратимые санкции за любые проявления коррупции принесут положительный результат. Наряду с экономическими мерами и мерами репрессивного характера, должны осуществляться и меры идеологического и культурно-воспитательного характера, обеспечиваться качественная дополнительная профессиональная подготовка специалистов по противодействию коррупции.

Необходимо развивать и международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции. Это может быть выражено в таких формах как, например:

- организация исследований опыта зарубежных стран в построении стимулов антикоррупционного поведения сотрудников полиции;
- разработка и принятие планов научно-практических конференций, выпуска научно-методической литературы по обмену опытом в вопросах нормативно-правового регулирования антикоррупционного поведения;
- организация стажировок российских специалистов в странах, успешно реализующих программы борьбы с коррупцией.

Таким образом, анализ действующих антикоррупционных стратегий США, стран Европы и Азии показывает, что полностью искоренить коррупцию в полиции пока не удастся ни одному государству, но снизить ее порог вполне возможно. Коррупционеры должны нести реальное наказание, коррупция должна стать порицаемой обществом и неприличной, невыгодной именно для должностных лиц, тем более для представителей правоохранительных органов. Дальнейшее детальное изучение и обобщение богатого зарубежного опыта борьбы с коррупцией в полиции, на наш взгляд, будет способствовать более глубокому пониманию рассматриваемого явления и поможет в развитии тактики и стратегии пресечения и профилактики коррупционных проявлений в органах внутренних дел Российской Федерации.

# ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА

**Л. Н. КАКАУЛИНА,**

аспирант кафедры управления общественным развитием  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины, магистр государственного управления

Регулирование государственного механизма должно осуществляться исключительно соответствующими инструментами, которыми являются правовые нормы и уполномоченные институты. Чем сложнее механизм, тем совершеннее должны быть инструменты. За годы независимости в государстве в направлении развития Конституции Украины не принят ни один фундаментальный закон, который обеспечил бы функционирование любого правоохранительного или судебного органа на уровне стандартов демократического правового государства. Украина как государство все еще исповедует условия и принципы, процедуры и функции, присущие тоталитарному государству. Причиной такого положения является образовавшийся политический коллапс, который усугубляется еще и нигилистическим отношением к верховенству права и правовым нормам вообще, и прежде всего в государственных властных структурах.

Со вступлением Украины в Совет Европы, в течение ряда лет Парламентская Ассамблея Совета Европы потребовала от Украины выполнения взятых на себя обязательств по реформированию уголовной юстиции, осуществлялись соответствующие проверки. В частности, одним из таких обязательств было полное реформирование органов прокуратуры в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы в контексте отказа от досудебного следствия и функции общего надзора.

Действующий Закон Украины «О прокуратуре» был принят в 1991 году. Начиная с 1993 года с целью модернизации и соответствия этого законодательного акта современным реалиям и европейским стандартам в него были внесены 19 изменений и дополнений. Но выполнить задание не удалось, Закон не стал совершенным от внесения упомянутых поправок. К тому же большинство его норм так и не было приведено в соответствие с Конституцией Украины, принятой в 1996 году, т.е. на пять лет позже самого Закона. Также некоторые его нормы Конституционный Суд Украины признал неконституционными.

В Рекомендации 1513 (2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы отмечалось, что Президент,

Правительство и Верховная Рада Украины не смогли выполнить обязанности и обязательства Украины как страны-члена Совета Европы, в частности относительно трансформации и функций прокуратуры, а в Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1622 (2003) Ассамблея рекомендует Комитету Министров побудить органы власти Украины обеспечить введение специальной программы тренингов по вопросам прав человека для украинских прокуроров и судей с целью развития демократической практики их деятельности. Согласно подпункту i. пункта 6 Резолюции 1346 (2003) «Выполнение Украиной своих обязанностей и обязательств» и подпункту i v. пункта 3 Рекомендации 1622 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы Ассамблея призвала органы власти Украины провести полное реформирование органов прокуратуры, а также выполнить в тесном сотрудничестве с соответствующими органами Совета Европы Совместный План действий относительно реформирования органов прокуратуры.

В государственном механизме Украины согласно нормам Конституции Украины и действующему Закону Украины «О прокуратуре» прокуратура не относится ни к одной ветви власти. Вместе с тем ее полномочия, задачи и роль в системе органов государственной власти требуют неотложной модернизации с целью приведения в соответствие с конституционными нормами и европейскими стандартами, управляемыми верховенством права.

Согласно статье 121 Конституции Украины (принятой в 1996 году) прокуратура выполняет четыре функции: поддержание государственного обвинения в суде; представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан. Генерального прокурора назначает и освобождает от должно-

сти Президент Украины с согласия Верховной Рады Украины, которая может выразить недоверие Генеральному прокурору, что влечет его отставку (статья 122). Статья 123 предусматривает, что организация и порядок деятельности прокуратуры определяются законом.

Так как Закон Украины «О прокуратуре» был принят в 1991 году, в переходных положениях Конституции Украины отмечено, что прокуратура продолжает выполнять функцию надзора за исполнением и применением законов и функцию предварительного следствия до принятия законов о системе досудебного следствия и о контроле за исполнением законов.

С внесением изменений в Конституцию Украины в конце 2004 года на органы прокуратуры была возложена пятая функция — осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов, исполнением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами. В связи с этими конституционными изменениями в обществе возникло недоразумение относительно толкования этой новой функции: является ли она возвращением к так называемому общему надзору периода советского тоталитарного режима или шагом вперед на пути реформирования прокуратуры, что не противоречит международным стандартам? В контексте реформаторских документов демократической направленности слово „надзор” вряд ли имеет право на существование. Невзирая на это, должностные лица органов прокуратуры истолковывают пункт 5 статьи 121 Конституции Украины как возвращение прокуратуре функции общего надзора. В настоящее время отсутствует научное обоснование содержательной нагрузки упомянутой функции, которая является ничем иным как, в определенной мере, дублированием функций суда по защите прав и свобод человека. Поскольку в случае несогласия с письменным предписанием прокурора об устранении нарушений закона, орган или должностное лицо могут его обжаловать в суде.

В октябре 2005 года Парламентская Ассамблея Совета Европы в Резолюции 1466 (2005) „О выполнении обязанностей и обязательств Украиной” выразила сожаление по поводу того, что в реформе прокуратуры был сделан шаг назад, обозначенный конституционными изменениями от декабря 2004 года и призвала органы власти Украины изменить роль и функции прокуратуры, как того требует Вывод Ассамблеи № 190 и пункт 9 Переходных положений Конституции Украины 1996 года, а также в соответствии с Рекомендацией Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1604 (2003) относительно роли прокуратуры в демократическом обществе, управляемом верховенством права.

Кроме надзорной функции прокуратуры, есть еще несколько проблем, которые не нашли согласованных позиций среди политикума и правоведов Украины. Прежде всего это вопрос относительно места прокуратуры в системе органов государственной власти, а также вопрос относительно существования прокурорского досудебного следствия, поскольку следователь при проведении досудебного следствия не должен быть ни обвинителем, ни защитником, а только исследователем на пути установления истины, объективным и беспристрастным на всех стадиях уголовного процесса. Поэтому прокурор во время установления истины должен обеспечивать законность и справедливость, контролировать на стадиях досудебного следствия каждое процессуальное действие следователя, каждое его процессуальное решение, побуждая к объективности и суровому соблюдению закона.

Ошибочным представляется тезис о том, что на прокуратуру возлагается государственное обвинение лишь в суде (статья 121 Конституции Украины). Государственное обвинение возникает не в суде, оно формируется, формулируется и доказывается на всех стадиях досудебного следствия. Поэтому именно прокурор должен формировать, доказывать и поддерживать его во время досудебного производства. Прокурор должен контролировать каждое процессуальное действие и каждое процессуальное решение работников оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия, сам предъявлять обвинение и составлять обвинительное заключение. Это даст возможность повысить качество дознания и досудебного следствия, пресечь практику направления уголовного дела из суда на дополнительное расследование, от чего отказалась не только Европа, но и Российская Федерация и большинство постсоветских стран. Сократятся сроки расследования уголовных дел и рассмотрения их в судах, станут невозможными заявления обвиняемых и подозреваемых о неразрешенных методах следствия и тому подобное. Прокурор таким образом будет играть ведущую роль в защите прав и свобод человека в Украине. А следователь станет исследователем и искателем истины, поскольку не будет ограничен обязательствами быть обвинителем в уголовном процессе. Это придаст состязательности досудебному процессу и поставит Украину в ряд цивилизованных стран.

Нуждаются в модернизации система органов прокуратуры, статус прокуроров, порядок назначения и ответственности прокуроров низших уровней. Поскольку согласно статье 1 Закона Украины «О Высшем совете юстиции» Высший совет юстиции является коллегиальным, независимым органом, ответственным за принятие решений о нарушениях прокурорами требований относительно несовместимости и в пределах своей компетенции об их дисциплине

нарной ответственности. Полномочия Высшего Совета юстиции подтверждены решением Конституционного Суда от 21 мая 2002 г. № 9-рп, согласно которому Высший совет юстиции является органом, ответственным за принятие в пределах своей компетенции решений о дисциплинарной ответственности прокуроров от нарушений ими требований о несовместимости. Обращение о рассмотрении вопроса о несовместимости деятельности прокурора с занимаемой должностью в Высший Совет юстиции может подать народный депутат Украины и Генеральный прокурор (статья 34 Закона). Эта норма Закона Украины „О Высшем совете юстиции” корреспондирует статье 15 Закона Украины «О прокуратуре», в соответствии с которой Генеральный прокурор Украины направляет работу органов прокуратуры и осуществляет контроль за их деятельностью; назначает руководящий состав и руководителей структурных подразделений, других работников Генеральной прокуратуры; утверждает структуру и штатную численность подчиненных органов прокуратуры, распределяет средства на их содержание; назначает с согласия Верховной Рады АР Крым прокурора АР Крым; назначает заместителей прокурора АР Крым, прокуроров областей, городов Киева и Севастополя, их заместителей, городских, районных, межрайонных, а также приравненных к ним прокуроров; в соответствии с законодательством определяет порядок принятия, перемещения и увольнения прокуроров, следователей прокуратуры и других специалистов. Прокуроры АР Крым, областей и городов и другие прокуроры (на правах областных) назначают на должности и увольняют работников. Действующее законодательство не содержит ни одной нормы, в соответствии с которой можно ставить вопрос о привлечении прокуроров к ответственности за нарушение закона, предусматривается лишь постановка вопроса об ответственности за совместительство. Вообще в действующем Законе существует проблема нечеткости прописывания статуса прокурора, его прав и профессиональных обязанностей.

Если вдуматься в те требования, которые выставляет Парламентская Ассамблея Совета Европы Украине в ходе демократических преобразований, то главным фактором является положение человека, соблюдение его прав и основополагающих свобод, что и составляет отличие демократического, правового государства от тоталитарного.

За годы независимости Украина избавилась от старых способов властвования и ведения хозяйства, стала выстраивать новый политический и экономический строй. Но кое-что остается неизменным, это, прежде всего, устаревший по своей сути Уголовно-процессуальный Кодекс Украины, отдельные функции прокуратуры, неопределенность ее места в системе государственной власти и тому подобное.

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти решается по-разному. Есть страны, где прокуратура находится в составе министерства юстиции (США, Франция, Польша, Германия, Австрия, Дания, Нидерланды). Так, в США и Польше министр юстиции является одновременно и генеральным прокурором. К тому же в США Генеральный прокурор входит в состав президентской администрации. Страны, где прокуратура включена в систему судебной власти и находится при судах (Испания, Болгария, Латвия, Литва), Генеральный прокурор государства является вторым лицом после председателя Верховного Суда. В странах, где прокуратура выделена в отдельную систему (КНР, Куба, Словакия, Финляндия), она подотчетна парламенту. В Великобритании прокуратуры нет вообще.

С целью выполнения рекомендаций Парламентской Ассамблеи и Комитета Министров Совета Европы, в 2008 году Президент Украины утвердил Концепцию реформирования уголовной юстиции Украины, которую праведы и ученые расценивают как попытку наиболее масштабной реформы всех стадий уголовного процесса, который базируется на принципах верховенства права и гарантиях соблюдения прав человека и основополагающих свобод. В частности, конституционные полномочия и принципы организации прокуратуры должны отвечать стандартам демократического общества.

Концепцией предусматривается построение принципиально новой организационной структуры органов прокуратуры в соответствии с Рекомендациями Комитета министров Совета Европы № (2000) 19 по функциональному принципу, с обеспечением гарантий процессуальной независимости прокурора. Прокурор должен быть государственным обвинителем, выполнять функцию уголовного преследования лица, выдвигать обвинение и составлять обвинительный акт, осуществлять процессуальное руководство досудебным расследованием. Прокуратура должна стать единственным органом, осуществляющим надзор за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную работу, досудебное следствие и исполняют судебные решения по уголовным делам. Должны быть установлены требования к кандидатам на должность прокурора, четкие алгоритмы назначения на должность и увольнения, в том числе за нарушения. Необходимо законодательно закрепить процедуру отбора на должность, механизмы внешнего и внутреннего контроля за деятельностью прокуратуры, критерии оценки ее деятельности и гарантии от незаконного увольнения прокуроров.

Новый законопроект о прокуратуре Украины должен быть вынесен на общенациональное обсуждение общественности.

## Литература

1. Конституция Украины. Официальное издание. Киев. — 2006.
2. Маляренко В. Т. Отдельные проблемы реформирования уголовной юстиции в Украине / Вестник Национальной академии прокуратуры Украины.— 2008.— № 3.
3. Портал Parliamentary Assembly Council of Europe / [http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1346\(2003\).html](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/RN1346(2003).html).
4. Мойсик В. «К вопросу о реформировании украинской прокуратуры» / «Голос Украины». — 2008.— № 89 (4339).
5. Шевченко Д. «Будущий статус украинской прокуратуры» / «Правовая неделя».— 2008.— № 17 (28 апреля).
6. «Прокуроров отстранят от самого ведения следствия?» / «Украинская правда».— 18 февраля 2008 г. / <http://www.pravda.com.ua/news/2008/2/18/71749.htm>.
7. «Президент утвердил Концепцию реформирования уголовной юстиции» / Портал «Украинский Хельсинский союз по правам человека»//Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки. [helsinki.org.ua/index.php?id=1207738224](http://helsinki.org.ua/index.php?id=1207738224), [helsinki.org.ua/index.php?print=1200667577](http://helsinki.org.ua/index.php?print=1200667577).
8. «Полномочия органов государственной власти в сфере надзора за соблюдением законности и противодействия преступности: проблемы эффективности». Национальный институт стратегических исследований / <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Desember/05.htm>.

# СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ НАСТОЯЩЕГО И КОНТУРЫ ЦИВИЛИЗАЦИОННОГО БУДУЩЕГО

**М. М. СКИБИЦКИЙ,**

Профессор Финансовой академии при Правительстве РФ,  
академик РАЕН, доктор философских наук

Перед современной цивилизацией встала альтернатива: быть или не быть? Принять грозный вызов глобальных проблем или уйти в полное небытие? В такой форме история поставила вопрос о том, состоится ли человечество. Только само человечество способно спасти и восстановить свою Колыбель и Дом — планету Земля, изменить свое бытие, свой духовный мир. Для этого ему надо понять, наконец, что значит быть Человеком, и сделать свое настоящее и будущее истинно Человеческим. Но достижение этого Будущего на антропогенно перегруженной Земле в условиях саморазрушения цивилизации представляет для человечества титаническую Сверхзадачу. Неимоверно тяжкое бремя всемирно-исторических решений и действий ложится на поколение первой трети XXI века.

Ныне человечество не дало достойного Ответа на беспощадный Вызов, брошенный ему Глобальными проблемами. Социальный институт войны приносит чудовищные бедствия человечеству. Милитаризм — это Молох, пожирающий настоящее и будущее человечества. Не уменьшается слаборазвитость: растет разрыв между роскошью и нищетой. Требуется решения демографическая проблема: при росте населения необходимо увеличение продовольствия, а сельскохозяйственные угодия сокращаются. Ощущается и растет дефицит пресной воды. Использование топливных ресурсов за последние 40 лет выросло почти в 2,5 раза, усиливая антропогенную нагрузку на биосферу. Острейший вопрос: сохранение пригодного для жизни человека климата. Происходит глобализация терроризма и наркотерроризма.

В связи с проанализированной ситуацией встает вопрос, какой фактор может быть ведущим в обеспечении предотвращения катастрофы в судьбах человечества, обеспечить решение глобальных проблем. В настоящее время стало ясным, что таким фактором является государство, великий Левиафан Гоббса. Точнее: эффективное взаимодействие государств в мировом масштабе. Только государство обладает легитимностью, мощными экономическими, политическими и идеологическими инструментами. Этот

неоспоримый факт возрастания роли государства в современном историческом процессе все более завоевывает позиции в сознании общества.

В социальных науках происходит активная разработка методологии нового подхода к пониманию происхождения, сущности и функций государства. В научной литературе используется термин «неоэтанализм». Для этого подхода характерно полное забвение концепции «отмирания государства», отказ от политизированного рассмотрения его только как орудия классового подавления. А. В. Венгеров пишет, что «государство как новая организационная форма жизни общества возникает объективно, в итоге неолитической революции... возникает, чтобы организационно обеспечить функционирование производящей экономики, новые формы трудовой деятельности...»<sup>1</sup>

По мнению А. Д. Урсула, у государства имелись не только социальные, но и природные (географические) факторы формирования, и оно представляет собою социоприродный феномен, выполняет общесоциальные функции, «в первую очередь в интересах его граждан, а во вторую — выполняет функцию классового подавления».<sup>2</sup>

Некоторые авторы считают, что новый подход к пониманию исторической роли государства связан с угрозой человечеству глобальных проблем.<sup>3</sup> Следует добавить, что имеется связь нового подхода с высокой степенью нестабильности современной мировой социально-экономической системы, что обусловило первый глобальный финансово-экономический кризис.

Можно вполне согласиться с концептуальной позицией В. В. Перской, что именно «национальное го-

1 Цит. по: Урсул А.Д. Государство в стратегии устойчивого развития. — М.: Издательство РАГС, 2000. — С. 65.

2 Урсул А.Д. Государство в стратегии устойчивого развития... С. 63,66.

3 См. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XX веке. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика». 2002. — С. 377.

сударство в современном мировом хозяйстве является своего рода базисным звеном, основой для последующего выстраивания систем и выработки механизмов регулирования развития мирового хозяйства в целом».<sup>4</sup>

Государства, опираясь на гражданское общество, в современных условиях могут и должны координировать свою деятельность по управлению мировым сообществом, решению общих стратегических проблем выживания человечества. Это относится, прежде всего, к прекращению гонки вооружения, этого Молоха, пожирающего будущее цивилизации. Необходимо также разработка общепланетарных стратегий в сферах экологии, демографических процессов, сохранения пригодного для обитания человека климата, использования ресурсов и т.д.

Можно согласиться с мнением об архаичности представлений о высоких темпах экономического роста как главном факторе жизнеспособности и мировой социально-экономической системы, и отдельных стран. Ведь при оценке ВВП надо учитывать не только его размер, но и такие критерии как наукоемкость (не энергоемкость) и экологичность. Проблемы глобального экономического регулирования, введение глобального налога на банки, квот на рост производства, которые ставятся и политиками, и учеными очень сложны для выработки международного механизма и осуществления. Но они все же требуют своего осуществления в силу необходимости ослабить антропогенную нагрузку на биосферу.

Без сомнения, только скоординированная деятельность государств способна противостоять спекулятивному капиталу, функционированию офшоров, этих черных дыр на теле мировой экономики. Следует обратить внимание на имеющийся чудовищный разрыв между нищетой и роскошью в современном мире.

Координацию деятельности государств в современных нестабильных условиях осуществлять весьма сложно. Для этого необходимо изменение менталитета, отказ от идеологии сверхпотребления, погони за сверхприбылью. Изменение менталитета и государственных деятелей, и бизнеса, и различных групп населения.

Но необходимость обеспечения выживания цивилизации не оставляет человечеству выбора. Формирующаяся новая геополитическая реальность, начало процесса отказа от однополярной модели мира может облегчить решение этих проблем.<sup>5</sup>

4 Перская В. В. Глобализация и государство. — М.: Изд-во РАГС, 2007. — С. 119.

5 См.: Гринин Л. Е., Коротаев А. В. Глобальный кризис в ретроспективе: Краткая история подъемов и кризисов: от Ликурга до Алана Гринспена. — М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2010. — С. 299.

Для решения глобальных проблем очень важна деятельность государства по укреплению внутренней стабильности, опираясь на гражданское общество. Государство должно стремиться усилить свою деятельность в сферах, где не работает или плохо работает рыночная система (экология, гарантии личной безопасности, государственное здравоохранение и образование, инвестиции в человеческий капитал, сбалансированное потребление, пенсионное обеспечение, страхование от безработицы, пособия на членов семей, защита прав потребителя и т.п.).

Особенно важное значение приобретает эффективность функций государства в условиях сложных социоэкономических преобразований в современной России. Эти функции составляют основные направления деятельности государства, которые обеспечивают реализацию его социального предназначения. Из внутренних функций Российского государства следует выделить экономическую (разработка общей программы инновационного экономического развития, формирования бюджета и т.д.), функцию финансового контроля, в первую очередь создание мощного механизма системной борьбы с коррупцией. Укрепление внутренней стабильности, а это весьма существенно для российского общества ныне, должна обеспечить социальная функция государства: постоянный учет уровня безработицы (доля от экономически активного населения), уровня обеспеченности ресурсами культуры, науки, здравоохранения и образования, децильного коэффициента (соотношения дохода 10% наиболее и 10% наименее обеспеченных), уровня роста потребительских цен и т.д. Устойчивость внутренней жизни общества в значительной степени зависит от функционирования базисных ценностей, которые разделяет большинство населения. Представляется, такими базисными ценностями в России могли бы стать: Отечество, семья, закон, справедливость (благополучие для всех), уважение к власти. Острота демографической ситуации, уровень динамики демографических процессов в России (рождаемость, смертность, брачность, средняя продолжительность жизни, половозрастная и брачно-семейная структура и т.д.) требуют максимальной активизации демографической политики, регулирования демографических процессов. В настоящее время важнейшим фактором безопасности страны выступает ее экологическая безопасность. Современное экологическое состояние России требует активизации экологической функции государства, чтобы обеспечить право ее граждан жить в среде, не угрожающей их здоровью.<sup>6</sup> Экологичность среды проживания способствует конкурентоспособности экономики.

6 См.: Муравых А. И. Экологическая безопасность России. — М.: Изд-во РАГС, 1999.

Все отмеченные функции государства могут реализоваться только как единая системная целостность при опоре на гражданское общество, чтобы обеспечить сбережение, выживание народа, переход общества на модель устойчивого развития.

Государство выступает в современных исторических условиях как фундаментальный цивилизационный фактор, имеющий возможности направлять силы общества на решение глобальных проблем, на выживание цивилизации.





# ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО — ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА, УТВЕРЖДЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

**Г. С. КОМАРОВА,**

руководитель отдела «Юридические науки» Издательского дома «РА»,  
проректор Международной академии  
методологии государственного управления

*«Государство должно меняться каждый день: политически, экономически должны меняться демократические институты».*

*Д. А. Медведев, ТВ-РТВ, 17.12.2009.*

На основе методологии научного диалектического метода, концептуально-теоретического, аналитико-прогностического подходов при рассмотрении **социального партнерства** как категории общего, **частно-государственного и общественно-государственного партнерства** как категорий особенного рассмотрим место и роль общественно-государственного партнерства в утверждении законности, становлении правового государства, демократического общества в России.

В общественных науках и юриспруденции феномен *социального партнерства* позиционируется в двух форматах: рассматривается с помощью методологических возможностей категории *общего* и категории *особенного*.

Правомерно сослаться на образцы широкого использования данного подхода, например, как аналогии дефиниционной практики относительно определения феномена *закона*.

Дефиниция *закона* как категории *общего* дается философией: закон — это необходимая связь (взаимосвязь, отношение) между событиями, явлениями, а также между внутренними состояниями объектов, определяющая их устойчивость, выживание, развитие, стагнацию или разрушение... [32, 36].

В юриспруденции для определения *закона* используется категория *особенного*: закон — это «нормативный правовой акт, регулирующий наиболее важные общественные отношения, принятый высшим представительным (законодательным) органом государственной власти или народом в особом, установленном конституцией и (или) соответствующим актом порядке и в силу этого обладающей высшей юридической силой. [35, 339]. Таким же образом подойдем к определению *социального партнерства*.

Это понятие как категория *общего*, по утверждению многих исследователей и прежде всего Иванова С. А. (X) выражает суть общественного явления как феномена цивилизации в совокупности ее социокультурных аспектов.

Этапы теоретического синтеза концепции социального партнерства рассматриваются как эволюции идей солидарности, согласия, «общественного договора». Приводится систематизация современных интерпретаций этого феномена. В последнее десятилетие впервые проводится социологический анализ интегративности социального партнерства: особенностей его структуры и функций как социального действия, как взаимодействия и коммуникации, как социокультурного феномена. Делается вывод о двойственной природе социального партнерства, его детерминации социальной структурой и деятельностью социальных субъектов, что делает его одним из интереснейших объектов социологического, правового, политического анализа.

В последнее время проблематика социального партнерства привлекает внимание не только исследователей различной дисциплинарной и профессиональной ориентации: философов, социологов, экономистов, политологов, но и представителей органов власти, руководителей различного ранга, решающих практические вопросы управления социально-экономическим развитием. Всплеск интереса к социальному партнерству в последние годы обусловлен рядом факторов, имеющих как гносеологическую, так и социологическую, аналитико-прогностическую природу.

Важнейшим гносеологическим фактором является сравнительная новизна этого явления, как для отечественной обществоведческой науки, так и для социальной практики. Известно, что в советский период категория *социального партнерства* не являлась предметом научного анализа, поскольку противоречила основным постулатам классовой теории, шла вразрез с официальной идеологической доктриной.

Как справедливо утверждает С. А. Иванов, к числу основных социологических, политико-

экономических, правовых факторов, обуславливающих все более усиливающийся интерес к социальному партнерству, его механизмам, законам и принципам функционирования, следует отметить, прежде всего, те объективно возникающие трансформационные феномены, которые становятся явью современного российского общества. Речь идет о возрастающей степени самоорганизации местных сообществ, возникновении и развитии т. н. третьего сектора — некоммерческих общественных организаций, использующих технологии социального партнерства в практике взаимодействия с органами власти, бизнес-сектором и т. д., а также об обращении к инструментам социального партнерства самих органов власти, стремящихся заручиться поддержкой населения.

*Социальное партнерство*, перешагнув рамки трудовой сферы, уверенно встраивается в ткань отношений самых разных социальных субъектов, групп, общностей. Все чаще *социальное партнерство* выступает как инструмент стратегического планирования, комплексного развития территориальных образований, играя важную, подчас определяющую роль в принятии управленческих решений. *Социальное партнерство* получило легитимацию в Трудовом кодексе, документах стратегического развития страны, региональных законах о социальном партнерстве, принятых в более чем 30 субъектах Российской Федерации, ведомственных нормативных актах, отраслевых методических рекомендациях.

Однако в последние годы правомернее говорить о *социальном партнерстве* и в более широком контексте. *Социальное партнерство* играет все большую роль в обеспечении политической стабильности, формировании новых цивилизованных человеческих отношений, определяет тенденции мирового общественного развития.

Все это означает необходимость глубокого анализа, серьезного осмысления феномена *социального партнерства* на основе междисциплинарного подхода, с использованием категориального аппарата и методологии исследований, принятых в различных отраслях знаний от прикладной экономики и социологии до философии и политики, юриспруденции на основе рассмотрения базисных концептов *социального партнерства*, раскрытия его интегративного характера, обозначения ключевые сущностные характеристики. Это все прерогатива категории *общего*, дающей возможности значительному многообразию интерпретаций *социального партнерства*, обусловленного как разницей в дисциплинарных подходах, с позиций которых он рассматривается, так и глубиной научного анализа самого феномена.

При этом авторы, особенно С. А. Иванов [18], выделяют различные сферы действия *социального партнерства*, и его сущностные характеристики. Это

свидетельствует о том, что рассматриваемый феномен имеет сложную природу, является многофункциональным, полисубъектным, проявляющимся в разных сферах социальной жизни.

Первенствует здесь сфера трудовых отношений, которая на основе методологии категории *особенного* обоснованно закрепляет дефиницию *социального партнерства* как «систему взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленную на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений» [6, ст. 23].

Этот же подход обуславливает жизненность, правомерность функционирования понятия *социальное партнерство* применительно к различным сферам жизнедеятельности общества. Так, В. А. Михеев определяет социальное партнерство как систему отношений его основных субъектов и институтов по поводу положения, условий, содержания и форм деятельности различных социально-профессиональных групп, общностей, слоев [30].

Примечательным является то, что в последние годы понятие *социального партнерства* выполняет все большую роль в обеспечении политической стабильности, в формировании новых цивилизованных человеческих отношений, определяет тенденции мирового общественного развития, расширяет социальную базу функционирования эго явления и прежде всего фокусирует, акцентирует внимание как в теории, так и на практике развития социальных процессов демократизации общества: раскрывает предназначенность повышения роли институтов гражданского общества в системе интегральных отношений диалога, взаимодействия, сотрудничества с органами государственной власти. Это высвечивает конкретизацию *социального партнерства* в системе **общественно-государственного партнерства** [36].

Теория и практика решения этой проблемы в России за последние годы обогатилась новыми подходами, осуществляемыми как представителями структур государственной власти, общественно-политической науки, так и новеллами в деятельности руководящих органов некоторых субъектов Российской Федерации, заявивших о программно-целевом методе повышения эффективности системы управления посредством разработки и реализации концепции общественно-государственного партнерства как действенного фактора решения насущных проблем государственного строительства, демократизации общества, укрепления законности, становления правового государства.

Имеются известные, опубликованные в печати, средствами массовой информации технологии, наработки-материалы по вопросам развития системы сотрудничества государственных органов с институтами гражданского общества Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества.

Не иначе как определенным прорывом в этом плане можно назвать разработку и реализацию Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008-2011 гг., утвержденная 12 февраля 2008 года постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 121 [24], Общественно-государственное партнерство содействия инновационному развитию подрастающего поколения Детско-юношеского движения «ЮНИОЛИМП», Союза общественных организаций «ЮНИОЛИМП», Национального фонда «ЮНИОЛИМП», выпуск ЭКОМ (Центр экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей) *(Надо в Сноску на странице: Сайт ЭКОМ признан ООН национальным ресурсом по общественному участию)* и ЦРНО (Институт развития непрерывного образования Казанского государственного технологического университета) Живой энциклопедии общественных инициатив, работы, публикации члена Общественной палаты РФ, Сопредседателя Совета по национальной стратегии, заместителя директора Института социально-экономических проблем народонаселения РАН Дискина И. Е. [13].

Особого внимания заслуживает общественное объединение особого рода **Общественная палата РФ** [5], созданная на основе Федерального закона «Об общественной палате» от 4 апреля 2005 г. Палата обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и местного самоуправления. Она сформирована на основе добровольного участия в ее деятельности граждан, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Среди целей и задач палаты — поддержка разного рода гражданских инициатив, проведения общественной экспертизы законов, выработка рекомендаций органам власти.

Общественная палата РФ призвана способствовать становлению гражданского общества в России, развитию демократической активности ее граждан. Аналогичные цели ставят перед собой и общественные палаты в 79 субъектах Российской Федерации.

Не вызывает сомнения раскрытие закономерности: одной из наиболее эффективных форм участия граждан в формировании и реализации государственной политики в различных сферах общественных отношений является деятельность общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Сегодня НКО выросли в реально действующий самостоятельный сектор общественных отношений, характерными чертами которого являются заметно возросший профессионализм и широкий спектр направлений непосредственного участия институтов гражданского общества в совершенствовании теории и практики, эффективности государственного управления.

Развитие законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях в направлении конкретизации статуса отдельных видов общественных объединений в период с 2001 по 2010 годы существенным образом отразилось на порядке их образования, деятельности и ликвидации.

Вместе с тем, организационно-правовые формы взаимодействия общественных объединений и некоммерческих организаций с органами государственной власти так и не нашли в большинстве своем законодательного воплощения.

Более того, в формате диалога, взаимодействия, взаимосодействия органов власти как федерального, так и регионального уровней с институтами гражданского общества на многочисленные факты нарушения законов представителями властных структур адекватное реагирование компетентными органами просто отсутствует.

Так, по результатам социологических исследований 2007-2010 гг. международных общественных организаций: Международного антикоррупционного комитета, Международной академии методологии государственного управления, Международной академии корпоративной безопасности среди законов РФ, которые наиболее часто нарушаются представителями органов власти первое место занимает: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ *«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»*, который регламентирует работу государственных и местных органов власти с запросами населения и является первым комплексным российским нормативным правовым актом, регулирующим порядок обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления и порядок рассмотрения обращений граждан указанными органами и должностными лицами.

Анализ имеющихся материалов по вышеобозначенным аспектам вопроса «общественно-государственное партнерство» дал возможность выявить состояние научной разработки проблемы и степень практического ее разрешения.

Остановимся на некоторых положительных проявлениях и вопросах, требующих решения как и на уровне концептуально-теоретического подхода, так и в плане практики.

Исполнительные органы государственной власти, как правило, при принятии тех или иных решений ориентируются на собственные ресурсы и не учитывают общественное мнение. При этом, принятые в административном порядке решения, не всегда популярны и, зачастую, не находят поддержки среди населения. Вместе с этим необходимо отметить, что органы власти пока что не имеют соответствующей правовой базы, которая позволяла бы учитывать при разработке какого-либо нормативно-правового акта интересы различных социальных групп общества.

На сегодняшний день нет нормативного документа, который бы регулировал взаимоотношения органов государственной власти и НКО, определял бы их права, обязанности и ответственность, исходя из того, что наиболее простое решение этой проблемы — формирование более тесного взаимодействия органов власти с общественными объединениями и некоммерческими организациями.

Тем более, что современные гражданские объединения представляют собой сформированную в организованные группы часть населения, четко идентифицирующую себя с целевой группой, интересы которой защищают и реализует. Они являются выразителями общественного мнения отдельных групп общества, способны организованно участвовать в решении вопросов как государственного, так и регионального значения.

В связи с этим особую актуальность приобретает необходимость выстраивания **теоретико-концептуальной системы основ взаимоотношений органов власти и НКО** как равноправных субъектов взаимодействия в целях объединения усилий для решения актуальных проблем общества.

Эта система должна быть направлена на создание эффективных механизмов учета потребностей и интересов и граждан страны, обеспечения их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, формирование механизмов общественного контроля за деятельностью органов всех структур государственной и муниципальной власти, развитие институтов гражданского общества и становление общественного самоуправления, должна стать основой для согласования общественно значимых интересов граждан, негосударственных некоммерческих организаций, бизнес сообщества и государственной власти в целях решения наиболее

важных вопросов всех сфер жизнедеятельности общества.

Таким образом, интегральная проблема, решаемая с помощью данной теоретико-концептуальной системы — это оптимизация организационно-правовых форм взаимодействия НКО и власти на основе партнерства, т. е. это не что иное как **общественно-государственное партнерство**.

Понятие и содержание этого явления общественной жизни, его дефиниционная характеристика: **общественно-государственное партнерство** — это система отношений между государственной властью и гражданским обществом, обеспечивающая соблюдение прав, свобод и реализацию законных интересов граждан в процессе формирования и осуществления государственной политики.

**Цель общественно-государственного партнерства** — содействие органам власти в разработке и реализации научной методологии, идеологии, политики, стратегии и тактики становления и укрепления гражданского общества и демократического правового и социального государства посредством консолидации и интеграции возможностей общественных организаций и органов государственной власти Российской Федерации, совершенствования системы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями в форме общественно-государственного партнерства по формированию и развитию комплексной инновационной системы деятельности, обеспечивающей повышение уровня политической, экономической, правовой, духовно-нравственной культуры общества и граждан, являющихся базисом инновационной модернизации, высокой динамики развития политической, социально-экономической составляющей общественно-государственной системы.

Достижение цели обеспечивается решением следующих **задач общественно-государственного партнерства** [24]:

— формирования конституционно-правовых основ, организационно— законодательных условий развития общественно-государственного партнерства, утверждения правового статуса его субъектов;

— совершенствования экономических условий развития общественно-государственного партнерства органами государственной власти за счет:

а) внедрения дифференцированного подхода при разработке и реализации механизмов государственной поддержки общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в зависимости от их организационно-правового статуса, материально-технического и кадрового обеспечения, приоритетности решаемых задач;

б) разработки и внедрения механизмов контроля за эффективным использованием общественными

объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями неналоговых льгот, предоставленных для реализации социально значимых программ, в том числе в виде предоставленных в безвозмездное пользование жилых помещений;

в) содействия формированию и деятельности фондов территориального развития, осуществляющих поддержку общественных проектов и программ развития территорий Российской Федерации;

— информационного обеспечения и популяризации в обществе принципов, средств, форм, методов и механизмов взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества;

Необходимым условием достижения цели общественно-государственного партнерства является утверждение и развитие основных **принципов**:

— обеспечения конституционных прав и свобод граждан, их законных интересов;

— партнерства как взаимодействия равноправных сторон для достижения общей социально значимой цели;

— законности, в особенности, неукоснительного выполнения, недопустимости нарушения представителями власти закона об обращении граждан;

— взаимного доверия;

— взаимного контроля и ответственности сторон;

— коллегиальности в выработке совместных решений;

— совместного участия в определении приоритетов политики государства, выявлении и решении актуальных проблем общества;

— прозрачности;

— открытости и доступности информации об общественно-государственном партнерстве в России;

— содействия государства динамичному развитию общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, выступающих инициатором и источником социальных инноваций, вносящих значительный вклад в решение актуальных вопросов основных сфер жизнедеятельности общества.

**Объектом** общественно-государственного партнерства является взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти.

**Субъектами** общественно-государственного партнерства являются:

— общественные объединения, в том числе созданные с участием государства, и иные негосударственные некоммерческие организации (далее — НКО), осуществляющие свою деятельность;

— граждане Российской Федерации;

— органы государственной власти и местного самоуправления — государственные и муниципальные некоммерческие организации;

— бизнес сообщества.

Основные направления формирования механизмов, стимулирующих деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению задач общественно-государственного партнерства:

— совершенствование организационно-правовых условий общественно-государственного партнерства органами государственной власти субъектов РФ за счет:

1. учреждения и обеспечения работы общественных коллегиальных структур (советов, общественных комиссий и др.), действующих при органах государственной власти (их подразделениях);

2. совершенствования действующих и разработки новых нормативных правовых актов, регулирующих взаимодействие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти субъектов РФ;

3. создания единого реестра общественных объединений и иных некоммерческих организаций, взаимодействующих с органами власти субъектов РФ;

4. проведения мониторинговых исследований эффективности взаимодействия общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти;

5. проведения научных исследований для определения наиболее эффективных форм и механизмов общественно-государственного партнерства и наиболее перспективных форм функционирования гражданского общества, изучения зарубежного опыта общественно-государственного партнерства;

6. разработки прогнозов развития процесса общественно-государственного партнерства в субъектах РФ;

7. разработки и реализация научно-методических и образовательных программ, направленных на повышение эффективности взаимодействия общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти субъектов РФ.

**Основными формами взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями являются [24]:**

— участие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в подготовке общественно значимых решений органов государственной власти;

— мониторинг (контроль и информирование о его результатах) общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями процесса и результатов реализации общественно значимых решений органов государственной власти;

— общественное обсуждение проектов норма-

тивных правовых актов органов государственной власти;

— совместные мероприятия и информационный обмен;

— участие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в реализации социальной политики;

— государственная поддержка деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

— общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов органов государственной власти.

И другие предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами формы взаимодействия негосударственных некоммерческих организаций с органами государственной власти.

**Участие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в подготовке общественно значимых решений федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ.**

Для взаимодействия общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти при разработке проектов нормативных правовых актов федерального уровня, программ социально-экономического развития субъектов РФ и их административных территорий, региональных целевых программ, а также консультативных, координационных и других функций при органах государственной власти субъектов РФ и их структурных подразделениях создаются **общественные коллегиальные структуры: советы, рабочие и экспертные группы и др.**

Советы являются совещательными структурами, состоящими из представителей общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, действуют на общественных началах.

Органы государственной власти могут создавать Советы по собственной инициативе, а также по инициативе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Решение о создании Совета, его задачах и функциях, порядке формирования, порядке работы и обеспечении деятельности принимается соответствующим органом государственной власти или лицом, замещающим государственную должность Санкт-Петербурга.

Решения, принятые Советом, подлежат обязательному рассмотрению создавшим его органом или лицом, замещающим государственную должность, и носят рекомендательный характер, как для органов государственной власти, так и для негосударственных некоммерческих организаций.

**Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов органов государственной власти.**

Органы государственной власти обеспечивают возможность общественного обсуждения на основе гласности и открытости разрабатываемых проектов нормативных правовых актов, программ социально-экономического развития субъектов РФ и их административных территорий, региональных целевых программ.

Общественное обсуждение как форма взаимодействия общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти обеспечивает общественное обсуждение гражданами проектов решений, принятых решений и результатов деятельности органов государственной власти, приоритетов социальной политики и других общественно значимых вопросов.

Общественное обсуждение может проводиться по инициативе органов государственной власти и (или) по инициативе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в порядке, определяемом нормативными правовыми актами.

Совместные мероприятия и информационный обмен.

Совместные мероприятия в процессе взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями проводятся для выявления актуальных социальных проблем и выработки рекомендаций по их разрешению. Инициаторами совместных мероприятий могут выступать органы государственной власти, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

В ходе подготовки к проведению совместных мероприятий общественные объединения, иные негосударственные некоммерческие организации вправе запрашивать от органов государственной власти необходимую информацию, документы и материалы.

Рекомендации, выработанные в процессе совместных мероприятий, обязательны для рассмотрения органами государственной власти учитываются ими при принятии решений.

Взаимодействие между общественными объединениями, иными негосударственными некоммерческими организациями и органами государственной власти Санкт-Петербурга по широкому спектру социально значимых вопросов обеспечивается органами государственной власти Санкт-Петербурга за счет:

— формирования и развития материально-технической базы единого информационно-коммуникационного пространства города;

— проведения гражданских форумов, ярмарок социальных проектов и программ общественных объединений и иных негосударственных некоммер-

ческих организаций, общественных обсуждений по актуальным вопросам жизни города, учреждение общественных приемных, организацию постоянно действующей интерактивной биржи общественных социально значимых проектов и программ;

— прозрачности и открытости деятельности, связанной с принятием и реализацией управленческих решений по вопросам социально-экономического развития города;

— обеспечение доступа общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций к информации, необходимой для их социально значимой деятельности.

Участие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в реализации социальной политики в субъектах РФ.

Участие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в реализации социальной политики Санкт-Петербурга обеспечивается размещением среди НКО государственного заказа Санкт-Петербурга на оказание услуг в социальной сфере и выделением субсидий из бюджета для финансирования социально значимых проектов, разрабатываемых и реализуемых общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями.

Участие общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в реализации социальной политики и государственная поддержка их деятельности обеспечивается за счет системы договоров и соглашений с участием общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций и органов государственной власти, в которых определяются права, обязанности и ответственность сторон.

**Основные тенденции развития взаимодействия исполнительных органов государственной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями [24].**

Действующие в общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации — это самостоятельный динамично развивающийся общественный сектор, решающий задачи формирования и выражения интересов граждан РФ.

Его характерными чертами на современном этапе являются следующие:

— возросший профессионализм участников;  
— укрепляющаяся материально-техническая база;  
— широкий спектр оказываемых населению услуг;

— стремление принимать активное участие в реализации различных государственных программ, предложений по разработке нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы

общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Активно развивается такое направление деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, как информирование граждан о формах и порядке предоставления услуг органами государственной власти.

На современном этапе выдвигается ряд новых задач, направленных на развитие механизмов взаимодействия исполнительных органов государственной власти с гражданским обществом, в том числе участия его представителей в подготовке и принятии общественно значимых решений.

На первый план выходят вопросы общественно-государственного партнерства создания и правового обеспечения условий для более эффективного участия институтов гражданского общества в социально-экономическом развитии, внедрении форм общественно-государственного партнерства, совершенствования механизмов поддержки деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. То есть **общественно-государственное партнерство — это диалог, взаимосотрудничество общественных организаций и объединений (НКО-некоммерческих общественных организаций и объединений), с властью, содействие органам власти в разработке и реализации научной методологии, идеологии, политики, стратегии и тактики становления и укрепления гражданского общества и демократического правового и социального государства посредством консолидации и интеграции возможностей общественных организаций и органов государственной власти в решении задач: совершенствования системы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями по формированию и развитию комплексной инновационной системы деятельности, обеспечивающей повышение уровня политической, экономической, правовой, духовно-нравственной культуры общества и граждан, являющихся базисом инновационной модернизации, высокой динамики развития политической, социально-экономической составляющей общественно-государственной системы, это сотрудничество — совместная деятельность органов власти и НГО направленная на наработку рекомендаций для использования при осуществлении полномочий органов государственной власти.**

Повышение эффективности взаимодействия всех уровней органов государственной власти и в особенности исполнительной власти с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями должно являться одним из важнейших направлений государственной

политики, направленной на реализацию прав и интересов граждан России, повышение их благосостояния, вовлечение населения в процесс подготовки и принятия решений, повышение социальной ответственности граждан.

Формирование и реализация **теоретико-концептуальной системы основ взаимоотношений и взаимодействия органов власти** с некоммерческими организациями будет способствовать укреплению авторитета, повышению социальной ответ-

ственности органов государственной власти, росту активности граждан России, общественного сектора, позволит консолидировать усилия правящих элит всех субъектов Российской Федерации и гражданского сообщества в целях достижения эффективных результатов в осуществлении политики укрепления современной Российской государственности, утверждения законности, становления правового, социального государства, демократического общества.

## Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 2010.
2. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». М., 2006.
3. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». М., 2009.
4. Федеральный закон от 4.04.2006 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации». М., 2008.
5. Закон Украины «О государственно-частном партнерстве». К., 2010.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2001.
7. Баранов Н. А. Трансформации современной демократии: Учебное пособие. СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2006.
8. Беляева Н. Ю. Гражданское общество в диалоге с государством: общественные объединения как структуры «функционального представительства» / Представительная власть-мониторинг, анализ, информация. № 1. М., 1995.
9. Бойцов М. Ю. Административно-правовое регулирование взаимодействия негосударственных коллективных субъектов с исполнительными органами государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юр. наук : Санкт-Петербург, 2006.
10. Ботнев Ю. В. Конституционно-правовое регулирование деятельности неправительственных правозащитных организаций в Российской Федерации. Автореф. дис. ... кандидата юридических наук. М., 2008.
11. Головань Л. А. Конституционно-правовое регулирование политического участия граждан в осуществлении государственной власти. Автореф. дис. ... кандидата юридических наук, М., 2005. Грудцына Л. Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России. Автореф. дис. ... доктора юридических наук. М., 2009.
12. Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России. Аналитический обзор по результатам анализа государственной статистики, баз данных НКО и опросов общественного мнения. Исследовательская группа ЦИРКОН. М., 2006.
13. Дискин И. Е. Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации. М., 2010.
14. Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А. Гражданин и власть. М., 1994.
15. Землянский Д. А. Неправительственные общественные организации в политической системе современной России: динамика и позиционирование : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. — М., 2009.
16. Иванов В. Н. и др. Российская модель управления устойчивым развитием. — М.: ИРИ-АС, 2008.
17. Иванов В. Н. и др. Российская модель управления устойчивым развитием. — М.: ИРИ-АС, 2008.
18. Иванов С. А. Социальное партнерство как феномен цивилизации. [www.jourssa.ru/2005/3/4aIvanov](http://www.jourssa.ru/2005/3/4aIvanov).
19. Казаченко А. А. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в современном демократическом государстве. Сравнительно-правовой анализ : Автореф. дис. ... кандидата юридических наук. М., 2005.
20. Кельник Л. А. Теоретические проблемы взаимодействия государства и общественных объединений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1992.
21. Койка А. М. Государственно-частное партнерство — путь к преодолению кризиса. / Торгово-промышленные ведомости. № 10(410). М., 2009.
22. Комарова А. И. Проблемы борьбы с коррупцией, организованной преступностью и контрабандой в программах НИИ «Проблемы человека»: принцип социального партнерства. К., 2009.

23. Комарова Г.С. Повышение профессиональной квалификации госслужащих как средство предупреждения коррупции в органах власти в условиях становления гражданского общества / Международная научная конференция «Проблемы формирования и развития гражданского общества» / 36. Тез. — К.: Акад. Труда и соц. отношений Федер. проф. союзов Украины. К., 2010. (яз. укр.).
24. Концепция взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 гг. С. П., (Проект для обсуждения предложен гуманитарно-политологическим центром «Стратегия»). Спб, 2008.
25. Концепция Федерального закона, доработанная с учетом замечаний, высказанных на заседании Комиссии 16 июня 2010 года. М., 2010.
26. Кормич А. И. Социальное партнерство как форма реализации социальной ответственности / Вестник Академии труда и социальных отношений Федерации профсоюзов Украины. № 3(1). К., 2008. (яз. укр.).
27. Косилова О. И. Особенности модели взаимодействия гражданского общества и государства в Украине / Международная научная конференция «Проблемы формирования и развития гражданского общества» / 36. Тез. — К.: Акад. Труда и соц. отношений Федер. проф. союзов Украины. К., 2010. (яз. Как средство предупреждения коррупции в органах власти в условиях становления гражданского общества укр.).
28. Малявина М. Б. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2002
29. Материалы IV Всероссийской конференции «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов» / Материалы Всероссийской конференции 2008 года: <http://cdrom01.economy.gov.ru>.
30. Михеев В. А. Основы социального партнерства: теория и политика. Учеб. для вузов. М.: Экзамен, 2001.. [www.twirpx.com/file/72872/](http://www.twirpx.com/file/72872/) .
31. Негосударственные некоммерческие организации в Санкт-Петербурге. Информационно-аналитический отчет. Материалы к Форуму «Социальный Петербург: новые решения». Спб., 2004».
32. Новая философская энциклопедия: В 4-х т. М.: Мысль, 2010. Т.2.
33. Новая цивилизация: технологии становления. Иванов В. Н. М., 2006.
34. Писенко К. А. Административно-правовые аспекты взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юр. наук : М., 2004.
35. Правовой словарь / А. Ю. Грудцына. — М.: Эксмо, 2008.
36. Сборник антикоррупционных нормативных правовых актов. В 3-х т. / Сост. А. М. Петров. М., 2009.
37. Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах. Автореф. дис.. кандидата юридических наук. Тюмень, 2005.
38. Хабриева Т. Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // «Журнал российского права», 2003, № 11.
39. Чистова Л. А. Конституционно-правовые основы регулирования субъектами Российской Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах. Автореф. дис. кандидата юридических наук. Тюмень, 2005
40. Щиглик А. И. Совершенствование нормативной основы общественных организаций: проблемы теории и практики // Связь юридической науки с практикой. М, 1986.
41. Якимец В. Н., Никовская Л. И., Коновалова Л. Н. Теория и практика межсекторного социального партнерства в России / Монография. М.: ГУУ, 2004.



## Глава вторая

---

# СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

# КЛАССИФИКАЦИЯ КОРРУПЦИИ И ЕЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

**А. Ю. ПИДЖАКОВ,**

заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор

В зависимости от выбранного основания коррупционные действия (поведение) могут быть разделены на бюрократическую и политическую коррупцию; принудительную и согласованную, централизованную и децентрализованную<sup>1</sup>, чисто уголовную (в основном экономического характера) и политическую, которую, в свою очередь, делят на отклоняющееся и преступное поведение<sup>2</sup>.

Более сложную классификацию предложил М. Джонстон. Он выделил несколько типов коррупции: взятки чиновников в сфере торговли (за продажу не легально произведенной продукции, завышение качества товаров и т.д.); отношения в патронажных системах, в том числе покровительство «боссов» на основе земляческих, родственных, партийных принципов (явление, описанное еще М. Вебером, а затем Р. Мертоном); дружба и кумовство; а также так называемая кризисная коррупция, обусловленная тем, что предприниматели вынуждены работать в условиях чрезвычайного риска, когда решения органов власти могут привести к существенным для бизнеса изменениям и потому эти решения становятся предметом торговли<sup>3</sup>.

А. Хайденхаймер подразделил коррупцию на белую, серую и черную. Первая обозначает практики, относительно которых в общественном мнении существует согласие: данные действия не считаются предосудительными. Они, по существу, интегрированы в культуру и не воспринимаются как проблема. Черная коррупция является объектом иного консенсуса: действия осуждаются всеми слоями обще-

ства. Серой коррупцией А. Хайденхаймер назвал те практики, относительно которых никакого согласия не существует. Именно вокруг серой коррупции возникают скандалы<sup>4</sup>.

Отечественный исследователь Я. Кузьминов различает коррупцию в широком и узком смысле. Первая связана с нарушением должностным лицом своих обязанностей ради материального вознаграждения, вторая — с взяточничеством и чиновничьим предпринимательством<sup>5</sup>.

Если воспользоваться классификацией, приведенной одним из известных словарей<sup>6</sup>, можно выделить четыре подхода к исследованию коррупции. Первый — это традиционный, «идеалистически-философский», известный также как «морализаторский» или «конвенциональный». Вероятно, наиболее известным представителем данного направления был К. Фридрих, вклад которого в исследование данного вопроса иногда ускользает от внимания исследователей<sup>7</sup>. Он рассматривал коррупцию как поведение, отклоняющееся от преобладающих в политической сфере норм и обусловленное мотивацией получения личной выгоды за общественный счет. Личная выгода не обязательно имеет денежно-финансовый характер. Она может быть связана с продвижением по службе самого коррупционера, членов его группы поддержки или иными преимуществами для членов его семьи и приближенных.

К. Фридрих увязывал степень коррумпированности власти с контекстом ее осуществления, степенью консенсуса, достигнутого в обществе, а факторами, сдерживающими коррупцию, считал оппози-

1 Ожиганов Э. Н. Понятие и структура коррупции // Социология власти: Информационно-аналитический бюллетень. № 1: Социальные права российских граждан и их реализация. — М.: Изд-во РАГС, 1999. С. 62.

2 Катаев Н. А., Сердюк Л. В. Коррупция (уголовно-правовой и криминологический аспект): Учебное пособие. — Уфа: ВЭГУ и УВШ МВД РФ, 1995. С. 13-14.

3 Основы борьбы с организованной преступностью / Под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. — М.: «ИНФРА-М», 1996. С. 14-15; Johnston M. Political Corruption and Public Policy in America. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Co, 1982.

4 Heidenheimer A., Johnston M., Levine V. (dir. Publ.). Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989. P.362-363.

5 Кузьминов Я. Говорим — власть, подразумеваем — коррупция // Московские новости. 1999. № 45. 23-29 нояб. С. 10.

6 Wettwer B. Nuetzliche Ausgaben // Wirtschaftswoche. 1996. № 23. S. 481-484.

7 Киселев И. Ю. Политическая элита: Ее сущность и психология (по материалам исследований американских ученых). — Ярославль: Яросл. Гос. Ун-т, 1995. С. 145.

ционные власти движения и свободную прессу. Для К. Фридриха коррупция — явление почти однозначно негативное, «патология политики», при которой порча затрагивает и государственных чиновников, и властные институты, хотя он и признает ее функциональность до определенного предела. Необходимо подчеркнуть и еще один важный момент во взглядах К. Фридриха на коррупцию. Он считает ее одним из непреходящих спутников политики и окончательная победа над коррупцией для него — задача утопическая. Тем не менее, ей нужно давать энергичный отпор, чтобы безвредные зародыши не распространялись и не разрушали политическую систему<sup>8</sup>.

Традицию анализа коррупции как девиации элит продолжают Д. Саймон и Д. Эйтцен. Необходимость такого подхода они обосновывают тем, что термин «беловоротничковая преступность» не адекватен сути явления — институционализации безнравственности, аморальности и скандализации страны, а также тем, что в США проблема преступности на самом деле коренится в системе, в которой преступность низших классов, мафия, коррумпированный публичный сектор и преступные сообщества объединяются ради выгоды и власти. Поэтому они исходят из предположения, что преступность и девиация социально обусловлены, заданы на уровне общества. Это означает, что определенные социологические факторы обуславливают совершение преступлений как индивидами, так и организациями. Среди наиболее важных из этих факторов в американском обществе называют властную структуру как таковую<sup>9</sup>.

Второе направление — «ревизионистская» школа анализа коррупции — связана с работами исследователей проблем стран третьего мира. Большинство политологов и социологов считают коррупцию болезнью развивающихся обществ, результатом, следствием и/или проявлением незавершенной модернизации и бедности. Представители этой школы, например, Хосе Абуэва, Дэвид Бэйли, Натаниэль Лефф, Колин Лейес выступали против односторонне-негативистского подхода к коррупции как общественной патологии. Напротив, они утверждали, что коррупция может выполнять позитивные функции в плане интеграции, развития и модернизации обществ «третьего мира»<sup>10</sup>.

8 Friedrich C. J. *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*. N.Y.: Harper&Row, 1972. S. 482.

9 Simon D., Eitzen D. *Elite Deviance*. 3rd ed. Boston etc.: Allyn and Bacon, 1990. P. XII, 9-10.

10 Abueva J. V. *The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development* // *East-West Center Review*. 1966. № 3; Bayley D. H. *The Effects of Corruption in a Developing Nation* // *Western Political Quarterly*, 1966. Vol. 19. № 4; Leff N. H. *Economic Development through Bureaucratic Corruption* // *American Behavioral Scientist*. 1964. Vol. 8. № 3; Lyes C. *What*

Действительно, распространение рыночных отношений, с одной стороны, и бюрократизация власти и управления, с другой, разрушают связи патримониального господства, традиционные формы групповой солидарности, характерные для доиндустриальных обществ. Однако в развитых странах это более продолжительный процесс, и, что еще важнее, в западных странах вместо личной зависимости между индивидами установились по преимуществу договорные отношения, регулируемые правом, что явилось результатом длительного поиска гражданских форм защиты и солидарности. В обществах, форсирующих модернизацию, а также в тех, где состояние переходности по различным причинам приобретает характер «зависимого развития» и исторически сильны государственные начала в общественной жизни, затруднено формирование институтов, свойственных модернизированным обществам, или их существование дисфункционально. Отношения типа «патрон-клиент», являясь естественной формой защиты индивида в традиционном обществе, имеют все шансы сохраниться и в период модернизации. Они могут проявляться по-разному и нередко воспринимаются как коррупционные. Что касается развитых стран, успешно и давно осуществивших модернизацию, то сохранение различных форм личной зависимости и господства в публичной сфере, которые реализуются, в частности, в актах обмена индивидов и представителей государственной власти, чиновников, означает коррупцию институтов.

Экономические, рыночно-центристские подходы к изучению коррупции рассматривают ее как форму социального обмена, а коррупционные платежи — как часть трансакционных издержек. Среди исследователей, работающих в этом русле, чаще всего называют С. Роуз-Аккерман<sup>11</sup>. В рамках этого подхода коррупция связывается с чрезмерным вмешательством государства в экономические процессы. Поэтому коррупция может быть вполне функциональна, поскольку является противовесом излишней бюрократизации. Она выступает средством ускорения процессов принятия управленческих решений и способствует эффективному хозяйствованию. Следует отметить, что эти положения первоначально были сформулированы для стран с централизованно-управляемой экономикой, к которым относилась и Россия (СССР), и для стран третьего мира. Хотя в дальнейшем разработчики данного направления аналогичным образом подходили к анализу коррупции в развитых странах с рыночной экономикой, выступая против расширяющегося государственного участия. Однако эта точ-

is the Problem About Corruption? // *Journal of Modern African Studies*. 1965. Vol. 3. № 26.

11 Rose-Ackerman S. *Corruption: A study in Political Economy*. N. Y.: Academic Press, 1978.

ка зрения не помогает понять и объяснить, почему в некоторых странах с довольно высоким участием государства в экономике коррупция весьма невысока (например, в Дании).

В рамках вышеназванного подхода рассматривает коррупцию автор известной теории коллективных благ М. Олсон. В дополнении к русскому изданию получившей широкую известность и признание книги «Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция, социальный склероз» он так формулирует свою точку зрения: «Суть нашей позиции состоит в том, что любое законодательство или ограничение, вводящее «рынок наоборот», создаст практически у всех участников побудительные мотивы к нарушению закона и скорее всего приведет к росту преступности и коррупции в рядах государственных чиновников.

Таким образом, одна из причин, по которым многие общества серьезно поражены коррупцией госаппарата, заключается в том, что почти все частные предприниматели имеют побудительные мотивы к нарушению закона, при этом почти ни у кого не возникает стимула сообщать о таких нарушениях властям <...> Не только *совокупный* побудительный мотив частного сектора толкает его обойти закон, но и все побудительные мотивы, характер-

ные для частного сектора, оказываются на стороне тех, кто нарушает правила и постановления. Когда таких постановлений и ограничений становится слишком много, рано или поздно частный сектор (поскольку все или почти все его представители имеют побудительные мотивы к нарушению антирыночных установок или к подкупу чиновников) делает правительство коррумпированным и неэффективным»<sup>12</sup>.

Наконец, ортодоксальный марксистский подход, в рамках которого коррупция рассматривалась как основной порок капитализма, потерял свое значение вследствие крушения коммунистических режимов и всеобщего признания факта широкого распространения в них коррупции.

Теперь довольно известны концепции, которые, напротив, утверждают, что коррупция являлась важной характеристикой повседневной жизни социалистических стран, структурным элементом их экономической и политической системы<sup>13</sup>. Таким образом, этот подход скорее примыкает к третьему из рассматриваемых направлений.

Конечно, приведенная классификация исследовательских подходов достаточно условна, но она позволяет представить себе основные направления исследовательской мысли.

---

12 Олсон М. Возвышение упадок народов: Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. — Новосибирск: ЭКОР, 1998. С. 401.

13 Wewer G. Politische Korruption // Politic-Lexicon. / Hsrg. Von E. Holtmann unter Mitarbeit von Heinz Ulrich Brinkmann und Heinrich Pehle. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage. Munchen; Wein: R. Oldenbourg Verlag, 1994. S. 482-483.

# КОРРУПЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МИРОВЫЕ ОЦЕНКИ

**В. И. ПЕТРОВ,**

кандидат юридических наук, Государственный университет управления,  
доцент кафедры Правового обеспечения управления

**С. Н. ТИХОНОВА,**

кандидат юридических наук,  
сотрудник Центра исследований проблем российского права «Эквитас»

В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. Президент России Д. А. Медведев отметил, что борьба с коррупцией должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем – до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым проявлениям этого социального зла<sup>1</sup>.

Однако нельзя отрицать, что вышеобозначенные задачи невозможно решить без учета имеющегося мирового опыта, поскольку проблема коррупции получила широкое распространение во всех слоях общества и среди всех ветвей власти не только в России, но и в мире.

Международное сотрудничество государств на уровне международных организаций в борьбе с коррупцией на сегодняшний день представляется одним из наиболее актуальных направлений противодействия данному явлению. Данное положение обусловлено тем обстоятельством, что для коррупции, как и для других видов преступности, давно не существует национальных границ. В то же время средства борьбы с данным явлением продолжают оставаться преимущественно национальными<sup>2</sup>. Международное сотрудничество предполагает совместную работу, участие в общих делах, относящихся к взаимодействию между народами, государствами, сфере внешней политики. В соответствии с Уставом ООН 1945 г.<sup>3</sup>, Декларацией о принципах международно-

го права 1970 г.<sup>4</sup>, Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству государств в Европе 1975 г.<sup>5</sup>, все государства должны поддерживать и развивать сотрудничество друг с другом в соответствии с целями и принципами Устава ООН, другими международно-правовыми документами и обязательствами.

В последнее десятилетие принято множество многосторонних международных конвенций по борьбе с коррупцией, глобальных и региональных программ и деклараций, посвященных данной проблеме. Так, например, С. Шишкарёв<sup>6</sup> выделяет глобальный и региональный уровни формирования международного антикоррупционного законодательства. По его мнению, говоря о глобальном уровне международного законодательства, следует выделить два документа, играющих важную роль в формировании антикор-

---

ума Верх. Совета СССР от 20 авг. 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. — М., 1956. — С. 14–47.

4 Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций : принята 24 окт. 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на двадцать пятой сессии. 15 сентября — 17 декабря 1970 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия. — Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1971. — С. 151–155.

5 Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе: подписан в г. Хельсинки 1 авг. 1975 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XXXI. — М., 1977. — С. 544–589.

6 См. подр. Шишкарёв С. Н. Правовой порядок в сфере противодействия коррупции: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Шишкарёв. — М., Моск. Ун-т МВД России, 2010. — С. 30–31.

---

1 Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL : <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 02.11.2010).

2 См. : Лошакова С. А. Эволюция международно-правовых аспектов сотрудничества государств в борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса. — 2009. — № 2. — С. 38.

3 Устав Организации объединенных наций (вместе с «Правилами процедуры Генеральной Ассамблеи») : принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. : ратифиц. указом Президи-

рупционного правового порядка современных государств: Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и Конвенцию ООН против коррупции от 31 ноября 2003 г. Обращаясь к межрегиональному уровню, сыгравшему существенную роль в формировании концептуально-правовых подходов и современных механизмов борьбы с коррупцией, С. Шишкарёв называет Межамериканское соглашение против коррупции, подписанное в Каракасе (Венесуэла) 29 марта 1996 года. На региональном уровне особую роль играют Конвенция Европейского Союза о борьбе против коррупции должностных лиц европейского сообщества от 26 мая 1997 г., Конвенция организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 04 ноября 1998 г., Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию от 04 ноября 1999 г.

Безусловно, для Российской Федерации наибольшее значение имеют антикоррупционные инициативы в рамках тех организаций, где она является государством-участником. Так, например, в 2006 году Российской Федерацией был сделан шаг, не только давший мощный импульс к созданию комплексной системы по противодействию коррупции, но и предопределивший основной вектор развития российского антикоррупционного законодательства. Речь идет о ратификации Россией двух основополагающих международных конвенций – Конвенции ООН против коррупции<sup>7</sup> и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию<sup>8</sup>.

Тем самым был сделан выбор, взятый за основу апробированные и доказавшие свою эффективность антикоррупционные стандарты и необходимые для создания комплексной системы инструменты, направленные на профилактику, предупреждение и борьбу с коррупцией<sup>9</sup>.

По мнению экспертов и правоведов, присоединение России к данной конвенции будет способство-

вать совершенствованию международного сотрудничества в области противодействия коррупции и помогать дальнейшей интеграции России в европейское правовое пространство. То есть это еще один шаг к тому, что наша страна все активнее входит во все общепринятые европейские и мировые организации, тем более что организации по противодействию коррупции – одни из самых серьезных и уважаемых<sup>10</sup>.

Вместе с тем, очевидно, что предпосылкой успешного международного сотрудничества в борьбе с коррупцией является его научная обоснованность. Это невозможно без объединения усилий специалистов, прежде всего юристов и криминологов, в разработке проблем противодействия коррупции национальными и международными средствами. Интерес научной общественности к проблеме коррупции в настоящее время велик как никогда раньше. Международные конференции и форумы, посвященные проблемам коррупции, проходят практически ежемесячно в различных областях мира.

На международном уровне ведущей организацией, координирующей научную деятельность по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией, является Исследовательский институт ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ).

Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (далее – ЮНИКРИ) занимается сбором, анализом и распространением информации, ведет учебную работу и осуществляет проекты технического сотрудничества. Основанный в 1968 году ЮНИКРИ содействует и оказывает поддержку проведению исследований совместно с заинтересованными странами в целях создания надежной базы знаний и информации по организованной преступности и, в частности, по борьбе против торговли людьми, коррупции и терроризма. Он работает над определением стратегий по предупреждению и контролю преступности в целях содействия социально-экономическому развитию и защите прав человека, а также над выработкой практических систем, направленных на обеспечение поддержки в формировании, осуществлении и оценке практической политики<sup>11</sup>.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что с февраля 2007 г. Россия является членом группы стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)<sup>12</sup> и вхо-

7 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята в г. Нью-Йорке 31 окт. 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН : ратифиц. с заявлениями федер. законом от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Бюллетень международных договоров. — 2006. — № 10. — С. 7–54.

8 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию : заключена в г. Страсбурге 27 янв. 1999 г. : ратифиц. Федер. законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // Бюллетень международных договоров. — 2009. — № 9. — С. 15–29.

9 Публично-правовые и частно-правовые аспекты развития механизма разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // «Юстиция». — № 5. 2009. — С. 21.

10 Козлова Н. Россия — в группе против коррупции / Н. Козлова // Рос. газ. (Федер. выпуск). — № 4128. — 27 июля. — 2006.

11 Официальный сайт Организации Объединенных наций (на англ. языке) [Электронный ресурс]. URL : <http://http://www.un.org/russian/ga/unicri/> (дата обращения 30.10.2010).

12 Официальный сайт Информационного офиса Совета

дит, таким образом, в систему международного мониторинга за эффективностью реализации антикоррупционной политики.

Группа стран по борьбе с коррупцией (далее – ГРЕКО) была создана в 1999 году для мониторинга антикоррупционных стандартов Совета Европы в странах, вступивших в эту организацию. Задача ГРЕКО – усовершенствовать работу по борьбе с коррупцией на национальном уровне с помощью мониторинга соблюдения стандартов Совета Европы в этой области. Страны, входящие в ГРЕКО, прибегают к многосторонней оценке ситуации и могут оказывать давление на национальные органы борьбы в этой сфере. Работа группы позволяет определять недостатки антикоррупционной политики и стимулировать развитие законодательных, административных и исполнительных систем Членство в ГРЕКО не ограничено странами, входящими в Совет Европы, и, таким образом, группа работает в формате Расширенного Частичного Соглашения. На сегодняшний день в ГРЕКО состоят 45 стран «Большой Европы» (все члены Совета Европы за исключением Лихтенштейна и Сан-Марино), а также США. Как уже указывалось, Россия – член группы ГРЕКО с 1 февраля 2007 года.

Однако в последнее время наибольший интерес к проблеме коррупции в Российской Федерации проявляется со стороны различных иностранных структур и организаций. Так, например, об остроте проблемы противодействия коррупции в нашей стране свидетельствуют результаты исследования, проводимого в рамках совместного аналитического проекта Standard & Poor's и Центра экономических и финансовых исследований и разработок при Российской экономической школе. Российский индекс прозрачности 90 крупнейших российских публичных компаний в 2008 году составил только 56 %<sup>13</sup>.

Вместе с тем, отметим, что значительную работу в сфере международного научного сотрудничества в данной сфере играют неправительственные организации, в частности Transparency International<sup>14</sup>.

Трансперенси Интернешнл (*англ.: Transparency International*) — неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру<sup>15</sup>.

Европы в России [Электронный ресурс]. URL : <http://www.coe.ru/main/agreement/greco/> (дата обращения 30.10.2010).

13 Шишкарёв С. Н. Правовой порядок в сфере противодействия коррупции: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук /С. Н. Шишкарёв. -- М., Моск. Ун-т МВД России, 2010. — С. 3.

14 См. : Лошакова С. А. Эволюция международно-правовых аспектов сотрудничества государств в борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса. — 2009. — № 2. — С. 38.

15 Трансперенси Интернешнл была основана в 1993 году

В настоящее время основными задачами данной организации являются<sup>16</sup>:

- 1) формирование антикоррупционного мировоззрения и правосознания граждан;
- 2) институализация «прозрачности»;
- 3) предотвращение коррупции через обеспечение действенности антикоррупционных механизмов.

Отметим, что в своей деятельности данная организация исходит из приоритетной роли общества в противодействии коррупции в широком смысле этого слова, и обеспечения прозрачности и подотчетности в деятельности государственных органов.

**Под коррупцией** (*выделено мной – С. Т.*) Трансперенси Интернешнл понимает комплекс явлений, связанный с использованием чиновниками своего служебного положения для извлечения личной выгоды (взяточничество, мошенничество, растрата, фаворитизм)<sup>17</sup>.

Под прозрачностью и подотчетностью понимается система действенных механизмов общественного контроля и общественного доступа к информации, связанной с выполнением государственными органами своих функций<sup>18</sup>.

Уже свыше десяти лет данная организация проводит свои исследования в различных странах мира, в том числе и в Российской Федерации (данные представлены в таблице 1). В проводимых исследованиях Трансперенси Интернешнл опирается на ежегодно составляемый индекс восприятия коррупции (далее – ИВК<sup>19</sup>).

Опираясь на данные, приведенные в таблице, отметим, что в декабре 2007 года «Центр Трансперенси Интернешнл – Россия» представил результаты исследования «Барометр Мировой Коррупции Транс-

---

бывшим директором Всемирного банка Петером Айгеном в Берлине. На настоящий момент у организации существуют филиалы по всему миру // Свободная энциклопедия «Википедия» [Электронный ресурс]. URL : <http://www.ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 02.11.2010).

16 Официальный сайт организации Transparency International [Электронный ресурс]. URL : [http://www.transparency.org/global\\_priorities](http://www.transparency.org/global_priorities) (дата обращения: 02.11.2010).

17 Официальный сайт организации Transparency International [Электронный ресурс]. URL : [http://www.transparency.org.ru/about\\_we.asp](http://www.transparency.org.ru/about_we.asp).

18 Там же.

19 «Индекс восприятия коррупции» (ИВК) составляется ежегодно международной организацией «Трансперенси интернешнл». При оценке используются опросы многочисленных экспертов и деловых кругов. Страны оцениваются по 10-балльной шкале — чем больше уровень коррупции, тем ниже балл. Места в Индексе ИВК-2009 распределяются с 1-го по 180-е, но одно место могут делить между собой несколько стран, в то же время некоторые места «пропускаются».

Таблица 1. Современные оценки коррупции в России по данным Transparency International<sup>20</sup>

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2,58	2,27	2,4	2,4	2,1	2,3	2,7	2,7	2,8	2,4	2,5	2,3	2,1	2,2	2,1

перенс Интернешнл 2007»<sup>21</sup>. Россия заняла в нём 143-е место из 180-ти с рейтингом 2,3 балла. По мнению руководителя российского отделения организации Е. Панфиловой, на тот момент в России существовала «коррупционная стабилизация», вследствие чего позиции России в рейтинге не сильно менялись (в 2005 г.— 2,4 балла и 126-е место из 158, в 2006 г.— 2,5 балла и 121-е место из 163)<sup>22</sup>.

Интересно отметить, что аналогичное исследование, проведенной Трансперенс Интернешнл в 2009 году, показало, что мировой финансовый кризис подстегнул коррупцию: за последний год она выросла в мире на 9 %. Коррупцированные чиновники и политики в развивающихся странах, в числе которых и Россия, ежегодно получают \$ 20-40 млрд. взяток<sup>23</sup>.

В 2009 году Международная организация Transparency International оценила рынок российской коррупции в \$300 млрд. Как сообщается на сайте организации, по индексу восприятия коррупции Россия занимала в мире 146-е место из 180-ти возможных.

Так, Россия, имея рейтинг 2,2, делила 146-е место с Украиной, Сьерра-Леоне, Кенией, Эквадором и Камеруном. Чуть выше расположились Белоруссия, Бангладеш, Нигерия и Уганда. По сравнению с 2008 годом положение России в общемировой таблице практически не изменилось. Рейтинг страны по ИВК за год поднялся на 0,1 балла. Бесспорно, что столь малое колебание невозможно считать прогрессом.

Что же касается данных за 2010 год, то Россия оказалась на 154-м месте в Индексе восприятия корруп-

ции из 178 возможных с индексом 2,1 балла<sup>24</sup>. Как уже указывалось, в прошлом году Россия в этом рейтинге занимала 146 место. И, как отмечает руководитель российского отделения Трансперенс Интернешнл Е. Панфилова, «за год у нас ничего не поменялось за исключением соседей по рейтингу — Папуа-Новой Гвинеи, Кении, Лаоса и Таджикистана»<sup>25</sup>. За год, прошедший с момента публикации предыдущего рейтинга, Россия потеряла восемь мест, а индекс восприятия коррупции в стране упал с 2,2 до 2,1 пункта. Аналогичный результат показали еще восемь стран, среди которых Камбоджа, Центральноафриканская республика, Гвинея-Бисау, Кения, Папуа — Новая Гвинея и Таджикистан. Кроме того, Е. Панфилова отметила, что все страны, у которых рейтинг ниже трех баллов, находятся в зоне очень высокой коррупции и по ее мнению, борьба с коррупцией в России зашла в тупик, так как законы, принятые властями, не работают и упираются в «неприкасаемых»<sup>26</sup>.

Интересен тот факт, что аналогичная негативная динамика относительно фактов проявления коррупции имеется и в официальной российской статистике. По данным Следственного комитета Генеральной прокуратуры Российской Федерации наблюдалось увеличение количества зарегистрированных взяток с 6700 в 2007 г. до 8000 в 2008 г. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации в январе-августе 2009 г. зарегистрирован 10581 случай взяточничества — на 4 % больше, чем год назад. При этом количество зарегистрированных взяток в крупном размере (свыше 150 000 руб.) увеличилось на 13, 5 % до 219<sup>27</sup>.

В свою очередь за первое полугодие 2010 года следователям Генеральной прокуратуры Российской Федерации удалось выявить более 142 тыс. нарушений

20 Официальный сайт организации Transparency International [Электронный ресурс]. URL : [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009) (дата обращения: 02.11.2010).

21 Опрос Барометра Мировой Коррупции 2007 проводился в России по заказу TransparencyInternational национальным отделением Gallup International в рамках исследования Voice of the. В рамках исследования были заданы вопросы, касающиеся как непосредственной практики столкновений с коррупцией, так и представлений граждан об уровне коррупционности отдельных сфер российской жизни.

22 Латухина К., Баусин А. Двойка за взятки // Ведомости. — 2007. — 27 сент. — № 182 (1956).

23 Кравченко Е., Никольский А. Ставки растут // Официальный сайт газеты «Ведомости» [Электронный ресурс]. URL : (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/09/25/214725>) (дата обращения 27.10.2010).

24 Скандинавы берут меньше всех / РБК-daily [Электронный ресурс]. URL : <http://www.rbcdaily.ru/print.shtml?2010/10/26/focus/522404> (дата обращения: 02.11.2010).

25 РФ остается в списке стран с очень высокой коррупцией / официальный сайт российского информационного агентства «Новости» [Электронный ресурс]. URL : <http://rian.ru/society/20101026/289456661.html> (дата обращения: 02.11.2010).

26 Там же.

27 Кравченко Е., Никольский А. Ставки растут // Официальный сайт газеты «Ведомости» [Электронный ресурс]. URL : (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/09/25/214725>) (дата обращения 27.10.2010).

законодательства о противодействии коррупции. И хотя этот показатель на 32 тыс. меньше аналогичного годичной давности, число преступлений по взяткам выросло на 12%, а средний размер суммы взятки и коммерческого подкупа возрос за год с 23,1 тыс. до 30,5 тыс. руб. Кроме того, отмечается, что по постановлениям прокурора было возбуждено около 2,5 тыс. уголовных дел по материалам, направленным в следственные органы, в то время как в прошлом году было возбуждено более 3 тыс. дел.

Самым распространенным составом преступлений коррупционной направленности, рассмотренных судом в текущем году, остается дача взятки. В первом полугодии 2010 года судами Российской Федерации рассмотрено 917 уголовных дел по фактам получения взяток, в первом полугодии 2009 г. таких дел было 797.

Определенно не вызывает сомнений, что никогда ранее в истории России коррупция не принимала такого размаха, как на нынешнем этапе. По оценкам авторитетных международных институтов, Россия является бесспорным лидером по коррупции среди стран «Большой восьмерки»<sup>28</sup>.

В настоящее время проблема борьбы с корруп-

цией является одной из самых острых проблем Российского государства и общества. Нельзя не видеть, что затянувшийся переход к активной фазе борьбы с коррупцией в нашей стране приводит к катастрофическим для всего государства последствиям. Коррупция, несмотря на все принимаемые государством усилия, приобрела характер реальной угрозы национальной безопасности страны. Она угрожает стабильности и безопасности общества, нанося ощутимый урон его социально-экономическому, политическому и иным видам развития. Поэтому готовность к эффективной борьбе с ней рассматривается мировым сообществом (в том числе и на основе данных такой организации как Transparency International) в качестве одного из важнейших показателей цивилизованности нашего государства. А это означает, что борьба с коррупцией является весьма серьезной задачей для Российской Федерации на современном этапе ее развития, поскольку исторический опыт и современная мировая практика свидетельствуют о том, что общество в лице как государственных, так и негосударственных институтов, в состоянии добиваться в борьбе с коррупцией значительных достижений.

---

28 Доклад «Коррупция — угроза номер 1 для России» // [http://www.indem.ru/nak/doklad\\_20303\\_korr.htm](http://www.indem.ru/nak/doklad_20303_korr.htm) (дата обращения: 27.01.2010).

# СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ И ГЕОЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**А. И. СЕЛИВАНОВ,**

начальник научно-исследовательского отдела  
Академии экономической безопасности МВД России,  
доктор философских наук, профессор

Проблеме коррупции в отечественной научной литературе посвящено значительное, порой кажущееся чрезмерным, количество публикаций<sup>1</sup>. Причем, в связи с провозглашенной высшим руководством страны компаний по борьбе с коррупцией число публикаций будет лишь возрастать. Спектр обсуждаемых аспектов проблемы достаточно широк — от общеполитических оценок и правовой квалификации, до практических методов раскрытия и расследования данного вида преступления.

При анализе литературы становится понятным, что **больших тайн и проблем в понимании теории и практических методов противодействия коррупции в нашей стране не существует**<sup>2</sup>. Однако одновременно приходится с нарастающей тревогой говорить о росте масштабов коррупции, которая вполне обоснованно возводится в ранг основной угрозы национальной безопасности России. Это означает, что существует серьезное расхождение между пониманием (мыслью и словом) и эффективностью практических действий по борьбе с коррупцией.

В этой связи есть основания утверждать, что в настоящее время необходимо вести речь не только о коррупции как политико-экономико-правовом феномене и о методах борьбы с ней, о полномочиях, ответственности и взаимодействии различных органов власти (включая правоохранительные), но также о причинах несоответствия «слова и дела», о при-

чинах отсутствия (или атрофированности) «политической воли», о причинах такого масштаба коррупции, которая пронизывает все уровни государственной федеральной и региональной, местной, а теперь и муниципальной власти. И не только власти, но и многих сфер общественной жизни, таких как образование, здравоохранение, некоторые другие.

Действительно, различные виды мздоимства (казнокрадство, взяточничество, коррупция) стали столь присущи современной российской жизни, так пронизали общество сверху донизу, что появляются даже «научные суждения» о том, что коррупция — это «естественный» (и потому «нормальный») элемент экономической жизни, что без коррупции экономическая и политическая система страны не могут существовать и просто рухнуть (и некоррупцированные (новые) кадры попросту неоткуда взять, да и приходящие новые кадры вынуждены «встраиваться» в систему коррупции, если хотят работать и т. д.).

Казалось бы, данный тезис действительно подтверждается — система коррупции стала самоподдерживающейся, самовоспроизводящейся и саморазвивающейся социальной подсистемой, следовательно, естественной. Поэтому борьба с ней дело не только длительное и кропотливое, но и во многом бесперспективное, как война с драконом, на месте одной отрубленной головы которого вырастает две головы<sup>3</sup>.

Возможно, эти аргументы вынудили бы смириться с коррупцией, если бы не одно «но» — речь уже идет об уничтожении страны и мириться — означает согласиться на собственную гибель. Поскольку результат, который закономерно вытекает из активности коррупционной подсистемы в настоящее время — неуклонное разрушение национальной эконо-

1 См., например, детальный библиографический обзор: Коррупция: Библиографический указатель. М.: Академия управления МВД России, 2009. 92 с.

2 См. например: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд-е. М., 2008; Противодействие коррупции на муниципальном уровне: сборник. М., 2008. Доступны детальные разработки и опыт других стран. В особенности интересен опыт Республики Беларусь, в том числе в плане удачной детализации и квалификации различных коррупционных деяний в Уголовном кодексе (см. работу научно-практического центра проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь: Коррупционная преступность: криминологическая характеристика и научно-практический комментарий к законодательству о борьбе с коррупцией. Минск, 2008).

3 Кроме того, как известно, исторические «вывихи» российской «элиты», отворачивавшие ее от интересов и нужд народа и государства, периодически случались и ранее — особенно крупные на рубеже XVI, XVIII, XIX, XX веков, потому и «исправлялись» столь тяжело отечественными войнами и революциями 1612, 1812, 1917, 1941-1945 гг. См. подробнее, например: Селезнев Ю.И. Достоевский. М., 1985; Куныев С. Умом Россию не понять // Наш современник. М., 2009 № 6, а также работы В.В.Кожина и др.

мики, системы стратегической и тактической национальной безопасности, тенденция к полному разрушению государства. Этот результат уже не за горами и появились грозные симптомы: в результате коррупции своевременно не ремонтируются гидроэлектростанции, не оснащаются необходимой системой безопасности машины руководителей регионов, не осуществляется реализация национальных проектов и т. д. и т. п. Иными словами, коррупционная подсистема является жизнеспособной в точной аналогии с раковой опухолью, разрушающей жизнь общества как базового живого организма и противостоящей его жизненным интересам.

Попытаемся разобраться в проблеме и доказать, что дело не только в безумстве, охватившем некоторых представителей общества до такой степени, что они разрушают собственный дом.

Начнем со следующего тезиса. Социальными анализами давно сформулировано такое правило — если не знаешь заказчика того или иного социального действия (или явления, события, процесса), посмотри на то, кто получает выгоды от его результатов — обычно это и есть инициатор-заказчик. Как, впрочем, в любом действии, в том числе преступном.

Полагать, что выгода сосредоточена в слое взяточполучателей в системе государственной власти и других подсистемах — значит глубоко заблуждаться. Однако на вопрос «кто является инициатором-заказчиком системы коррупции в России?» нам настойчиво предлагают ответ: некоторые социальные подсистемы и их представители, как то — бюрократия, сотрудники МВД, работники системы образования, здравоохранения, надзорных органов и разрешительных систем и т. д. Этот ответ предлагают политики, СМИ, уголовное право. Причины, объясняющие такое явление, также находятся достаточно быстро — низкий уровень доходов служащих, круговая порука чиновничьей братии, несовершенство законов, отсутствие совести у врачей, милиционеров, учителей и преподавателей вузов, активность ОПФ и т. д. И в этой связи разворачивается «священная война» с мздоимством в виде взяточничества, которое становится главным полем того, что называется «борьбы с коррупцией».

Нет никаких сомнений в наличии таких явлений, интересов и, естественно, необходимости борьбы с ними. Однако при внимательном анализе становится понятным, что перечень субъектов не только не полон, но, во-первых, в нем не хватает одного из ключевых звеньев — субъектов, которые «дают» взятки, а, во-вторых, в нем, как ни странно, **нет собственно феномена коррупции и субъектов коррупции** (ключевых в данном «спектакле»), по объемам оборота вносящих львиную долю в нелегальный оборот средств, то есть тех, которые «берут» и «дают» наиболее крупные суммы (по оценкам, не менее трети объ-

емов коррупции, а по сути — наиболее опасные для национальной экономики). В такой («большой») коррупции если кого-то и арестовывают, то это только те, кто либо «не в системе», либо «сдан системой». Ни ядро системы, ни основные причины, ее породившие и позволяющие ей воспроизводиться и развиваться, от этого не страдают. Речь идет о коррупции, с помощью которой решаются крупнейшие, в первую очередь геополитические и геоэкономические проблемы на планете, в отдельных ее регионах, в том числе на территории России.

Известно, что в основе возникновения и развития коррупции лежат экономические отношения и экономика в целом, а фундаментом коррупции являются экономические правонарушения и преступления, приводящие к появлению сверхприбыли, используемой для коррупции, в том числе в виде «отката», что формирует криминально-коррупционные сектора экономики<sup>4</sup>. Однако эти субъекты различны, в первую очередь относительно к проблемам национально-государственных интересов и национальной экономической безопасности.

А именно: существуют некие «центры силы», которые обуславливают существование системы коррупции в России и поддерживают ее существование, как правило, вопреки не только жизненным интересам страны, но и самому продолжению ее жизни. Эти центры сосредоточены: а) в нескольких странах, использующих или стремящихся максимально использовать ресурсы нашей страны в собственных интересах и целях; б) в группе транснациональных негосударственных хозяйствующих структур (ТНК и МНК), в тех нелегитимных деловых отношениях, которые они навязывают различным регионам планеты в собственных интересах, в складывающихся принципах взаимодействия хозяйствующих субъектов и государственных структур. Причем речь идет как о зарубежных, так и об отечественных ТНК и МНК; в) в частных лицах, группах частных лиц, организациях, этнических сообществах, хозяйственных субъектах, представителях теневой и криминальной экономики, организованных преступных формированиях внутри страны, имеющих обособленные интересы.

Как видим, одна из основных идей борьбы с коррупцией, озвучиваемая руководством страны «не пускать криминал во власть» не является, на наш взгляд ни единственной, ни главной угрозой национальной безопасности и национальной экономике. Не анализируя всех этих аспектов в их совокупности и не выстраивая комплексную систему противо-

4 Эти идеи и соответствующие им аргументы разработаны в научной школе Академии экономической безопасности МВД России, возглавляемой заслуженным деятелем наук РФ д.э.н., профессором А. Е. Городецким.

действия им как причинному комплексу, невозможно сломать систему коррупции в стране. Более того, лишь такой подход позволяет отличить различные по своей природе феномены, каковыми являются коррупция и взяточничество. В данной статье остановимся преимущественно на коррупции как явлении, соотносимом с национальной безопасностью, и попытаемся еще раз разобраться в основных элементах причинно-следственного комплекса порождения коррупции, в том числе в России.

Реальная практика межгосударственных взаимодействий позволяет преодолеть романтические иллюзии конца 80-х годов XX века в СССР-России<sup>5</sup>, делая все более понятным и прозрачным тот факт, что конкурентная борьба между государствами в современном мире имеет тенденцию к постоянному усилению. Разные страны не только не «плывут в одной лодке», даже не просто соревнуются в открытой борьбе, но, напротив, всячески мешают плыть другим «лодкам», применяя все более изощренные методы конкурентной борьбы. Межгосударственная конкурентная борьба велась и ведется по двум жестким (и часто жестоким) правилам, более известным из бизнеса: *первое правило* — уничтожь конкурента либо ослабь его и сделай неконкурентоспособным; *второе правило* — постоянно повышай собственный уровень конкурентоспособности.

В международной практике обычно сочетаются оба правила. Однако, например, в политике Англии и США относительно реальных и возможных конкурентов всегда доминирует первое правило. Так, известно, что перед разведывательным сообществом западных стран поставлена задача действовать всеми возможными средствами обеспечению коммерческих интересов ведущих зарубежных фирм и корпораций в российской экономике, обеспечивая реализацию стремления иностранного финансового капитала оказывать влияние на направленность и темпы реализации важнейших российских государственных программ в области обороны, науки и техники, способствовать вытеснению продукции России с международного рынка вооружений и военной техники, получению неограниченного доступа к стратегическим минерально-сырьевым ресурсам нашей страны, современным технологиям, навязыванию контрактов на поставку устаревших и экологически вредных производств и технологий.

Поэтому есть все основания для рассуждений о межнациональной и межгосударственной конкуренции, о национальной конкурентоспособности как самостоятельном феномене, отличая его от конкуренции и конкурентоспособности товаров, конку-

ренции и конкурентоспособности товаропроизводителей<sup>6</sup>, хотя и это, как увидим ниже, требует специального анализа.

Межгосударственная конкуренция — комплексная и многоаспектная проблема, задачей которой является обеспечение национальных конкурентных преимуществ во всех сферах жизнедеятельности общества с использованием широкого спектра методов и средств. Поэтому национально-государственная конкуренция сегодня во всех странах мира ставится как самостоятельная проблема, которая требует самостоятельного решения, специальных индексов (утверждение которых, кстати, используется как идеологический инструмент), учета и механизмов поддержания. И хотя, как отмечает М. Э. Портер, убедительных теорий и общепринятых определений национальной конкуренции не существует, тем не менее «национальная конкурентоспособность стала одним из центральных предметов озабоченности правительства и отрасли в каждом государстве»<sup>7</sup>. Таким образом, понимание конкуренции сформирована в литературе достаточно давно, конкуренция — понятна<sup>8</sup>. Непонятны романтические иллюзии, остающиеся у многих, в том числе руководителей, о том, что их минует чаша сия.

Итак, конкурентная война — это «война без правил». Самое опасное заблуждение — о добропорядочности конкурентов, в том числе относительно нашей страны. Конкурентов интересуют только они сами. Они делают только то, что выгодно им самим. И они вынуждают своих конкурентов (например, Россию) делать то, что выгодно им. При этом все активнее используются тайные методы, в том числе с использованием коррупции.

Подтверждение этому можно найти в работе Дж. Перкинса, раскрывшего одну из тайн деятельности специализированных экономических подразделений США в 60-70-е годы. Речь идет о подразделениях «экономических убийц». «Экономические убийцы (ЭУ) — это высокооплачиваемые профессионалы, которые выманивают у разных государств по всему миру триллионы долларов. Деньги, полученные этими странами от Всемирного банка, Агентства США по международному развитию (USAID) и других оказывающих «помощь» зарубежных организаций, они перекачивают в сейфы крупнейших корпораций и

6 Необходимость более активного осмысления этого феномена обосновывается в множестве работ М.И. Гельвановского (см., например: Гельвановский М. И. Национально-государственная стратегия конкурентоспособности как основа промышленной политики России // Промышленное развитие России: ключевые проблемы и решения. М., 2004).

7 Портер М.Э. Конкуренция. М., 2000. С. 166.

8 См., например: Юданов А.Ю. Конкуренция: теория и практика. М., 1998.

5 См.: Горбачев М.С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1988.

карманы нескольких богатейших семей, контролирующих мировые природные ресурсы. Они используют такие средства, как мошеннические манипуляции с финансовой отчетностью, подтасовка при выборах, взятки, вымогательство, секс и убийства. Они играют в старую как мир игру, приобретающую угрожающие размеры сейчас, во времена глобализации<sup>9</sup>. Их работа заключается в «подталкивании лидеров разных стран мира к тому, чтобы они становились частью широкой сети по продвижению коммерческих интересов Соединенных Штатов. В конце концов эти лидеры оказываются в долговой ловушке, которая и обеспечивает их лояльность» и их можно использовать, когда это будет нужно США «для удовлетворения ...политических, экономических или военных нужд»<sup>10</sup>. То есть, включается «финансовый пылесос» как совокупность механизмов оттока капитала и ресурсов в западные страны<sup>11</sup>.

Есть все основания полагать, что аналогичная и все более сложная работа (явная и тайная) ведется и в наши годы и не только США, но и всеми другими развитыми странами. В этих целях используются различные социальные технологии — локальные конфликты, политические перевороты<sup>12</sup>, финансовые

9 Перкинс Дж. Исповедь экономического убийцы. М., 2005. С. 13.

10 Там же. С. 16, 49.

11 Эта практика при взгляде на историю, вообще говоря, достаточно типична для западных стран, многие века живших за счет колоний. Например, для Великобритании это была в первую очередь Индия. При этом, речь изначально даже и не шла о развитии Индии, но лишь об использовании ресурсов Индии и других колоний в пользу метрополии и ее граждан. Приведем здесь свидетельство авторитетного военного аналитика конца XIX — начала XX века, генерал-лейтенанта царской армии, а позднее первого начальника Академии Генерального штаба РККА, известного исследователя Азии А. Е. Снесарева: «Индия как страна необъятных естественных богатств... страшно истощена англичанами и доведена ими почти до нищеты», в связи с чем «англичане ...осознают, что их хищническая торговая политика в стране снискала им заслуженную ненависть и неуважение... что они не могут здесь доверять кому-либо и должны бояться, как воры, не только людей одной Индии, но и всех, живущих на обширной территории среднеазиатского театра» (Афганские уроки: Выводы для будущего в свете идейного наследия А. Е. Снесарева. М., 2003. С. 59, 61). Кстати, можно сравнить такой подход с «имперской политикой» России, которая во многие регионы Азии принесла современную культуру, промышленность, щедро дотировала все регионы СССР, поскольку РСФСР была единственным бездотационным регионом СССР.

12 Они становятся одной из наиболее прибыльных сфер бизнеса и одновременно — способом отстаивания финансовых интересов капитала и Запада в целом. Будучи опробованными на африканских и южноамериканских странах (например, в Чили, где переворот осуществлен

операции и управляемые «финансовые кризисы»<sup>13</sup>, использование «криминального интернационала» и террористических организаций и другие технологии<sup>14</sup>. Важнейшим инструментом этой борьбы является коррупция, средства для которой извлекаются как из «белой» и «теневого» экономик, так и из криминального бизнеса, также контролируемого специальными государственными структурами либо ТНК и финансовыми группами<sup>15</sup>.

Эта «большая игра» рассчитывается множеством интеллектуальных центров, проектируется, место коррупции в ней строго определено. Не приходится сомневаться в том, что продавливание в мире собственных национальных и корпоративных интересов — это отработанная система. Для этого достаточно внимательно прочесть книгу 1957 года представителя разведывательного сообщества США В. Плэтта, дающую представление о всесторонности и комплексности информационно-аналитического обеспечения стратегического управления<sup>16</sup>, которое без сомнения, за прошедшие годы лишь усилилось и обрело качественно иную масштабность и широту, что отразилось, в частности, в ряде докладов разведсообщества США: «Глобальные тенденции-2010» (доклад 1997 года), «Глобальные тенденции-2015» (выпущен в 2000 году), «Контурные мирового будущего» (Проект-2020) (2004 год), в разработке которых в последние годы используется экспертное сообщество многих регионов мира<sup>17</sup>. Причем, приоткрывая небольшую

---

концерном ИТТ. См. эти и другие хрестоматийные примеры социально-политических технологий управления процессами в мировой экономике в гарвардском учебнике: Линдерт П.Х. Экономика мирохозяйственных связей. 10-е изд.-е. М., 1992), они были применены в восточноевропейских странах, в Центральной Азии, в России.

13 См., например: Альтернативный взгляд: финансовый кризис и ФРС (Федеральная резервная система США) // Интернет.

14 Подробнее об этом см. в наших предшествующих работах: Андреев А. П., Селиванов А. И. Русская традиция. М., 2004; Хабибулин А. Г., Селиванов А. И. М., Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование. М., 2008.

15 Если с момента вывода советских войск из Афганистана производство героина в этой стране, контролируемой войсками США, выросло в 50 раз и составляет сегодня 95% мирового производства героина, нетрудно понять, что значительная часть этих средств является достоянием специальных госструктур и расходуется на спецоперации. Так же обстоит дело в других видах криминального бизнеса.

16 Плэтт В. Стратегическая разведка. Основные принципы. М., 1997.

17 См.: Контурные мирового будущего. Доклад Национального разведывательного совета США //Россия и мир в 2020 году. М., 2005.

часть этой постоянной и глобальной работы, авторы докладов демонстрируют всеобъемлемость анализа (как проблем, так и регионов), их четкую привязку к рискам для США, естественно, оставляя за пределами данных публикаций сценариев развития те практические меры, которые разработаны на их основе и, без сомнения, рекомендованы руководству страны и крупнейшим корпорациям. Большое количество информационно-аналитических структур («мозговых трестов») и спектр решаемых ими задач не оставляет сомнений в комплексности проработок, прогнозов, рекомендаций для органов управления.

Приведем еще два знаковых примера. Теперь известно, что одним из наиболее эффективных «мозговых центров», обслуживающих крупный американский капитал, является «Совет по внешним сношениям», созданный полковником Э. Хаузом под патронажем президента В. Вильсона, идейно и организационно развитый Алленом и Джоном Фостером Даллесами, З. Бжезинским и другими крупными специалистами. «Совет по внешним сношениям» остается одной из ключевых интеллектуальных структур, которая распространяет свое влияние на все уровни государственной власти, включая Госдепартамент США<sup>18</sup>. Другой важный штрих: в июле 2002 года в США создан специальный департамент под названием «Агентство глобальных коммуникаций», который анализирует и координирует всю информацию, входящую и выходящую из США с целью создания благоприятного имиджа и продвижения ценностей американского образа жизни в мире и формирования информационной политики, то есть выступает в роли консолидированного цензора. Другой, более известный пример — понимая истощение природных ресурсов, даже из чисто коммерческих интересов, США не осуществляет у себя добычу ряда разведанных полезных ископаемых, включая нефть. Такова активность государства в защите своих тактических и стратегических национальных интересов.

Это относится отнюдь не только к политике США. Другие государства, пусть в более мягкой форме, идут по этому пути. Так, по поводу Великобритании — давнего геополитического оппонента России, ее геоэкономических и политических претензий и умения их планомерно осуществлять, в том числе сегодня, сомневаться также не приходится<sup>19</sup>. Известны серьезные управленческие государственные решения

18 См.: Нарочницкая Н. «Аналитические институты» — глаза, уши и мозг Америки // Наш современник. М., 2004. № 3. Результаты многих наработок и идеология американского геополитического видения сегодня демонстрируются книгами и статьями З. Бжезинского, в частности: Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М., 2002.

19 См. особенно: Тэтчер М. Искусство управления миром. Сценарии меняющегося мира. М., 2003.

в Китае по поддержанию, развитию и продвижению своих экономических и геополитических интересов. Аналогичная ситуация складывается постепенно в Индии, известной, например сегодня своей «стальной политикой» в металлургии, которая определяется риском перепроизводства, в связи с чем ожидается скорое наступление периода агрессивного экспорта. Естественно, отличия между странами есть, но чаще всего они заключаются лишь в том, что некоторые страны идут по пути прямого государственного воздействия, а другие — по пути использования различных кооперированных структур при поддержке государства. При этом существенным является сходство — каждое государство в меру своего потенциала защищает и продвигает свои национальные интересы.

Следующий аспект. В настоящее время конкуренция осуществляется как по линии межгосударственного взаимодействия, так и по линии противостояния государству корпоративных структур (особенно ТНК и МНК), что резко усиливает коррупционный потенциал как в виде совокупности аспектов управленческих решений, вовлекаемых в коррупционное поле, так и в виде объемов сумм, консолидируемых транснациональным капиталом для «корректировки» государственных управленческих решений в своих целях.

Цели хозяйствующих субъектов (корпораций) и государств радикально различны и порой противоположны. Ценностно-целевой установкой *национально-государственного* типа сообществ и управления является организация общественной жизни территорий и проживающих на них народов во всей совокупности материальных и духовных условий их жизни, функционирования, воспроизводства и развития культуры, человека, общества в целом. Поэтому стержневым принципом жизнеобеспечения является традиция, принципом организации — ориентация на стратегические цели в управлении. Ценностно-целевой установкой *корпоративно-сетевое* типа сообществ и управления, лежащего в основе современного варианта глобализации, является капитал и его увеличение (прибыль), реализация частного интереса, функционирование и развитие конкретных хозяйственных корпораций, в особенности мировых финансовых институтов, ТНК, МНК (в смысле, их владельцев), ориентацию на решение тактических проблем. То есть, цель корпораций — сами корпорации<sup>20</sup>. И если прибыль ТНК выражается в финансовых измерениях, то «прибыль» государства — в приросте его

20 См. особенно: Неклесса А. И. Квази-Север и Глубокий Юг: Глобализация и сетевая культура — движение к нестационарной системе мировых отношений (intra-global relations) // IX международная конференция африканистов «Африка в контексте отношений Север-Юг». М., 2002; Фурсов А. И. Капитал(изм) и модерн — схватка скелетов над пропастью // Наш современник. М., 2009. № 8.

территории, количества и качества ресурсов, качества культуры, человека, науки<sup>21</sup>. Развернем эти тезисы немного подробнее.

Капитал пытается превратиться в мир-систему (И. Валлерстайн)<sup>22</sup>, в корпорацию-государство (А. И. Фурсов). Серьезное противостояние государственных и корпоративных структур началось в эпоху империализма и формирования крупных капиталов, выходящих на международную арену, и именно оно является основанием всех основных событий XX — начала XXI веков, однако постоянно лукаво остается в тени не только общественного мнения, но даже многих научных исследований, органов государственного управления. Приведем несколько обобщающих свидетельства людей, которых трудно заподозрить в антирыночных или антилиберальных взглядах.

Дж. Сорос, ученик и радикальный сторонник концепции «открытого общества» К. Поппера, в своей не столь давней работе пишет: «Рынки ... не способны сами по себе заботиться о коллективных потребностях. Не могут они обеспечить и социальную справедливость. ... Глобализация существенно ограничивает возможности государства по предоставлению общественных благ своим гражданам... Глобализация приносит общественные блага в жертву прибыли и накоплению частного богатства»<sup>23</sup>.

Другие зарубежные исследователи также констатируют, что «экономические отношения становятся менее зависимыми от политического контроля и, следовательно, политический суверенитет приходит в упадок. ... с развитием процесса глобализации суверенитет национальных государств, пока еще действенный, постепенно разрушается», возникает потребность в новых наднациональных регуляторах, поскольку у общества и государства остается все меньше средств для того, чтобы влиять «на холодную логику капиталистической прибыли»<sup>24</sup>.

Еще одни авторы, по-английски более сдержан-

но, также констатируют, что современной глобальной цивилизации «присущи собственные механизмы управления мировой экономикой, будь то Международный валютный фонд или законы мирового рынка, вследствие которых государства и народы во все большей степени оказываются в подчинении у новых публичных и частных — глобальных и региональных — властей», ссылаясь в этом утверждении на ряд исследований<sup>25</sup>.

Другой автор пишет более конкретно: «... сегодня можно говорить о полутора сотнях лиц, управляющих крупнейшими компаниями мира (мегафирмами), действующими в главных сферах экономики — в промышленности, торговле, агроиндустрии, финансах. В 1998 г. обороты двухсот крупнейших компаний мира составили 7592 млрд долларов или 26,3 % мирового ВВП (28645 млрд)», «20 % наиболее богатого мирового населения концентрируют более 85 % мировых богатств, тогда как 20 % наиболее бедного — всего 1,4 %»<sup>26</sup>.

В отечественной научной литературе этот аспект кратко и точно изложен в одной из статей мэра Москвы Ю. М. Лужкова, который пишет: Новые «геоэкономические отношения развиваются параллельно национально-государственным, формируя параллельную систему мироустройства, которую так или иначе должны учитывать и в которой позиционируются государства. ТНК показали почти полную свою независимость от национальных государств. Власти нередко оказываются просто бессильными перед представителями международного капитала, которые не допускают инспекций, перемещают деньги со скоростью света, делают капиталовложения в различных уголках планеты, укрывают доходы в безналоговых зонах, вне поля действия государства. ... В этом смысле многие государства мира сегодня не контролируют даже свою национальную территорию»<sup>27</sup>.

Индекс Джини (разница доходов 20 % наиболее богатых и 20 % наиболее бедных в обществе) постоянно растет и в России. Более того, крупные корпорации, в том числе с использованием монопольного стовора, могут оказывать влияние на национальную ценную политику, в том числе в политических целях<sup>28</sup>.

25 Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Д. Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура. М., 2004. С. 5.

26 Clairmonte F. F. La puissance des veritables maitres du monde: Ces firmes geantes qui se joutent des Etats// Monde diplomatique. P., 1999. A46, №549. P19.

27 Лужков Ю. М. Глобальные вызовы современности // Глобалистика. Энциклопедия. М., 2003. С. 240-244. Более подробно и радикально эти идеи обсуждаются в новой работе этого автора: Лужков Ю. М. Транскапитализм и Россия. М., 2009.

28 В качестве примера приведем ситуацию с резким повышением цен на продовольственном и потребительском рынках осенью 2007 года, в преддверии выборов в России.

21 Подробнее о принципиальных различиях ценностей и целевых установок корпоративно-сетевых и национально-государственных типов управления см.: Селиванов А. И. Процедура целеполагания в стратегическом управлении: мировоззренческое, научное и экспертно-аналитическое обеспечение // Информационно-аналитическое обеспечение стратегического управления: теория и практика. Сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции. М., 2005; Селиванов А. И., Хабибулин А. Г., Шахрай С. М. Государство и экономика современной России: реальность и перспективы (политико-правовой анализ). М., 2006.

22 См., например: Бузгалин А. В., Колчанов А. И. Глобальный капитал. М., 2004.

23 Сорос Дж. Мыльный пузырь американского превосходства. На что следует направить американскую мощь. М., 2004. С. 94-96.

24 Хардт М., Негри А. Империя. М., 2004. С. 11 и др.

Даже одни из главных идеологов российского либерализма Е. Г. Ясин и А. А. Яковлев из теоретического эпицентра либерализма — Высшей школы экономики — были вынуждены констатировать, что «... сами по себе рыночные силы не приведут к формированию в России структуры экономики, способной обеспечить процветание страны: они скорее будут толкать к закреплению сырьевой ориентации, а стало быть, и сравнительно низких темпов роста»<sup>29</sup>, что лишь подтверждает отход в практике деятельности российских деловых структур даже от классических веберовских форм рациональности<sup>30</sup>.

Подведем предварительный итог. Нет никаких сомнений в существовании и все большем доминировании на территориях ослабленных государственных структур (в том числе России) иногосударственных интересов и корпоративных интересов ТНК и МНК, внутренних и внешних олигархов, игнорирующих и противостоящих национально-государственным интересам. Это тем более не странно в отношении России. Гигантские ресурсы России являются тем «магнитом», который притягивает различные силы как внутри страны, так и за рубежом, заинтересованные в завладении ими, осуществлении контроля над ними, в том числе минуя легитимные средства и игнорируя национальные интересы России. Понятно, что для достижения целей используют все имеющиеся в их распоряжении средства — воздействие через правительственные органы, через формирование нормативной правовой базы и продвижение в органы власти нужных людей, через действия на дипломатическом и международном уровнях (включая заказные оценки и критику тех или иных решений высшего российского руководства), через специальные службы, организованные преступные формирования (в том числе международные), террористические организации, банковские структуры, некоммерческие и неправительственные организации, субъектов криминальной и теневой экономики и т. д.

Отметим (в сторону), что, естественно, речь не должна и не может идти только лишь о противостоянии и конфронтации между институтами государственной власти и бизнесом. Вполне очевидно, что государство имеет возможности и потому должно выстраивать удаленные прогнозы и стратегии развития своих территорий во всех сферах, находя инструменты для того, чтобы заинтересовать в них негосударственные структуры и гарантируя их перспективность собственными инвестициями. В то же вре-

мя, те государственные чиновники, которые по тем или иным причинам лоббируют интересы бизнеса и в качестве результатов такого лоббирования «приносят на стол» своим заказчикам нужные им решения, в итоге оставляют все более слабое государство, которое все меньше способно «мешать бизнесу», но одновременно — помогать. Постепенно они останутся без его идеологической поддержки. Более того, процесс разрушения российского государства утратит логику и аргументацию в лице своего оппонента — национальных бизнес-структур, которые в условиях обострения конкуренции найдут в лице государства больше разумного партнера, чем надзирающего полицейского и взимателя налогов. Все может встать на рельсы нормального и конструктивного взаимодействия, как это давно (более полувека) делается в наиболее развитых странах, эффективность развития экономики в которых в первую очередь определяется именно разумных и согласованным сочетанием усилий бизнеса и государственной власти. Опора бизнеса на государство, его дипломатические, специальные и правоохранные структуры, вооруженные силы, правовые, банковские и все иные возможности — все это является неотъемлемым атрибутом современного бизнеса, причем, не только крупного, но и среднего, и даже малого. Однако это взаимодействие должно быть обоюдным и легитимным, но главное — опираться на четко понимаемые различия интересов государства и отдельных социальных подсистем. В целом же взаимодействие хозяйствующих субъектов и государственных структур в обеспечении национальной стратегии и текущих хозяйственных проблем должно основываться на принципах взаимопомощи и партнерства, в том числе в сфере антикоррупционной деятельности. Эти механизмы давно известны и широко применяются в мировой практике, возможны они и у нас.

Поняв существующую геополитическую реальность **таким** образом, мы выходим напрямую на понимание коррупции как элемента геополитических и геоэкономических проектов, как «большой игры» бизнеса с властью. Соответственно с этим должна выстраиваться стратегия борьбы с коррупцией.

В чем выгоды создания и поддержания коррупционной системе для западных стран и ТНК в России? Их множество, но основные очевидны: принятие управленческих решений, выгодных исключительно им самим, как в конкретном финансово-экономическом смысле, так и в конкурентном противостоянии цивилизаций; уничтожение одного из главных геополитических конкурентов; создание «черной дыры» для реализации криминальных и теневых мировых схем; очернение имиджа России перед мировым сообществом, в том числе пользуясь **управляемыми критериями и оценка-**

29 Ясин Е.Г., Яковлев А.А. Конкурентоспособность и модернизация российской экономики: начала проекта// Конкурентоспособность и модернизация экономики. Т.1. М., 2004. С. 11-12.

30 См. особенно: Кара-Мурза С.Г. Потерянный разум. М., 2004.

ми ФАТФ<sup>31</sup> (как в других случаях управляемыми индексами и критериями МВФ, ВТО и т. д.), что делается как для снижения привлекательности российской экономики в глазах мирового сообщества в качестве партнера и снижения потенциала внутренних и внешних инвестиций (в том числе для направления инвестиционных потоков в собственные страны, оправдания невозврата вывозимых из России средств, вливающих в западные экономики); денационализация политической и хозяйственной элиты как социальная технология, а также камуфлирование собственного неблагополучия. Это в смысле национально-государственной, цивилизационной конкуренции. Не менее широк спектр интересов, набор конкурентных действий и направлений использования коррупции в продвижении интересов зарубежных ТНК на отечественные рынки (завоевание новых сегментов рынка; уничтожение конкурентных предприятий; поглощение конкурентных предприятий; захват ресурсов — трудовых, инновационно-технологических, природных<sup>32</sup>, финансовых; приобретение дополнительных конкурентных преимуществ за счет административных ресурсов, то есть за счет недобросовестной конкуренции и т. д.)<sup>33</sup>. Не менее важно увидеть возможности наличия антинациональных и антигосударственных интересов у российских компаний. Примером является следующий общеизвестный факт — по разным оценкам лишь вывоз капитала из России на протяжении вот уже 15-20 лет ежегодно составляет, по разным оценкам, от 50 млрд долларов до годового бюджета страны (что вполне соответствует приводившимся выше технологиям из мемуаров «экономического убийцы»). Интрига в том, что в настоящее время, в условиях разрастающегося (а не спадающего!) финансово-экономического

---

31 Это привычная западная политика «двойных стандартов»: с коррупцией они борются там и тогда, где и когда им выгодно. Там и тогда, где и когда им это не выгодно — они либо с ней не борются и не замечают ее, либо сами провоцируют создание и поддерживают существование коррупционной системы.

32 На сегодня, несмотря на прямой запрет в российском законодательстве права приобретения и владения землей на территории РФ зарубежными гражданами, значительная часть земельных угодий, в том числе сельскохозяйственного назначения, уже находится в их фактическом владении через совместные и подставные финансовые и банковские структуры.

33 Множество примеров уничтожения российских предприятий их конкурентами, снижения конкурентоспособности экономики регионов, снижения потенциала обороноспособности страны в результате действий зарубежных компаний и правительств в ходе реформ в СССР-России приводится в работе: Доронин А. И. Бизнес-разведка. 4-е изд.-е. М., 2007.

кризиса эта тенденция не изменилась — по официальной информации за первые полгода 2009 года из страны вывезено 25-30 млрд долларов. Есть и множество других примеров, таких как: неправомерное использование бюджетных средств; неисполнение лицензионных требований на различные виды деятельности; создание ситуации массовой иммиграции в Россию для привлечения неквалифицированной дешевой рабочей силы в условиях избытка собственных трудовых ресурсов; неоправданные варианты диверсификации, ведущие к снижению обороноспособности и национальной безопасности страны; нарушения при проведении конкурсов на заключение государственных контрактов; недобросовестная конкуренция; нарушения антимонопольного законодательства; систематические невыплаты заработной платы и создание ситуаций, провоцирующих социальные взрывы, многое и многое другое. Поэтому, например, как только МВД пытается укрепить линию государственной власти, на него, грубо говоря, ополчаются все корпоративные системы, частные лица, потому что оно вынуждено выискивать у них нарушения, которые чаще всего есть объективно. Поэтому не странно проявление негативного отношения к МВД со стороны корпоративных органов, СМИ, телевидения и всего остального, т.к. им постоянно наступают то на хвосты, то на пятки. Периодически даже пытаются отнять у МВД те или иные функции, например, расширив функции и полномочия частных охранных структур, что само по себе выводит решение проблем обеспечения правопорядка и гарантии соблюдения прав граждан за пределы подконтрольности государству.

Данные три вектора составляют наиболее серьезные коррупционные угрозы, связанные с нарушением национально-государственных интересов.

Понятно, что бояться существующего конкурентного противостояния — это позиция страуса. Нужно встречать конкуренцию во всеоружии, если мы не хотим быть раздавленными или разорванными на части в условиях обострения конкуренции. Необходимо выстраивать соответствующие национально-государственные институты (в том числе экспертно-научные) и создавать «правила игры» (в том числе с использованием нормативной базы, выгодной для тактических и стратегических целей российского государства, для борьбы с коррупцией).

Начать необходимо с «очистки имен» (прояснения смыслов), в первую очередь в нормативной правовой базе. Первый элемент понимания, на наш взгляд, практически достигнут как среди научных, так и среди практических работников правоохранительных органов — в мздоимстве нужно разделять коррупцию и взятку. Имеющейся научной аргументации достаточно для того, чтобы подойти к пониманию коррупции как негативного и разруши-

тельного для государства (региона) механизма (способа) взаимодействия политических и хозяйственных структур (и других не общенациональных социальных подсистем, как организованных так и не организованных, как легальных, так и нелегальных и криминальных). Коррупция в этом смысле — это совокупность способов и средств влияния на государственные управленческие решения различного уровня (от общенационального до регионального, местного, муниципального) с целью принятия решения, выгодного лоббирующей стороне (частному лицу, общественной организации, этническому объединению, хозяйствующему субъекту, теневой и криминальной экономике, организованному преступному формированию (ОПФ) и т. д.), идущего вразрез национальным тактическим и стратегическим интересам, национальной безопасности страны. Все остальные типы и виды «мздоимства» суть взятки, предназначенные для «ускорения», «повышение качества», «отмены» (и т. д.) решения небольших дел, не имеющих прямого отношения и масштаба, соизмеримого с национальными интересами и национальной безопасностью. Кроме того, эти типы мздоимства и информационный шум вокруг них используется также как информационная технология для того, чтобы создавать и поддерживать своеобразную «моду», благодаря которой нарушение законов и социальных правил становится «нормой жизни», чем осуществляется маскировка масштабной коррупции, которая ставится в один ряд с другими видами мздоимства — существенно менее вредными, но гораздо более распространенными видами преступлений и правонарушений.

Следующим шагом должно быть проведение широкой научной дискуссии с целью выработки юридически корректного понятия и закрепления его в нормативной правовой базе с соответствующей квалификацией в числе преступлений против государства

(антигосударственной деятельности, преступления против государства, измены Родине).

Дальнейшие шаги должны быть связаны с всесторонним осмыслением данного феномена и выстраиванием содержательной деятельности по профилактике (предупреждению), раскрытию и расследованию преступлений данного вида. Одновременно должны проводиться разработки организационно-управленческого типа, определяющие функции, полномочия, рамки компетенции и ответственности, силы и средства различных государственных ведомств в борьбе с коррупцией данного типа, поскольку понятно, что она не может быть сведена лишь к деятельности органов внутренних дел и даже всей правоохранительной системы. Естественно, что данная работа должна быть поставлена на плановую основу и подчинена программно-целевому принципу организации и управления, обеспечена соответствующими уровням угроз научно-аналитическими средствами и т. д. Целевой функцией должно стать обеспечение тактической и стратегической национальной безопасности. Поскольку, например, совершенно очевидно, что даже профилактические мероприятия в данном случае отличаются по своему характеру и масштабам.

Другой важный момент — экспертиза хозяйственных решений и проектов, а именно экспертиза предпринимательских решений с точки зрения национально-государственных интересов, эффективности деятельности. Национально-государственные интересы должны быть введены в законодательство как юридическая норма. Тогда будет не просто «антикоррупционная экспертиза», но экспертиза на предмет отсутствия противоречий национально-государственным интересам.

Иными словами, из такой постановки вытекает необходимость разработки целостного комплекса специальных мер.

# РОССИЙСКОЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

**А. В. ГАЙДАШОВ,**

декан юридического факультета  
НОУ «Тверской институт экологии и права»,  
кандидат юридических наук, доцент

Согласно различным исследованиям, россияне считают коррупцию одной из острейших проблем, являющейся серьезным препятствием на пути социально-экономического развития страны, создающей реальную угрозу демократии, национальной безопасности. Учитывая транснациональный характер, который обрела коррупция, ее угроза аналогично расценивается мировым сообществом, которое предпринимает значительные усилия, направленные на борьбу с этим явлением.

Коррупция имеет высочайшую приспособительную способность, она непрерывно мимикрирует, видоизменяется, совершенствуется, самозащищается. Она представляет собой симбиоз необоснованной монополии власти, дискреционных полномочий чиновников и отсутствия их жесткой правовой подотчетности и подконтрольности. Для организации системного и эффективного противодействия коррупции, в первую очередь, необходима соответствующая законодательная база, которая бы, с одной стороны, определяла основы материального и процессуального антикоррупционного регулирования, а, с другой стороны, гибко реагировала на изменения. Речь идет не только об уголовно-правовых, но и процессуальных, административных, гражданско-правовых, организационных отношениях. Насущной потребностью остается принятие базового документа в сфере противодействия коррупции.

В период с 1996 г. по настоящее время было предпринято несколько попыток принятия такого документа. В 1997 г. Закон «О борьбе с коррупцией», проект которого был подготовлен рабочей группой Комитета Государственной Думы РФ по безопасности, был принят Государственной Думой и одобрен Федеральным Собранием, но отклонен Президентом РФ. Последующие проекты базовых законодательных актов — проект Федерального Закона «О борьбе с коррупцией», внесенный в 1997 г. Президентом РФ, законопроект группы депутатов Государственной Думы «О борьбе с коррупцией» 2001 г., законопроект группы депутатов Государственной Думы «О противодействии коррупции» 2001 г., законопроект «Основы законодательства об антикоррупционной

политике» не продвинулись дальше стадии первого чтения.

Причиной неудач, в первую очередь, стало лоббирование групповых бюрократических интересов, в силу чего законопроекты обладали существенными недостатками и пробелами, критикуемыми сторонниками альтернативных текстов. Основными спорными моментами стали (и остаются до настоящего времени) следующие: а) дефиниция понятия «коррупция»; б) определение круга субъектов коррупционной деятельности; в) определение круга коррупционных интересов; г) определение круга деяний, относящихся к коррупционным и некоторые другие. Однако, без нормативной конкретизации всего перечисленного невозможно осуществлять предметную и эффективную борьбу с коррупцией.

Законотворчество антикоррупционного характера данного периода отличалось противоречивостью и непоследовательностью. Так, приняв в 1996 г. Уголовный Кодекс РФ, содержащий ряд антикоррупционных норм, законодатель неоправданно ограничил круг субъектов преступлений, связанных с коррупцией на государственной службе; перечень преступлений, связанных с коррупцией, за которые установлена уголовная ответственность, зачастую рассматривается в УК как неполный и т.д. Уже после введения УК в действие из него был исключен такой антикоррупционный по направленности вид наказания как конфискация. Нормы антикоррупционного содержания включены и в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.), однако, уже в марте 2005 г. Государственная Дума отклонила Кодекс поведения государственных служащих РФ, призванный конкретизировать и дополнить названный Закон.

В 1999 году Российская Федерация подписала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а в 2003 году — Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции. Оба документа к настоящему времени ратифицированы Государственной Думой, что накладывает обязательство приведения национального законодательства в соответствие с нормами этих междуна-

родных договоров. С учетом этих требований разрабатывался текст нового законопроекта «О противодействии коррупции», принятого Государственной Думой в первом чтении в октябре текущего года.

Не проводя подробного анализа, отметим, что по сравнению с предыдущими проектами в последнем дается более простое и понятное определение коррупции, детально определяются субъекты коррупционных правонарушений, виды коррупционных преступлений, меры по профилактике коррупции и т.д. В то же время, обращает на себя внимание ряд недостатков законопроекта и противоречий, заложенных в нем. Так, в определении коррупции (п.1 ст. 2) речь идет об использовании должностным лицом предоставленных полномочий, в то время как в ч. 2 ст. 3 законопроекта круг субъектов коррупционных правонарушений выходит за рамки понятия должностного лица. В определении коррупции целью противоправной деятельности называется незаконное достижение личных и (или) имущественных интересов, но не делается указания на интересы третьих лиц и групп, как это принято в международной законодательной практике. В ч. 1 ст. 4 «Виды коррупционных правонарушений» детально перечисляются преступления, обладающие признаками коррупции, однако, не названы ни коррупционные административные правонарушения, ни коррупционные дисциплинарные проступки. Не уделяется в законопроекте должного внимания завуалированным формам коррупции — таким как лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет государственного имущества в акционерные общества. Остается надеяться, что эти и другие пробелы и противоречия будут устранены в ходе второго чтения при постатейном обсуждении законопроекта. Окончательное принятие Закона «О противодействии коррупции» повлечет за собой необходимость осуществления новых шагов в плане приведения в соответствие принятому Закону законодательства.

Причины коррупции многообразны, поэтому совокупность мер по предупреждению коррупции также должна носить комплексный характер. Перечислим основные направления совершенствования законодательной базы предупреждения коррупции.

Во-первых, это развитие экономического законодательства в направлении демонополизации, либерализации и разумного дерегулирования; сокращение государственного вмешательства в экономику; замена, где это возможно и целесообразно, разрешительного принципа при взаимодействии субъектов предпринимательской деятельности и государственных

должностных лиц на уведомительный. Законодательное закрепление должны также получить пределы, основания, способы и формы вмешательства государства в экономику и контроля над ней.

Во-вторых, обеспечение законодательного регулирования структуры федеральных органов исполнительной власти и основных процедур реализации ими государственных функций и оказания государственных услуг (перечень которых также должен быть четко установлен законом).

В-третьих, совершенствование законодательно-обеспечения государственной службы, что, в свою очередь, подразумевает:

- формирование «открытой» модели государственной службы;

- изменение принципов отбора кадров для государственной службы, введение открытых конкурсов с публикацией перечня вакансий на государственной службе в средствах массовой информации;

- четкое и максимально конкретное определение функций и пределов полномочий каждого государственного служащего (в том числе на основе должностных регламентов); формализованную регламентацию служебных действий;

- законодательное закрепление административных процедур решения вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций;

- стимулирование деятельности государственных служащих, повышение их заработной платы, изменение принципов оплаты труда с «оплаты по стажу» на «оплату по результатам» (на основе нормативно установленных стандартов и критериев эффективности деятельности государственных служащих);

- усиление специальных мер финансового и иного контроля и механизмов ответственности должностных лиц.

В-четвертых, среди направлений совершенствования законодательной базы необходимо упомянуть создание системы административной юстиции, правовое обеспечение реальной возможности обжалования действий чиновников в суде.

Применение данных мер в совокупности позволит существенно уменьшить возможности для произвольных и коррупционных действий со стороны должностных лиц.

В заключении хотелось бы кратко остановиться на не менее важном, чем разработка и принятие антикоррупционного законодательства, направлении профилактики коррупции посредством законотворчества. Речь идет о введении обязательной экспертизы принимаемых законов на уровень их коррупциогенности. Не секрет, что пробельность и противоречивость закона, неопределенность дефиниций, дающая возможность их двойного толкования вкупе с неоправданными дискреционными полномочиями чиновника, установленными тем же законом,

делают этот закон инструментом в руках коррупционера. Например, общеизвестно, что некоторые законы позволили организовать многомиллиардный коррупционный передел собственности с помощью судов и судебных исполнителей. Проблема борьбы с коррупционным законодательством нашла пол-

ную поддержку у специалистов цивилистических отраслей права.

В целом же в сфере законодательного обеспечения борьбы с коррупцией предстоит сделать еще очень много, как на федеральном уровне, так и на уровне законодательств субъектов Российской Федерации.

# О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А. А. ЧУШКИНА,**  
юрист Центра правовых исследований «Эквитас»

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, одним из источников угроз в сфере государственной и общественной безопасности является рост преступных посягательств, связанных с коррупцией. П. 48 Стратегии определяет, что снижение уровня коррупции будет способствовать обеспечению национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан. Сохранение условий для коррупции выделяется среди главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу. В соответствии с индексом восприятия коррупции, ежегодно определяемом международной организацией по борьбе с коррупцией Transparency international<sup>1</sup>, Россия находится в нижней части списка, на 146 месте, среди таких стран как Эквадор, Кения, Зимбабве. Индекс восприятия коррупции для России по десятибалльной шкале составляет 2,2.

Военная организация государства является составной частью общества. Процессы и явления, происходящие в нем, не могут не затронуть и военнослужащих. К настоящему времени коррупция поразила все институты государства, и армия не исключение.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет военную службу как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функ-

ции по обеспечению обороны и безопасности государства. А ст. 8 этого Федерального закона относит воинские должности к должностям государственной службы.

В связи с акцентированием внимания на проблеме коррупции в системе государственной службы особую актуальность приобретают нормы права, направленные на уменьшение уровня этого негативно-го социального явления и его искоренение.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» правовую основу деятельности федеральной службы безопасности составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О федеральной службе безопасности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также международные договоры Российской Федерации.

На федеральном уровне противодействие коррупции в органах федеральной службы безопасности регулируют Федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции Организации объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 года и конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» и др.

Среди подзаконных актов можно выделить Указы Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»,

<sup>1</sup> [http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/CPI\\_2009\\_Table\\_rus.pdf](http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/CPI_2009_Table_rus.pdf)

от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы», от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» и др.

На ведомственном уровне принят и действует приказ ФСБ России от 10 июня 2010 г. № 291 «Об утверждении Порядка уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов федеральной службы безопасности о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений».

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (п. 2 ст. 10) определяет, что государство гарантирует военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, назначение на высшие воинские должности с учетом условий заключенного ими контракта в соответствии с полученной квалификацией, достигнутыми в служебной деятельности результатами и на конкурсной основе. Это положение подчеркивает неприемлемость назначения на должности за вознаграждение или по «личным связям». Основаниями для продвижения военнослужащего по службе являются успехи и усердие в профессиональной деятельности и достигнутые высокие результаты в службе, с учетом условий контракта и полученной квалификации как специалиста в определенной области знаний, прошедшего подготовку или переподготовку. Положение о порядке прохождения военной службы (п. 10 ст.11) не разрешает военнослужащим, состоящим между собой в близком родстве (родителям, супругам, детям, родным братьям, родным сестрам, а также родным братьям, сестрам, родителям и детям супругов) проходить военную службу в одной воинской части, если один из них непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен другому.

Содержание общих обязанностей военнослужащих, указанных в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» и Уставе внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, предусматривает недопустимость коррупции на военной службе. Военнослужащий обязан беззаветно служить народу Российской Федерации, строго соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, дожить воинской честью, боевой славой.

Особое значение в свете противодействия коррупции имеет система антикоррупционных стан-

дартов, определяющая ограничения, запреты и обязанности, относящиеся к прохождению военной службы.

Ст. 37 Конституции Российской Федерации определяет, что труд свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы<sup>2</sup>. При этом Федеральный закон «О статусе военнослужащих» содержит ряд правовых ограничений, связанных с трудовой деятельностью военнослужащих, направленных на качественное выполнение должностных обязанностей и запрещающих действия коррупционного характера. В соответствии с п. 7 ст. 10 указанного Федерального закона военнослужащие, например, не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной, и иной творческой деятельностью, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами.

В связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в законодательство о порядке прохождения военной службы были внесены дополнения антикоррупционного характера, принят ряд нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции.

В соответствии со ст. 27.1, включенной в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, на военнослужащего распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации.

Ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» определяет обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Непредставление гражданином при поступле-

<sup>2</sup> П. 1 ст.10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

нии на службу представителю нанимателя (работодателю) указанных сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме на службу. Невыполнение государственным или муниципальным служащим рассматриваемой обязанности рассматривается как правонарушение, влекущее освобождение от замещаемой должности либо привлечение к иным видам дисциплинарной ответственности.

Перечень должностей в ФСБ России, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей определен Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557.

Согласно п. 6 указанного Перечня к числу таких должностей относятся:

- директор ФСБ России;
- руководители (начальники):
  - а) служб, департаментов, управлений и других подразделений ФСБ России, подразделений служб ФСБ России;
  - б) управлений (отделов) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации;
  - в) управлений (отделов) ФСБ России в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, в их органах управления;
  - г) управлений (отрядов, отделов) ФСБ России по пограничной службе;
  - д) других управлений (отделов) ФСБ России;
  - е) подразделений и учреждений, предназначенных для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности;
- заместители лиц, замещающих указанные должности.

Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений закреплена в ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции». Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего. Невыполнение этой обязанности является правонарушением, влекущим увольнение или привлечение к иным видам ответственности.

Сотрудник, которому стало известно о факте обращения каких-либо лиц к иным сотрудникам в связи с исполнением служебных обязанностей в целях склонения их к совершению коррупционных пра-

вонарушений либо о фактах совершения сотрудниками коррупционных правонарушений, вправе уведомлять об этом руководителя, начальника органа безопасности.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» также устанавливает ряд ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора после увольнения со службы.

Список запретов, относящихся к порядку прохождения военной службы, расширяет ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», к которой отсылает ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих». А ст. 18 этого закона содержит требования к служебному поведению, предусматривающие исполнение должностных обязанностей добросовестно, на высоком профессиональном уровне, осуществление профессиональной служебной деятельности в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа, запрет на оказание предпочтения каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам и др.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ внесен ряд изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности».

Ст. 16 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» помимо условия наличия гражданства Российской Федерации и отсутствия гражданства другого (иностранного) государства в качестве требований для сотрудника называет способность по своим личным и профессиональным качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей сотрудника органов федеральной службы безопасности, устанавливаются руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Несоответствие лица одному из требований является основанием для отказа в приеме или переводе на военную службу по контракту, а также для расторжения контракта.

В целях определения пригодности к службе в органах федеральной службы безопасности граждане Российской Федерации, поступающие на военную службу по контракту, проходят проверку, в том числе посредством психофизиологического исследования.

В новой редакции ст. 16 подчеркивается значимость специалистов высокого уровня для органов федеральной службы безопасности. Так, новым является то, что с гражданами Российской Федерации,

являющимися высококвалифицированными специалистами, достигшими возраста 40 лет, может быть заключен первый контракт о прохождении военной службы; с достигшими предельного возраста пребывания на военной службе — новый контракт о прохождении военной службы. А с высококвалифицированными специалистами — военнослужащими органов федеральной службы безопасности, достигшими предельного возраста пребывания на службе, могут быть заключены контракты о прохождении военной службы на период до достижения ими 65-летнего возраста.

Список запретов, относящихся к военнослужащим органов федеральной службы безопасности, устанавливает ст. 16.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», включенная в данный закон Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ. Эта статья говорит о том, что сотрудники органов федеральной службы безопасности руководствуются в своей служебной деятельности федеральными законами и не могут быть связаны решениями политических партий, общественных объединений и иных организаций. Запреты касаются участия в предпринимательской деятельности, управлении организациями, совмещения службы с другой оплачиваемой деятельностью (кроме научной, преподавательской и иной творческой).

Таким образом, правовые нормы, регулирующие противодействие коррупции в военной организации государства, в том числе в органах федеральной службы безопасности, разбросаны по различным по своему характеру и содержанию документам. Хотя ст. 27.1. Федерального закона «О статусе военнослужащих» в отношении запретов, ограничений и обязанностей и отсылает к Федеральному закону «О противодействии коррупции», отдельным статьям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», военная служба имеет свою специфику и связана с особой значимостью задач, выполняемых военнослужащими.

Необходим единый, комплексный правовой акт, определяющий требования к служебному поведению военнослужащих, подробно раскрывающий антикоррупционные стандарты в сфере прохождения военной службы, профессионально-этические правила военно-служебного поведения, отношения между командиром и подчиненными, основания и порядок привлечения к дисциплинарной и иным видам ответственности за совершение правонарушений, относящихся к коррупции. Целью этого нормативного правового акта должно стать привитие негативного отношения к коррупции, ее профилактика и пресечение коррупционного поведения.

Конвенция ООН против коррупции устанавливает, что каждое государство-участник стремится применять в рамках своих институциональных и право-

вых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций<sup>3</sup>. В соответствии с п. 3 ст. 8 указанной Конвенции каждое государство-участник должно принять во внимание инициативы региональных, межрегиональных многосторонних организации, например Международный кодекс поведения государственных должностных лиц<sup>4</sup>.

В международной практике есть опыт принятия этических кодексов поведения государственных служащих. Например, в США — это Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих от 17 октября 1990 г., Закон об этике в правительственных учреждениях 1978 г.; в Великобритании — Общие принципы поведения государственных служащих; в ФРГ — Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы и др.<sup>5</sup> В Российской Федерации свой кодекс профессиональной этики есть у сотрудников органов внутренних дел<sup>6</sup>.

Подобного рода документ необходим и в ФСБ России. Если у военнослужащих федеральной службы безопасности будет четкое представление о том, что дозволено на военной службе, что запрещается, будут нормативно закреплены моральные требования к служебному поведению, уровень антикоррупционного правосознания военнослужащих повысится, что существенно скажется на качестве выполнения не только конкретных задач, но и по обеспечению безопасности в государстве в целом.

3 Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 12-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации объединенных наций против коррупции».

4 Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

5 Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: «За права военнослужащих», 2009. С.241.

6 Приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

## Литература

1. Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: «За права военнослужащих», 2009.
2. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).
3. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
4. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 12-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.
5. Приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».
6. [http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/CPI\\_2009\\_Table\\_rus.pdf](http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/CPI_2009_Table_rus.pdf)

# ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В АНТИКОРРУПЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

**А. В. КОНОВАЛОВ,**

Сибирский государственный университет телекоммуникаций и информатики, доцент кафедры философии и истории, кандидат философских наук

После того, как на XIX партийной конференции, проходящей в СССР, встал вопрос о необходимости создания правового государства, в конце 80-х и на протяжении 90-х годов XX века в отечественной науке развернулась широкомасштабная и долговременная дискуссия, посвященная поиску основ, принципов и технологий правового государства. Было опубликовано немало исследовательских работ по этой проблематике. Несмотря на различие концепций правового государства, можно вывести некоторые общие принципы, характеризующие сущность правового государства и сходные для многих отечественных и зарубежных правовых теорий. Это, во-первых, принцип первенства основного закона государства — Конституции. Никакие подзаконные акты, постановления государственных лиц не должны противоречить Конституции. Во-вторых, все органы государственной власти должны руководствоваться Конституцией и адекватными ей законодательными решениями. В-третьих, граждане обязаны нести ответственность перед государством, а субъекты государственной власти, в свою очередь, несут ответственность перед гражданами. В-четвертых, государство обязано защищать честь, достоинство и совесть граждан. В-пятых, органы законодательной и исполнительной власти должны быть подконтрольны Конституционному суду и нести ответственность перед народом (в случае зависимости судебной системы от других ветвей власти судебные функции должны передаваться временно созданным народным трибуналам). Этот принцип правового государства выражается в неукоснительности, неотвратимости ответственности всех без исключения граждан, какой бы они социальный статус ни занимали и какие бы общественные функции они не выполняли (отрадно, что принцип неотвратимости наказания включен в Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [7, стр. 40]). И, наконец, в правовом государстве разделены власти: законодательная, исполнительная, правоприменительная и правоохранительная. Каждая ветвь власти имеет собственную компетенцию.

В условиях криминализации власти в современной России (в криминально-бюрократическом госу-

дарстве юридическая система служит интересам не общества, а криминально-номенклатурных кланов) даже тщательно регламентированная система ответственных зависимостей юридического характера будет неэффективна и недостаточна для борьбы с преступностью и коррупцией. Очевидно, для плодотворной реализации принципов правового государства необходима разработка и претворение в практику юридических отношений механизмов политической ответственности.

В чем кардинальное отличие политической ответственности от таких видов социальной ответственности, как моральная и правовая?

Функциональная сфера политики заключается в необходимости регулирования общественных отношений, примирения социальных противоречий, консолидации общества. Данная потребность побуждает общество самоорганизовываться и самосовершенствоваться. Из социальной среды выделяются такие социальные субъекты, которые занимаются преобразовательной деятельностью, трансформацией социальных норм и механизмов их реализации. Такая преобразовательная деятельность направлена на осуществление исторических общественных потребностей, социальных интересов и содержится в системе управления общественными отношениями, то есть в политической системе. По сути дела, политические отношения в узком смысле — это отношения, связанные с приобретением и закреплением (поддержанием) властных полномочий, функций управления и регулирования, в которые входят нормотворчество и нормореализация. Социальные нормы разделяются на моральные и правовые. В зависимости от того, какие правила нарушаются, моральные или правовые, и какие меры воздействия используются, можно говорить об ответственности моральной и юридической. К мерам взыскания морального характера можно отнести осуждение, порицание, отрицательную оценку субъекта обществом. Такие меры взыскания не всегда эффективны, так как они апеллируют к чувствам, совести и сознанию потенциально морального человека, склонного совершать ошибки, а также исправлять их в случае неудовлетворительной реакции общественного мне-

ния. Если же такая степень самоконтроля и саморегуляции недостаточна у субъекта, его можно оценивать как аморального, для которого общественное мнение не является авторитетным. К нему применима мера взыскания иного характера — принудительная. Такие меры взыскания прописаны в правовых нормах. Если соблюдение моральных норм построено на добровольных началах, то исполнение правовых норм строго обязательно, независимо от субъективного отношения к ним личности или социальной группы. Р. П. Иванов, А. Н. Костюков и В. Н. Скобелкин определяют юридическую или правовую ответственность как «обязанность субъекта, допустившего правонарушение, принимать (претерпевать) меры воздействия, предусмотренные нормами права» [4, стр. 287].

Юридически субъект политики ответственен перед государством за соблюдение правовых норм, которые способны регламентировать и упорядочивать отношения между субъектами политики по поводу формирования и реализации в реальной системе правовых механизмов. Тем самым субъекты политики, особенно субъекты государственной власти, несут государственно-правовую ответственность как вид юридической ответственности.

Государственно-правовая ответственность вменяется государственным служащим за надлежащее выполнение своих служебных обязанностей, закрепленных в Конституции и сопровождающих и конкретизирующих ее правовых нормах. Р. П. Иванов, А. Н. Костюков и В. М. Скобелкин справедливо отмечают, что к числу действий (бездействия), влекущих за собой наступление государственно-правовой ответственности как вида юридической ответственности относятся, например, «принятие незаконных правовых актов, отказ от выполнения закрепленных в Конституции обязанностей, неисполнение депутатских полномочий» [4, стр. 293].

В ретроспективном плане государственно-правовая ответственность как специфическая мера взыскания выражается в отказе в доверии, что означает отзыв, отстранение от должности. Этим занимается государство в лице особых представительных народных органов, контрольно-ревизионных комиссий, общественных и комитетов, осуществляющих контроль над государственными служащими, властными лицами.

Необходимо, чтобы государственно-правовая и административная ответственность были тесно связаны с уголовной ответственностью как крайней формой юридической ответственности. Если субъект власти совершает деятельность, особо опасную для сохранения и развития того народа, от имени которого он руководит, ему надлежит нести и уголовную ответственность. В этом случае, помимо снятия с должности, отстранения от руководства, он обя-

зан подвергнуться строгому наказанию — лишению свободы (срочному или бессрочному) и конфискации имущества. Уголовную ответственность должны нести политические деятели, политика которых наносит существенный урон жизни, здоровью и развитию народа.

Государственный служащий несет ответственность не только за деятельность, но и за последствия, за исход деятельности или бездеятельности. Иначе говоря, юридически субъект власти отвечает за совершенное противоправное действие, за факт проступка или преступления (не выполнение служебных полномочий тоже является правонарушением); политически субъект отвечает за вредные для общества результаты как его активной деятельности, так и его пассивности, бездействия. За это субъект будет нести ответственность юридическую лишь в том случае, когда данное основание ответственности получит свое закрепление в правовой норме. В вышеупомянутом Законе РФ «О противодействии коррупции» данное основание ответственности не закреплено.

Государственный служащий отвечает не только за свои личные действия, но и за деятельность своих подчиненных, лишь в той степени, в какой он влияет на подбор подчиненных и на организацию их деятельности.

Если учитывать деятельность субъекта политики как неправомерное поведение, правонарушение, то в случае государственно-правовой ответственности перечень предусмотренных мер воздействия содержит, к примеру, следующие: признание недействительности нормативных актов (например, Президентом — п. 3 ст. 115 Конституции) [5, стр. 28]; приостановление их действия (п. 2 ст. 85 Конституции) [5, стр. 38]; отзыв депутата, лишение его неприкосновенности (п. 2 ст. 98 Конституции) [5, стр. 32]; отзыв дипломатических представителей, отрешение от должности Президента (ст. 93 Конституции) [5, стр. 30]; роспуск Государственной Думы (ст. 111, п. 3 ст. 117 Конституции) [5, стр. 37, 39]; выражение Государственной Думой недоверия Правительству (п. 3 ст. 117 Конституции) [5, стр. 39].

Одним из видов юридической ответственности является дисциплинарная ответственность. Такая форма ответственности применяется только к субъекту политики как физическому лицу, например к государственному или муниципальному служащему со стороны вышестоящих органов государственной власти, или к члену политической организации со стороны ее руководства. То есть такого рода ответственность присутствует во внутрикорпоративных правоотношениях. Корпоративный характер имеют любые производственные, политические и общественные объединения. Как правило, в качестве дисциплинарных взысканий применяются: замечание,

выговор, строгий выговор, увольнение или отстранение от должности, исключение из общественной и политической организации, понижение в должности, снижение внутрикорпоративного статуса, выражение политического недоверия. Дисциплинарные взыскания прописываются, например, в уставах политических организаций, хотя в настоящее время нет ни одной партии в России, в уставе которой были бы зафиксированы санкции дисциплинарного характера за аморальное поведение, за деятельность (бездействие), противоречащую общепринятым интересам, наказам избирателей. Такая ситуация возникает не по причине, что все политические партии в России антинародны, аморальны и беспринципны, а из-за того, что включение в Устав организации норм, содержащих моральные обязательства ее членов, могут препятствовать увеличению численности организации. Однако, если руководство партии беспокоится лишь о разрастании численного состава и игнорирует качественную подоплеку защиты интересов народных масс и политический имидж партии, то это служит сигналом для народных масс к прекращению поддержки такой партии.

Крайняя степень общественной опасности политической деятельности, предельная тяжесть ущерба, причиненного субъектом политики обществу (это может проявиться в ухудшении качества жизни, снижении интеллектуальной и моральной культуры населения, возникновении социальных условий, приводящих к вымиранию населения, обострении социальных противоречий в обществе), вызывает применение к данному субъекту мер взыскания уголовной ответственности. Видами наказания здесь являются: лишение свободы, исправительные работы, полное лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, штраф, увольнение от должности, конфискация личного имущества. В качестве исключительной меры наказания применяется пожизненное лишение свободы.

Государственно-правовую ответственность, применяемую к субъектам политики, не следует смешивать с политической ответственностью, так как первая представляет вид юридической, или правовой, ответственности. В Федеральном законе РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закреплена именно государственно-правовая ответственность государственных и муниципальных служащих.

В действительности политика первична по отношению к праву. Аксиологическими основаниями политической ответственности являются не правовые нормы (как в случае государственно-правовой ответственности), а личные, групповые и общественные интересы. Ее аксиологическое основание — политическая деятельность, участие в преобразо-

вании и реализации социальных норм, в частности правовых норм. Субъектами данного вида социальной ответственности выступают все участники политических отношений, инстанциями — либо экономически и политически доминирующая в обществе социальная группа, преследующая только собственные узкогрупповые интересы, либо общество в целом при условии выработки механизмов тотальной взаимной ответственности.

Характер отношений собственности формирует особую цивилизацию, отражающую уровень развития, эволюции общественной системы — либо она конфликтногенна и основана на принципах конкуренции и потребительского отношения к окружающей био— и социосфере, либо гармонична и основана на ценностях кооперации и взаимной ответственности, созидательного труда. Классы, социальные слои, общности, корпоративные объединения как реальные политические силы влияют на изменение материи и сознания общества. Правовые и даже моральные (если под моралью понимать систему конвенциональных регулятивов, общепринятых правил поведения, которые меняются в зависимости от политической воли) нормы закрепляют это изменение. Следует подчеркнуть, что первичность одних элементов самоорганизации социальной системы относительно других не противоречит взаимному влиянию всех элементов друг на друга.

Когда правовая система приобретает виртуальный (права людей закреплены в законодательных актах, но не реализуются на практике) или реальный дезоптимальный характер (государственные гарантии осуществления всех прав и свобод предоставляются только элите, а народные массы оказываются ущемленными в реализации своих прав), порождая тем самым виртуальную и реальную дезоптимальную систему ответственных зависимостей, и не дает гарантий взаимной ответственности общества — государства — личности, для исправления этой ситуации требуется воплощение в социальную жизнь механизмов ответственности субъектов политики перед обществом во имя законов общественного развития, то есть политической ответственности.

Система политических ответственных зависимостей в этом контексте устанавливает примат общества над государством, тормозя тем самым раскрытие тоталитарных тенденций политической жизни, служит гарантом ограничения государственной власти, если она адекватна не общественным, а узкогрупповым интересам. Примат общества над государством вовсе не означает снижение государственного контроля над общественными отношениями людей. Это не что иное, как сохранение за государственной властью статуса функционального элемента общества и «потенциала трансформационных усилий» [1, стр. 266] и не более того. При таком поло-

жени власть бы рассматривалась претендентами на нее не в качестве источника беспрепятственного извлечения каких-либо преимуществ, а в смысле возможности свободного приведения существующей социальной действительности в состояние адекватности законам общественного бытия.

Итак, субъект политики отвечает либо перед общественным большинством, либо перед господствующим в обществе меньшинством, преследующим собственные корпоративные, а не народные или общественные интересы. Политическая ответственность — это ответственность субъектов политики перед народом либо перед господствующим в обществе классом за нормотворческую и нормоприменительную деятельность, приводящую социальные нормы и механизмы их реализации в соответствие либо с волей и интересами господствующего класса, либо с оптимальными общественными интересами, объективными потребностями общественного развития.

В ретроспективном аспекте политическая ответственность не имеет специфических мер взыскания. Взыскание есть наступление неблагоприятных последствий как ответной реакции.

Поэтому она сопряжена с различными видами ответственности, то есть для наступления политической ответственности применимы санкции (меры взыскания) любых видов ответственности — моральной и различных видов юридической ответственности.

Участвующим в выработке и философском обосновании приемлемых для определенной социокультурной ситуации механизмов политической ответственности вменяются две задачи — актуальная и потенциальная. В перспективе требуется формирование механизмов предотвращения безответственного поведения субъектов политики, возможного в будущем. Это потенциальная задача. Актуально перед обществом стоит задача пресечения сложившегося при наличных обстоятельствах безответственного поведения субъектов политики.

Задача пресечения безответственности в сфере политических отношений выполнима, в первую очередь, с помощью механизмов ретроспективной ответственности. Политическая ответственность в ретроспективном ракурсе, как уже сказано выше, переплетается с механизмами юридической ответственности. Соединение механизмов политической и юридической ответственности позволяет включить субъект политики в систему юридических взаимозависимостей. Если в советское время властное лицо подвергалось взысканиям в основном дисциплинарного плана и было ответственно перед высшими партийными инстанциями, представляющими рабочий класс — гегемон советского общества, то, принимая во внимание включение субъекта по-

литики в систему юридической ответственности, можно констатировать факт ответственности политического деятеля перед всем обществом. Благодаря процедуре включения субъекта политики, участвующего в отношениях, регулирующих общество, в систему юридической ответственности предполагается вменение ответственности перед обществом не только политическому лицу (индивиду), но и политическим институтам, структурам, организациям. Таким образом, инстанция ответственности (перед кем отвечает субъект) одновременно может быть субъектом ответственности (кто отвечает). Эта позиция позволяет пересмотреть некоторым образом распространенное в советской философии представление о политической ответственности. Достаточно четкое оформление оно находит в работе А. М. Черныша. Его формулировка понятия политической ответственности звучит следующим образом: «политическая ответственность предполагает ответственность ее носителей перед классом» [11, стр. 15]. Исходя из этого, процесс реализации ответственности для лица, непосредственно задействованного в этом процессе, означает осознание им объективно детерминированных целей либо своего, либо господствующего класса, выраженных в политических нормах, следование этим нормам в своей деятельности.

Однако в период Великой Октябрьской революции политические отношения (отношения между классами) складывались таким образом, что субъектом ответственности в данных политических отношениях был заявлен эксплуататорский класс. Инстанциями ответственности были обозначены Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Другими словами, возникла ситуация, когда один класс (класс эксплуататоров) вступал в положение ответственного перед другим классом — трудящимися массами. Отсюда устанавливался механизм классовой ответственности в случае образования нового господствующего класса в социалистическом обществе. Свертывание революционных социалистических преобразований было запущено с того момента, когда данный механизм не получил дальнейшего подкрепления политической практикой органов власти. В этой ситуации представители трудящихся в структурах власти объединялись в новый не просто господствующий, а в эксплуататорский класс — класс партийно-хозяйственной номенклатуры, что послужило следствием проявления негативной стороны общественного разделения труда, когда политика становится самостоятельной профессиональной сферой деятельности, субъекты и институты управления и регулирования общественных отношений отчуждаются от народа. Окончательно фаза подобного отчуждения приходится на конец 80-х начало 90-х годов XX века.

Во имя недопущения монополизации власти в ру-

ках номенклатурно-криминального класса в российском законодательстве и практике законоприменения должна укорениться система взаимодействующих друг друга механизмов политической и юридической ответственности, когда субъект властных отношений утратит свою юридическую неприкосновенность, а народ получит неотчуждаемое право применять санкции (меры взыскания) к субъектам политики, к которым относится и определенный класс социального слоя, за их противоправную и, что особенно важно, асоциальную деятельность, за невыполнение своих политических полномочий, обязательств перед народом.

Взаимосвязь механизмов политической и юридической ответственности прослеживается в антикоррупционном законодательстве, которое с трудом, но формируется в нашем государстве. Становление его началось с Указа Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 года. Это дало толчок созданию Президентом РФ Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью (после того как эта комиссия выявила коррупционные правонарушения среди представителей исполнительной власти, в частности Правительства РФ, без всяких на то оснований председатель комиссии был отстранен от своей должности, а сама комиссия была вскоре распущена), а также принятию Верховным Советом РФ законопроекта «О борьбе с коррупцией» [2, стр. 14]. В данном законопроекте выражался основной принцип государственно-правовой ответственности, законодательно закреплялась положенность к ответу представителей органов власти, государственных служащих, депутатов. В апреле 1993 года Верховный Совет РФ одобрил в первом чтении проект этого закона, а в сентябре этого же года готовился принять его во втором чтении, органично связав его с «Основами государственной службы», в которых по существу отсутствовали правовые нормы, регулирующие ответственность государственных служащих, а также не было четкого указания групп лиц, подпадающих под понятие «государственный служащий», и органов власти, структурной единицей которых являлся государственный служащий. Кроме того, «Основы государственной службы» или «Положение Федеральной государственной службы РФ» вошли в юридическую практику не в качестве закона, а как подзаконный акт, утвержденный указом действующего в то время Президента РФ от 23 декабря 1993 года [6, стр. 14–15]. Разумеется, стыковки «Основ государственной службы» и Закона (проекта) РФ «О борьбе с коррупцией» не произошло, так как в результате долгого противостояния российского парламента и президентской власти первый был насильственно распущен, и продукты его законодательной деятельности были признаны недействительными. В после-

дующие годы некоторые депутатские фракции Государственной Думы не раз пытались инициировать принятие антикоррупционного закона, но тщетно. И только в конце 2008 года по инициативе Президента РФ такой закон (Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [7, стр. 40–45]) был принят. Целью вышеуказанного закона является обеспечение функционирования системы органов государственной власти и управления сообразно Конституции и законам РФ путем предупреждения, выявления и пресечения коррупционных правонарушений, наказания виновных, а также устранения последствий этих правонарушений.

Законопроект Верховного Совета РФ «О борьбе с коррупцией» предан забвению, в настоящее время почти нигде он не упоминается. Тем не менее, если сравнить его и антикоррупционный закон 2008 года, то можно обнаружить некоторое сходство. Однако существуют и различия.

Закон «О противодействии коррупции» более прогрессивен относительно закрепления оснований именно политической ответственности в системе правовых норм. Это можно заметить хотя бы по ст. 1, где дефинируется понятие «коррупция». Это «злоупотребление служебным положением, дача... получение взятки, злоупотребление полномочиями... незаконное использование физических лицом своего должностного положения **вопреки законным интересам общества и государства... от имени или в интересах юридического лица**» [7, стр. 40]. Кроме того, в ст. 14 настоящего закона прослеживается нормативный принцип привлечения к ответственности не только физических лиц, но и юридических [7, стр. 45]. Правда, непонятно, к какого рода ответственности может быть привлечено юридическое лицо — моральной или юридической, если юридической, то административной или уголовной?

Здесь уже прослеживаются аксиологические основания политической ответственности, а в понятие «коррупция» включается, по сути дела, лоббирование в органах власти интересов юридических лиц. Под юридическим лицом можно понимать группу, сообщество, например, преступное сообщество, организованную преступную группировку, клан, финансово-промышленную группу, интересы которой идут вразрез с интересами общества или государства.

В сущности, когда субъекты власти лоббируют в политике интересы определенных финансовых групп, составляющих совокупность физических и юридических лиц, а взамен получают определенные блага, социальные преимущества, они выступают субъектами коррупционных правонарушений. А слияние промышленно-финансового капитала с политической властью коррупционно по своей сути. То

есть настоящий Закон как раз и направлен против слияния политической власти и частного капитала.

В свою очередь, в антикоррупционном проекте 1993 года аксиологические и праксиологические основания в такой постановке не зафиксированы. Их можно найти только в статье 170 Уголовного кодекса РСФСР, измененной и дополненной Комитетом Верховного Совета РФ по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью весной 1993 года в соответствии с проектом Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР», принимаемого в связи с принятием Законопроекта РФ «О борьбе с коррупцией». В измененной и дополненной статье УК РСФСР речь идет о злоупотреблениях властью. Под злоупотреблением властью или служебным положением в данной статье понимается «умышленное использование лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, своего служебного положения или возложенных на него функций **вопреки интересам службы, совершенное из личной или групповой заинтересованности и причинившее существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам физических и юридических лиц...**» (п. 1 ст. 170) [3, стр. 15].

Также заметна динамика в направлении сближения органов государственной власти и общественных организаций, зарождающихся институтов гражданского общества. Властные лица, наконец, проявили готовность к совместному с общественностью, с активными гражданами и их объединениями противодействию коррупции, тем самым признавая простых граждан также субъектами политических отношений и весомой силой, способной оказывать значительное влияние на управление и регуляцию общественных отношений. Власть имущие, по крайней мере, наиболее дальновидные, начинают мириться с тем, что политика не является сугубо замкнутой, профессионально-кастовой сферой, а воздействие на решение социально значимых проблем может осуществляться не только и не столько «сверху вниз», сколько «снизу вверх». Более того, в Законе «О противодействии коррупции» речь идет уже не просто о помощи общественности органам государственной власти в борьбе с коррупцией («создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества» (ст. 7 ч. 2)), а о «развитии институтов общественного... контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» (ст. 6 ч. 6) [7, стр. 42].

В целом, однако, закон «О противодействии коррупции» слишком абстрактен и нуждается в дальнейшей конкретизации. В этом плане он уступает законопроекту от 1993 года, в котором были четко обозначены субъекты коррупционных правонарушений. Это категории лиц, которые подпадают под понятие «государственный служащий». Согласно Законопроекту, «государственные служащие — это служащие, постоянно или временно работающие, проходящие службу в государственном органе, организации, учреждении, и получающие заработную плату (денежное содержание) за счет государственных средств» (п. 3 ст. 2). Они выполняют государственные функции, то есть «предметы ведения, отнесенные Конституцией РСФСР (действующей до декабря 1993 г.) к государственным полномочиям» (п. 2 ст. 2). К государственным служащим, таким образом, относятся представители органов всех ветвей власти и другие субъекты государственной власти, включая и главу государства — президента. К ним примыкают представители местного самоуправления, так называемые муниципальные служащие — «штатные работники муниципального управления (местного самоуправления), осуществляемого в границах городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), районов, районов в городах, поселков и сельсоветов» (п. 3 ст. 2). Понятие «государственный служащий» вполне стыкуется с понятием «должностное лицо». Должностное лицо «осуществляет функции представителя власти или наделено организационно-распорядительными либо административно-хозяйственными полномочиями» (п. 4 ст. 2). Все вышеперечисленные лица могут являться субъектами коррупционных правонарушений, а также юридической ответственности особого рода, потому что последняя переплетена с политической ответственностью. В данном переплетении политическая ответственность наполняет особым содержанием юридическую. Далее в статье 3 Закона перечислены категории лиц, выступающие субъектами коррупционных правонарушений. Кроме «государственных служащих, муниципальных служащих, народных депутатов и их помощников, лиц, избранных в состав территориального общественного самоуправления населения, судей, народных и присяжных заседателей» статус субъекта коррупционных правонарушений закреплен за «должностными лицами государственных и муниципальных предприятий, а также предприятий, в имуществе которых доля государственной и муниципальной собственности является преобладающей, лицами, в установленном законодательством порядке постоянно или временно, или в порядке разового поручения, выполняющими на общественных началах функции государственных органов или государственных служащих» (п. 2 ст. 3).

В основе коррупционного правонарушения лежит взаимодействие договорного типа между двумя сторонами. Одну из сторон представляют вышеперечисленные субъекты государственной и муниципальной власти и государственного и муниципального хозяйственного управления, другую — «физические и юридические лица, противоправно предоставляющие материальные и иные блага лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций» (п. 2 ст. 3) [2, стр. 14]. Финансовые группы, криминальные структуры, оказывающие материальную и иную поддержку при вступлении на государственную или муниципальную должность лицу или группе лиц, организации, становящимся впоследствии субъектами власти и вынужденными осуществлять на своем посту интересы или ожидания поддержавших их сил, также могли бы являться субъектами коррупционных правонарушений. В этом контексте претворению политической ответственности в систему права способствовало бы детализирование и расширение понятия юридического лица (вплоть до определенных доминантных социальных групп), а также анализ спектра деяний юридических лиц, связанных с нарушением права и свобод остальных граждан (вспомним главные принципы правового государства — свобода одного не должна нарушать свободу другого; все равны перед законом), способствованием проведению такой государственной политики, которая бы противоречила общественным и государственным интересам, то есть интересам всех граждан, а не отдельной привилегированной группе, некоей самопровозглашенной элиты.

В Законе от 25 декабря 2008 г. № 173-ФЗ по сути только декларируется, что коррупционные правонарушения влекут за собой дисциплинарную, административную, гражданско-правовую (имущественную) и уголовную ответственность (ст. 13) [7, стр. 45]. Иначе говоря, в зависимости от количественных и качественных характеристик ущерба, причиненного субъектом власти государственным и общественным интересам, субъект может подвергнуться выговору и другим дисциплинарным взысканиям, так же может быть отстранен от выполнения должностных полномочий, подвергнут штрафу, лишен части или всего имущества и лишиться свободы на определенный срок.

В законопроекте 1993 г. подробно изложены виды создания условий для коррупции и ответственность за них (предписания и санкции), виды коррупционных правонарушений и ответственность за них [2, стр. 14].

В отличие от законопроекта 1993 года в законе 2008 года в лучшем случае законодатели ссылаются на действующее российское законодательство [7, стр. 45]. Это, конечно, вполне объяснимо. В условиях формирования нового социально-экономического,

политического строя, смены идеологических парадигм законодательная база также кардинально трансформировалась, новая нормативная система была в зачаточном состоянии, первые документы этой системы поэтому должны были быть максимально содержательными, проясняющего характера. С развитием этой системы уже нет необходимости дублировать в новых нормативных актах уже детализированную в более ранних документах информацию. Кроме того, Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 173-ФЗ «О противодействии коррупции» дополнен актами о внесении изменений в отдельные акты действующего российского законодательства (Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «О противодействии коррупции» [8, стр. 46–56], Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и принятием Федерального Закона «О противодействии коррупции» [9, стр. 57–66]), позволяющих оптимизировать предупреждение, предотвращение, пресечение и ликвидацию (или минимизацию) последствий коррупционных правонарушений. Тем не менее, в вышеупомянутом Законе даже не указываются ссылки на нормы действующего российского законодательства — кодексы, отдельные законодательные акты, их статьи, части, пункты. Соответственно, сознание гражданина, не имеющего специального юридического образования, в условиях интенсивно меняющейся законодательной базы, испытывает затруднения в освоении и усвоении всех предписаний и санкций, вменяемых субъектам коррупционных правонарушений и лицам, способствующим противоправной коррупционной деятельности. Это снижает эффективность профилактики, предупреждения и предотвращения коррупционных правонарушений, минимизирует усилия, направленные на борьбу с коррупцией.

В сущности, на основании уже имеющейся антикоррупционной нормативной базы в систему механизмов политической ответственности ретроспективного характера можно ввести комплекс мер воздействия различных видов юридической ответственности. Единственным, пожалуй, специфическим механизмом ретроспективной ответственности следует выделить лишение субъекта власти юридической неприкосновенности, что автоматически включает его в систему правовой ответственности. Такое автоматическое включение происходит, когда субъект низлагает с себя властные полномочия по истечении срока исполнения государственных функций.

Следует совершенствовать процедуры отстранения от должности, лишения властных полномочий субъекта, совершившего противоправные деяния, не исполняющего должным образом своих обязанностей, проводящего откровенно антинародную политику, еще до истечения срока его полномочий. Также необходимо разрабатывать процедуры народного контроля и быстрого, а также действенного народного реагирования на злоупотребления субъекта власти своими полномочиями. В действительности происходит, наоборот, даже ограничение возможностей народного волеизъявления, например, организации всенародных референдумов. Мало кто из простых граждан знаком с нормами по ответственности юридических лиц, например, негосударственных, коммерческих организаций, таких финансовых учреждений, как коммерческие банки. В Законопроекте от 1993 года «О борьбе с коррупцией» прописывается ответственность банков не только за коррупционную деятельность, но и за сокрытие от государства и различных контрольно-ревизионных инстанций сведений о доходах должностных лиц, о всех банковских операциях, связанных с этим должностным лицом. Предусматривается законопроектом в качестве санкции лишение банка лицензии на дальнейшую коммерческую деятельность.

Замечая все эти пробелы и недочеты в Законе «О противодействии коррупции», мы все-таки осознаем, что закон все-таки принят, заложены принципы системы антикоррупционной политики, обретена правомочность и легитимность нормативного оформления комплекса мер противодействия коррупции. Положено начало внедрению системы политических ответственных зависимостей в правовое поле. Перспективна разработка правового статуса механизмов привлечения к ответственности перед народом не только отдельных государственных и муниципальных служащих, но и объединений властных лиц, связанных круговой порукой, а также кланов, корпораций, микро— и макрогрупп, внедряющих в органы власти выразителей своих узкогрупповых интересов в ущерб общенациональным ожиданиям. Первым серьезным сдвигом в этом направлении мог бы быть пересмотр итогов приватизации, в результате которой не только возникло катастрофически непропорциональное расслоение общества, ведущее к социальной дестабилизации, но и экономика нашей страны вместо оздоровления пришла в крайний упадок, выживая в основном за счет природных ископаемых. Стратегические отрасли экономики и стратегические ресурсы до сих пор находятся в частных руках, а это в свою очередь создает угрозу национальной безопасности страны.

Смена курса движения страны, правовой базы — это основание для политической ответственности. Наделение ее правовым статусом очень сложно. Ведь в таком случае необходимо воплотить в жизнь механизмы саморегулирующейся системы, такие нормы, которые бы препятствовали собственному изменению какой-либо политической силой в целях нарушения равновесия общественной жизни. Рынок (отношения эквивалентного обмена) не оправдал себя в качестве саморегулирующейся общественной системы. Он не может сформировать условия для регуляции общественных отношений, поскольку рыночная система заведомо не может быть социально справедливой, если под справедливостью понимается баланс интересов, гармоничность, а не конфликтность общественной системы.

Утверждению в российском социальном пространстве механизмов политической ответственности и, как следствие, формированию правового государства способствуют необходимые условия. По словам А. К. Черненко, такими условиями являются: «необходимость осуществления принципа равенства в сторону уравнивания социальных условий жизни, осуществления социальных реформ, а также формирование системы общественного контроля над исполнением законов государством, создание механизмов подконтрольности государства народу...» [10, стр. 27]. В этих условиях раскрываются механизмы перспективной политической ответственности.

Механизмы юридической ответственности ретроспективного характера опираются на главные основания — принцип устранения противоправности. Всякое правонарушение трактуется с точки зрения этого принципа. С этой точки зрения производится преследование субъекта, отступившего от обязанности формального соблюдения правил, установленных государством. Механизмы политической ответственности ретроспективного характера базируются на другом основании — принципе устранения социальной несправедливости. Вся правовая система, установленная государством, может быть продуктом несправедливого общественного устройства. Правовая система может подвергнуться таким механизмам моральной ответственности ретроспективного характера, как критика с позиций норм объективной морали и слом такой правовой системы, замена ее более справедливой. Такой механизм политической ответственности ретроспективного характера как устранение несправедливого элемента из какой-либо сферы отношений и его замены элементом, отвечающим справедливости, является универсальным. Его раскрытием и конкретизацией являются другие механизмы, в том числе и юридическое плана.

## Литература

1. Данилов А. Н. Власть и общество: поиск новой гармонии. — Минск, 1998. — 575 с.
2. Закон РФ «О борьбе с коррупцией» // Российская газета. — 1993. — 16 апреля — С. 14.
3. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Российская газета. — 16 апреля. — С. 15.
4. Иванов Р. П., Костюков А. Н. Скобелкин В. Н. Основы российского государства и права. — Омск, 1995. — 334 с.
5. Конституция Российской Федерации. — М., 1996. — 48 с.
6. Положение Федеральной государственной службы РФ // Российская газета. — 1993. — 24 декабря. — С. 14-15.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Гл. ред. А. И. Комарова. — М., 2009. — Т. 1(39). — С. 40-45.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «О противодействии коррупции» // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Гл. ред. А. И. Комарова. — М., 2009. — Т. 1(39). — С. 46-56.
9. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и принятием Федерального Закона «О противодействии коррупции» // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Гл. ред. А. И. Комарова. — М., 2009. — Т. 1(39). — С. 57-66.
10. Черненко А. К. Философия права. — Новосибирск, 1998. — 153 с.
11. Черныш А. М. Сущность политической ответственности // Вестник Харьковского университета. № 281: Проблемы социальной активности, свободы и ответственности в социалистическом обществе. — Харьков, 1985. — С. 13-18.



## Глава третья

---

# ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ И ПРАКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

# УСЛОВИЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ — КОМПЕТЕНТНОСТЬ И ЧЕСТНОСТЬ ВЛАСТИ В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТА РОССИИ

**И. М. БРАТИЩЕВ,**

проректор Международного славянского института,  
доктор экономических наук, первый заместитель Председателя  
Центрального совета Общероссийской общественной организации  
«Российские ученые социалистической ориентации»

**Бюджет — это центральный институт финансирования,** имеющий экономический и юридический аспекты. С юридической точки зрения он представляет собой правовой акт, принимаемый в форме закона. С точки зрения экономической — это основной, универсальный финансовый план, а точнее схема поступления и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Строго говоря (и это очень важно подчеркнуть), бюджет не является централизованным денежным фондом. Средства бюджета никогда не аккумулируются государством в натуральной форме, в виде конкретных денег, а расходуются по мере их поступления, так что денежный фонд как таковой не образуется.

Это последнее обстоятельство и дает возможность для различного рода манипуляций с бюджетами разных уровней и «напёрстничества» и в то же время осуществлять **тотальную подмену** реальных мер, требующих конкретных решений и действий, общими разговорами, набором деклараций. Обратимся к фактам.

## **Тупик либеральной модели формирования и исполнения бюджета.**

Сложившаяся за два последних десятилетия либеральная модель формирования и расходования Федерального (да и других) бюджетов России граничит с набором финансовых манипуляций. Эта модель абсолютно не решает проблему обеспечения **финансовой безопасности страны и развития ее экономики.** Так, предложенный Правительством проект бюджета на 2010 год и прогноз на 2011-2012 годы слабо приближается к решению проблем социально-значимых перспектив, обозначенных в заявлениях и целях, которые постоянно провозглашаются с самых высоких трибун и задач, которые следует решать незамедлительно с тем, чтобы сохранить страну, вывести ее из тупи-

ка монетаризма и направить по пути исторического прогресса.

Анализ этого документа приводит к выводу о еще большем углублении падения экономики, о росте безработицы и обнищания россиян, об увеличении нагрузки на регионы. Он не предусматривает никакой поддержки инновациям и высокотехнологическим отраслям. С предлагаемым финансовым планом страна может двигаться только в сторону экономического, социального и демографического коллапса. Не случайно «власть придержащие» всячески стремятся запутать статистику, пытаются «отгородиться» от нее, фальсифицируют ход и исход навязанных народу «преобразований». Совсем не случаен и такой беспрецедентный шаг, как отмена проведения в намеченную на 2010 год очередную перепись населения, которая неслучайно называется «политической статистикой».

Наука свидетельствует, что специфика бюджетных отношений как части отношений финансовых, складывающихся между государством и юридическими и физическими лицами, состоит в том, что они:

**во-первых,** возникают в распределительном процессе, непременным участником которого является государство, будучи при этом одновременно и прямым участником воспроизводственного процесса;

**во-вторых,** они связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей, понимаемых не как потребности чиновничьего аппарата государственной власти, а как потребности граждан страны в услугах государства.

Иначе говоря, языком цифр бюджет сообщает людям о приоритетах государственной экономической политики и о том, на какие услуги со стороны государства могут рассчитывать его граждане. В социально-ориентированном государстве, каким провозгласила РФ ее Конституция, приоритеты

должны отражать коллективную волю граждан, толкование которой возложено на политических представителей народа<sup>1</sup>.

К сожалению, в современной России бюджет не фиксирует в полной мере действительные коллективные предпочтения. На практике бюджетный процесс осуществляется под давлением и воздействием со стороны групп, представляющих различные слои общества (как правило, не самые многочисленные) и реализует прежде всего их интересы.

Специалисты считают, что очередной бюджет «не взвешен», не является рациональным, т. е. он не построен на основе изучения реальных научно обоснованных потребностей россиян. В нем сохраняются типичные для либералов тенденции сокрытия доходов, что является почвой для коррупции. Так, даже после семикратного пересмотра бюджета 2009 года его доходы не достигли планируемой величины. Спрашивается, зачем нам такой финансовый план, если его основные показатели приходится все время переписывать? На 2009-й рост доходов прогнозировался на 10 %, на 2010-й — на 7 %, на 2011-й — 9,4 %. Это весьма и весьма низкие показатели. Очевидно, что доходы будут значительно выше. Но Минфин предпочитает занижать их первоначальные величины с тем, чтобы иметь возможность рапортовать с достижением более высоких результатов, чем было утверждено ранее.

По всей вероятности, на это прямое нарушение бюджетного законодательства главный финансовый орган идет для того, чтобы по итогам каждого года объявлять об «экономическом росте», наличие которого весьма сомнительно. Во всех бюджетах по-

следних лет сохраняется большой разрыв между доходами и расходами по отношению к валовому внутреннему продукту. Многие специалисты считают, что изъятие средств губительно для нашей экономики. Однако эта практика сохранялась и в трехлетнем бюджете на 2009-2011 годы, о котором предпочитают умалчивать. Так, на 2009 год прогнозировались доходы по отношению к ВВП в 21,2 %, а расходы — всего 17,5 %. Основные параметры бюджета-2009 таковы: доходы — 10 трлн 927 млрд руб., расходы — 9 трлн 24,7 млрд руб. Разница — более 1 трлн 900 млрд руб. Эти деньги были «заморожены» для России и отправлены, по всей видимости, в США, другие западные страны.

То, что именовалось Стабфондом, было переименовано в резервный фонд и в фонд национального благосостояния. Фонды эти во многом виртуальные, а суммы в них вполне реальные. Они, по существу, выводятся из жизни нашей страны, нашей экономики, социальной сферы, культуры, спорта, из здоровья людей. Это деньги, отнятые у российских граждан!

Такая практика продолжается уже не один год. Прогнозировалось, к примеру, что к 2011 году доходы бюджета должны были составить 12 трлн 839 млрд руб., а расходы — 11 трлн 217 млрд руб., а разница в 1 трлн 522 млрд руб. должна была пойти в те же фонды. На практике 2009 год оказался дефицитным. Таким планируется и бюджет следующего года.

Сегодня российский бюджет — это далеко уже не тот бухгалтерский баланс «главного денежного фонда страны», каким он был в недавнем прошлом, когда содержание этого документа полностью определялось показателями плана, бюджетные статьи для каждой отрасли экономики соответствовали разделам плана социально-экономического развития, а распределение средств осуществлялось плановыми органами.

Обратимся к недавней истории. На протяжении более чем 70 лет существования социалистического государства государственный бюджет нес основную часть расходов, куда входили и средства, выделяемые союзным республикам, необходимые для обеспечения их жизнедеятельности. Соответственно в союзный бюджет стекалась основная масса налоговых поступлений и других доходов. В этом случае **государственный бюджет играл не просто центральную, а аккумулирующую роль в бюджетной системе**, где осуществлялось фактическое согласование их доходной и расходной частей.

Построенный таким образом федеральный бюджет становился объединяющим фактором, поскольку его средства расходовались в интересах всего населения, а средства, выделяемые для поддержки субъектов Союза, использовались в целях вырав-

<sup>1</sup> См.: Братищев И.М., Макарян А.С. Социальная рыночная экономика и механизм ее становления в России. М., «Экономика», 2003; Братищев И.М., Смирнов К.А., Филимонов П.И. Социально-ориентированные модели рыночной экономики. Анализ. Рекомендации. Прогнозы. М., «КОСМО», 2001; Базанова И.И., Крашенинников С.Н. Бюджет 2006 года и эффективность распределения и использования материально-финансовых ресурсов. В сб.: Глобализация, славянский мир, XXI век. М., «Экономика и Финансы», 2006. С43-48; Базанова Е.С. Сравнительный анализ инвестиционных процессов в Китае и Германии и уроки для России. В сб.: Научное наследие Д.И. Менделеева как основа создания мир-системы XXI века. М., 2008. С. 209-216; Годин А.М. Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации. М., «Дашков и К», 2007; Землин А.И. Бюджетное право. Схемы и комментарии / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М., «Юриспруденция», 2006; Комментарий к бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. Проф. М.В. Романовского и проф. В.В. Врублевской. М., «Юрайт», 2005; Петров В.А. Основные направления бюджетной политики. / Финансы, 2005.

нивания бюджетной обеспеченности их бюджетов. Бюджетный процесс шел как бы «сверху вниз», от единого государственного бюджета к бюджетам нижестоящих уровней. В либеральной интерпретации такой порядок признан не соответствующим принципам федерализма. **Но, формально провозгласив построение иерархии бюджетной системы на принципах бюджетного федерализма, на практике федеральный бюджет России, по существу продолжает, функционировать еще в определенной мере как центральный бюджет унитарного государства.**

В этом весь либерализм — на словах одно, а на деле совсем другое.

**Урезание бюджета, ставшее привычным и обыденным явлением.**

В сложившейся в России практике секвестирования означает не всегда оправданное сокращение бюджетных расходов на те или иные цели. Своеобразие 2009-го финансового года состоит в том, что подобного рода урезанию расходной части бюджета Правительство с помощью Государственной Думы прибегло семь (!) раз. Так, в конце сентября указанного года бюджет был очередной раз перекрыт на 10 млрд рублей за счет секвестирования статьи по обеспечению жильем ветеранов Великой Отечественной войны. Вместо 35 млрд рублей Минфин оставил ветеранам только 25 млрд рублей. В дополнение к этому Правительство сэкономило на регионах, сократив субвенции (финансовую помощь их бюджетам) на 31,4 млрд рублей, т. е. оставив их на голодном пайке.

В 2009 году, несмотря на инфляцию, была «втихую» отменена индексация заработной платы, почти 28 млрд рублей было сэкономлено на сокращении ассигнований на уплату налога на имущество организаций и на землю федеральных учреждений. За три квартала девять бюджетных подразделов были выполнены только на треть. Так называемые «Федеральные целевые программы» были реализованы только на 37 %, а важнейшая из них названная «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями» (туберкулез, СПИД и др.) — всего на 8,4 %. Но и из этой программы Минфин ухитрился изъять якобы «лишние» в ней 7,6 млрд рублей.

Все это позволило выделить из действующего бюджета 150 млрд рублей на докапитализацию банков, выпустив на эту сумму облигации Федерального займа (ОФЗ) и создав финансовую возможность для обмена этих облигаций на привилегированные акции банковских кредитных организаций. Одновременно был предпринят трудно объяснимый перерасход средств в 80 млрд рублей по программе госкорпорации Росатом, рассчитанной на 2009-2015

годы с общей стоимостью 87,43 % рублей. То есть впереди еще 6 лет выполнения Программы, а средства выделены практически в полном объеме. Поэтому вполне обоснованно Счетная палата РФ оценивает подобного рода бюджетную политику как **непрозрачную, с наукой исполнительской дисциплиной и нулевой эффективностью расходов.** По этому заколдованному бюджетному кругу Россия ходит уже почти двадцать лет, все больше погружаясь в сырьевую зависимость, в финансовый дефицит, составляющий уже сейчас около 1,5 трлн рублей (4,9 % ВВП), в стагнацию, в невосполнимую потерю социального времени.

Низкое качество либеральной модели формирования и расходования бюджетных средств **блокирует** антикризисную политику Правительства. Специалисты считают, что выполнение утвержденной им антикризисной программы составляет пока еще не выше двух процентов.

Долгое время Минфин в качестве козыря предъявлял свои «подушки безопасности» — Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Теперь на наших глазах эти подушки стремительно сдуваются. За восемь месяцев текущего года только из Резервного фонда израсходовано 1 трлн 321 млрд руб. Власть промотала также около 200 млрд долл. золотовалютных резервов. «Подушка безопасности» беспощадно потрошится и превращается в пустую, замызанную наволочку.

Многие эксперты сходятся в том, что при нынешних темпах расходования **эти фонды истощатся уже к середине 2010 года.**

Сейчас становится все более очевидным, что в подготовке и реализации антикризисной программы были допущены губительные (зачастую намеренно преступные) просчеты<sup>2</sup>, а) около 90 % финансовых ресурсов было намеренно направлено на поддержку финансовой системы, с попыткой, как нам уже приходилось писать «тушить пожар бензином»; б) «неправильный выбор мер поддержки», позволивший вместо насыщения деньгами всей экономики финансировать только крупные доверенные компании; в) использование бюджетных рычагов не на цели развития науки, образования, здравоохранения, инноваций, вложение инвестиций на развитие реального сектора экономики, малого и среднего предпринимательства; г) оказание помощи крупным собственникам без всяких условий и социальных обязательств с их стороны; д) отсутствие даже каких бы то ни было попыток для создания законодательных условий для обращения имущества в собственность государства

2 Депутат Госдумы РФ д.э.н., А.Г. Дмитриева скромно называет эти просчеты «ошибками», видимо, хорошо понимая, что это не «ошибки», а преступная попытка спасти негодный безнравственный курс, позволивший явно меньшинству присвоить богатство всех — И.Б.

(т. е. ее национализации, отъёма у неэффективных собственников).

В результате подобного рода борьбы с кризисом, к черте бедности приблизилось 56 млн человек, т. е. 40% населения страны.

Статистика определяет эту черту в 5083 рубля. Но можем ли мы сказать, что человек, имеющий, скажем, 6-7 или даже 10 тыс. рублей в месяц, не является нищим?

Спад в промышленности более чем 10 %. Безработица выросла почти в два раза и достигла 7 млн. Цены ползут вверх, и небольшие добавки, которые дают пенсионерам и бюджетникам, тут же съедаются дикой инфляцией. А страшная авария, произошедшая на Саяно-Шушенской ГЭС? Это последний тревожный звонок для Правительства. Катастрофа свидетельствует о том, что сложнейшими техническими объектами, доставшимися от СССР, нынешняя власть элементарно не управляет, не проводит их профилактику, не ремонтирует.

Не удивительно, что люди не одобряют такую практику. По результатам опроса «Левада-центра», **лишь 6 процентов респондентов считают «хорошими» антикризисные действия власти.**

По большому счету стране нужна новая модернизированная экономика, которая, безусловно, требует ресурсов. Где их взять? Вариант один: национализация минерально-сырьевой базы и ключевых отраслей<sup>3</sup>.

Крайне необходимо ввести **прогрессивный налог на высокие доходы.** Срочно нужна **государственная монополия на оборот алкогольной продукции.** Все это позволит накопить необходимые ресурсы и вложить их, главным образом, в реальный сектор экономики.

Казалось бы, Правительство обязано выполнить требование президента о развитии новых технологий. Но именно статьи бюджета, касающиеся развития научно-технического прогресса, провалены. Следовало бы срочно вводить амортизационные отчисления, которые были неоправданно отменены. Без них невозможно поддерживать в рабочем состоянии изношенные электростанции, предприятия, технологические линии, вести даже их текущий ремонт. Давно известно, что **средний возраст машин и оборудования в стране превысил 20 лет.** Ожидания, покуда все рухнет, пагубно для страны.

Далее. Как свидетельствует мировой опыт и предлагает наша программа, локомотивами развития при выходе из кризиса могут быть только строительство, сельское хозяйство, легкая промышленность, малый и средний бизнес. Но, чтобы они ожили, в них не-

обходимо вкладывать средства. Срочно требуется и мораторий на рост тарифов естественных монополий. Пока что сдвигов в эту сторону нет.

Обратим внимание на то, что важным вопросом и ключевым пунктом антикризисной программы должно стать создание государственных банков: центрального банка, строительного, промышленного и аграрного. Они должны обеспечить в соответствующих отраслях надежные кредиты под минимальный процент. А это пока что только перспектива, требующая реализации.

Задумаемся и о другом. Российский народ — это сегодня и 12 млн инвалидов, 6 млн наркоманов и 38 млн пенсионеров. Лишь менее 25 млн граждан непосредственно работают на производстве, создавая новые ценности. Так что надежды нашего народа на будущее связаны с новыми поколениями. Нужно, чтобы молодая семья имела минимум троих детей. А это значит, что работающий отец должен будет содержать восемь человек: жену, троих детей и четверых престарелых родителей. Для столь ответственной общественной роли он должен получить классное образование, владеть великолепной техникой на производстве, сохранять отменное здоровье и иметь возможность постоянно обновлять свои знания.

Это невозможно без гарантированного бесплатного государственного образования. А в России введена «угадайка» в виде ЕГЭ, которое убивает остатки классической отечественной школы. Повсеместно внедряется платная медицина, которая для половины населения недоступна. Государство не в состоянии даже трудоустроить выпускников. Среди миллиона выпускников школ, техникумов, колледжей, вузов **сегодня на одно рабочее место претендуют семнадцать человек.**

При решении проблемы продовольственной безопасности России следует иметь в виду, что практически любая наша попытка «встать на ноги», т. е. начать модернизацию экономики, вызовет жесткое неприятие как со стороны нашей внутренней клептократии, так и со стороны внешних недоброжелателей — наших потенциальных конкурентов на Западе. Такое неприятие может принять форму беспрецедентного по своей наглости информационного удара, замешанного на спекуляции вокруг источников происхождения зарубежных активов российских клептократов.

Нужно ли в этих условиях отказываться от своего национального и, следовательно, независимого выбора? Нет и еще раз нет! Поскольку «единственный способ не то, что выхода, но даже простого выживания в экономической депрессии, — как прозорливо замечает д.э.н. М. Г. Делягин, — ...заключается в замещении государственным спросом сжимающегося из-за груза накопленных диспропорций коммерческого спроса». Это потребует, как утвержда-

<sup>3</sup> См. проект ФЗ РФ «Об обращении имущества предприятий в собственность государства (национализации)», разработкой которого руководил автор.

ет М. Г. Делягин дальше, «усиления контроля за государственными деньгами», что по его мнению пока что мало реально, поскольку потребует ограничения коррупции».

### **Социальный аскетизм Бюджета — 2010.**

В Госдуме завершается процесс обсуждения и утверждения бюджета на следующий год и плановый период 2011 и 2012 годов, ставший «тестом на компетентность» всех уровней власти. Впервые за последние годы проект бюджета не был внесен в обусловленные законом сроки. Причины, по словам министра финансов, понятные — спад в экономике, снижение доходов, которые в отличие от профицитных бюджетов прошлых лет (добавим, искусственно созданного профицита) даже не покрывают предполагаемых расходов. Не скрывает своих тревог и Председатель Совета Федерации, заявивший, что в последнее время сохраняются тревожные симптомы. О наступлении лучших времен можно говорить лишь тогда, сказал он, когда будет стабильный рост экономики и регионов и, конечно же, рост уровня жизни наших граждан, а не только достигнуты абстрактные экономические параметры бюджета. Можно ли с этим согласиться?

В бюджете на 2010 год заложено сокращение целого ряда очень важных для регионов субсидий. По разным оценкам сумма сокращений составит около 76 млрд рублей. Федеральный центр прекратил субсидирование строительства автомобильных дорог в регионах, лишил их налога на добычу полезных ископаемых, отказался от индексации зарплат бюджетников, «заморозив» зарплаты врачей, учителей и др.

Доходы российского бюджета на следующий год на 40 % меньше, чем предрекал Минфин в забытом бюджете — трехлетке на 2009-2011 годы. Стране неоткуда брать средства как только от продажи энергоносителей. Не случайно две трети бюджета посвящены газу, нефти и банковскому сектору. Стоит только перекрыть нефтегазовый кран — и Россию окончательно охватит коллапс. Либеральные монетаристы превратили страну в отсталое сырьевое государство. Об этом мы заявляем уже не один десяток лет.

Обратимся в этом случае к интервью одного из признанных лидеров антиглобализма видного американского политика и общественного деятеля Линдона Ларуша, полученному в ходе работы VII Родосского форума «Диалог цивилизаций» (октябрь 2009 года). «На протяжении последних лет я неоднократно говорил о **неизбежности краха нынешней глобальной монетаристской системы...**, которая доминирует по сей день над производственной моделью мировой экономики. Именно этот принцип и продолжает определять экономическую деятель-

ность промышленно развитых стран Запада, порождая безумные кризисные явления, которые ведут мир к тотальному краху».

Можно дополнить это заявление высказываниями других западных теоретиков, не зараженных бациллой либерализма и монетаризма.

Так, незаангажированные специалисты хорошо знают, что на самом Западе думают о сконструированной ими системе «глобального рынка».

20 февраля 2009 года прошла встреча участников ежегодной конференции Центра капитализма и общества при Колумбийском ун-те Нью-Йорка. На этой встрече главный экономист Европейского банка реконструкции и развития Вилем Байгер заявил буквально следующее: **«Лучше перерегулировать, но быстро, чем недорегулировать и затянуть. Больше нельзя полагаться на «невидимую руку рынка».**

А лауреат Нобелевской премии в области экономики Эдмунд Фелпс подчеркнул, что **«только национализация крупных банков может восстановить доверие к банковской системе».**

Участники конференции цитировали К. Маркса и говорили о том, что нынешний кризис подтверждает его правоту.

В прессе опубликованы выдержки из книги другого лауреата Нобелевской премии по экономике Пола Кругмана «Возвращение Великой депрессии». Продолжая действовать по правилам «глобальной экономики», т. е. оставаться в рамках современной модели капитализма, заявил Кругман **«мир станет в режиме шатания переходить от кризиса к кризису».** Он выступил против бюджетных вливаний в банковскую сферу и, перечисляя необходимые в первую очередь шаги в сфере финансового управления, высказался в пользу о необходимости полной национализации финансовой системы». Формулируя рецепты эффективного противодействия кризису в социальной экономической сфере, Пол Кругман настаивает: **«Следует сфокусироваться на увеличении правительственных доходов, на предоставлении помощи регионам, на увеличении расходов на дороги, мосты и другие элементы инфраструктуры».**

Как видим, в США и в Европе даже вчерашние ультралибералы сегодня признают несостоятельность своих прежних взглядов. Но наши чиновники всеми силами стремятся сохранить в России «оазис» неконтролируемого, дикого рынка».

Но вернемся к Бюджету-2010. Помимо перечисленных, он имеет и ряд других либеромонетаристских особенностей. Рассмотрим некоторые наиболее «яркие» из них.

**Во-первых, он не является бюджетом Развития и инноваций.** В разделе «Национальная экономика» (в бюджетном классификаторе этот раздел

далеко не на первом месте, а лидирует «содержание органов государственной власти и местного самоуправления, судов и правоохранительных органов») мы не находили практически ничего, что свидетельствовало бы приоритетной поддержке сферы материального производства. Мало того, при постоянно звучащих заявлениях о переводе экономики на инновационный путь развития, на 4 млрд рублей сокращены расходы на фундаментальные и прикладные исследования, на 25 млрд исследования по разделу «Национальная оборона», одновременно почти на 5 млрд рублей (т. е. на 40 %) урезается финансирование Федеральной программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям», предполагается сокращение численности занятых в научной сфере (См. «Прогноз социально-экономического развития на 2010 год», разработанный Минэкономразвития). Как видим, бюджетная политика либерал-монетаристов явно подрывает науку и производство.

Не об этом ли свидетельствует и оптимизация расходов за счет наступательного сокращения (почти на 40 %) финансирования лесного хозяйства, что приводит к варварской и бесконтрольной вырубке в лесу всего и вся.

**Во-вторых**, очередной проект бюджета — словно копия с предыдущих финансовых планов, в которой нет никакой, как любят рассуждать в Минфине, «пошаговой новизны». Меняются только цифры и попытки обосновать свою теоретическую и практическую немощь, такие, например, как: «прогноз основных показателей социально-экономического развития значительно ухудшился по сравнению с тем, что ожидалось», или «прежний прогноз оказался сверхоптимистичным, поэтому параметры бюджетной системы объективно скорректированы. Хорошие оговорки: на 40 % сокращены доходы, по сравнению с теми, что закладывались в так и не выполненной трехлетке 2009-2011 годов.

Не трудно предположить, что такая же судьба ждет и как бы «новую» трехлетку 2010-2012. Судя по содержанию обсуждаемого проекта, на две трети связанного на нефть и газ, резкое сокращение доходов бюджета может произойти за счет падения мировых цен на энергоносители. Понимая это, Минфин пытается как-то смягчить этот свой удар и в своих расчетах исходит из заниженной оценки барреля нефти Urals в 55 дол. США, тогда как прогнозы показывают, что цена не должна упасть ниже 70 долларов.

**В-третьих**, исходя из заниженной оценки и произведены расчеты основных параметров бюджета-2010: доходы 6632,2 млрд рублей, расходы — 9882,8 млрд, — дефицит — 3186 млрд руб., т. е. 8,9 % ВВП. В 2009 году, как известно расходы должны составить 9845,2 трлн руб., а дефицит — 3131,4 млрд рублей.

Инфляцию в следующем году обещают не выше 10 %, а прирост ВВП — 1,0 %. Такая вот арифметика, свидетельствующая о том, что **бюджет 2010, как и все предыдущие, начиная с 1991 года вот уже 20 лет продолжает погружать страну в деградации и обнищание.**

Если в 2009 году доходы бюджета составляли 17,2 % от ВВП, то 2010 году — он будет 16,1 %, а к 2012 году — 15 %. Следовательно, экономика будет давать стране все меньше, а социальные проблемы все чаще будут решаться за счет относительно и абсолютно обнищавшего населения. Как-то забылась идея об удвоении к 2010 году ВВП. Приутихли разговоры о Национальных проектах: по жилью, медицине, образованию и сельскому хозяйству. **Вся бюджетная система хитроумно запутана, завуалирована, засекречена.** Она скроена по гайдаровским лекалам, изготовители которых обретаются отнюдь не в отечественных «родных пенатах». В бюджете-10 нет, по существу, ни одного социально значимого натурального показателя, отражающего динамику роста. За все годы либерал-монетаристского бюджета в стране не была представлена картина состояния производства. Она подменяется пустыми, мало что значащими цифрами, схемами и таблицами.

Подстать им и фонды, из которых формируется «подушка безопасности», в которой якобы находятся российские денежные ресурсы. На проверку оказывается, что наши (в основном нефтяные) денежные средства оказались не в пресловутой подушке, а застряли в неких американских ипотечных компаниях, а от этого реальной экономике России, ни ее гражданам, как говорится, «ни холодно, ни жарко».

**В-четвертых**, бюджет-2010 — это финансовый инструмент, с помощью которого страна погружается **в долговую яму**. Так, для покрытия дефицита в самой России планируется занять 261,4 млрд рублей (это так называемый внутренний долг, под который планируется очередной выпуск ГКО. Одновременно за рубежом с учетом уже имеющегося в будущем году достигнет 3 трлн 301,8 млрд руб., а внешний увеличится на треть и составит 63,3 млрд долларов. Общая задолженность составит 73 % годовых доходов Федерального бюджета, а затраты на его обслуживание составят 304 млрд рублей в год.

**В-пятых**, бюджет-2010 — это очередной удар по продовольственной безопасности страны, поскольку на поддержание в полуобморочном состоянии российского сельского хозяйства меньше одного процента расходной части бюджета (27 млрд руб.) тогда как надо минимум 10 %. В то же время за рубежом закупается продовольствия на 35 млрд долларов, т. е. иностранного фермера мы финансируем в 35 раз лучше, чем своих крестьян.

**В-шестых**, рассматриваемый нами бюджет не увеличивает инвестиции в транспортную сферу —

«сосудистую систему производства». Проводя по своему пониманию «оптимизацию» расходов, Минфин урезает расходы по этому направлению на 47 млрд рублей и одновременно сокращает условно федеральные программы в области транспорта на 11 млрд рублей.

**В-седьмых**, многие специалисты считают, что кризис затронул не только экономику и финансы, но и головы некоторых чиновников. Разве не об этом свидетельствует беспрецедентное сокращение расходов на образование, составившее в целом 14,4 млрд рублей. При этом жесткому сокращению подверглось прежде всего профессиональное образование. Расходы на культуру, по которой нанесен не менее тяжкий удар, чем по промышленности и сельскому хозяйству, урезаются почти на 7 млрд рублей, а Федеральная целевая программа в разделе «Культура» — на треть.

**В-восьмых**, бюджет далек от решения задачи укрепления обороноспособности страны. Открыв раздел «Национальная оборона», мы видим и здесь сокращение расходов на 24 млрд рублей<sup>4</sup>.

Пренебрежение обороноспособностью очень опасно.

**Все объективные данные свидетельствуют о том, что Америка по-прежнему рассматривает Россию как своего главного противника и не собирается отказываться от этой доктрины.** Более того, пользуясь плачевным политическим и экономическим состоянием России, США откровенно взяли курс на достижение полного военного превосходства над Россией. А это значит, что разговаривать с нами собираются лишь с позиции силы.

Почему же Соединенным Штатам и дальше не продолжить практику медленного разложения России? Да потому, что дальше ее разлагать уже некуда. Практически все, что можно было уничтожить теми методами, которые применялись на протяжении последних 20 лет (с приходом к власти Горбачева), уже уничтожено. Почему же все-таки планируется агрессия, а не мирное сосуществование с Россией, вернее, неспешное «высасывание» Америкой того, что у нас осталось? **Ответов много, но главный один — ресурсы.**

Главное оружие США в современном мире — не танки и самолеты как таковые, а «денационализированные» американоподобные элиты большинства стран мира.

Это также американский образ жизни и мышления, который они смогли экспортировать в боль-

шинство стран и внедрить в сознании многих современных политических элит. Сегодня элиты разных стран конвергируются, смешиваются, их интересы переплетаются. И даже если государства оказываются в состоянии войны, их высшее политическое руководство или как минимум часть его по-прежнему сохраняет тесные связи с политической элитой противника через международные финансовые и политические клубы, где и решается сегодня — кому быть победителем, а кому проигравшим.

При этом еще одним тайным оружием Соединенных Штатов является выстроенная система контроля над политическими элитами других государств.

Где сегодня держат деньги отечественные олигархи?

В чьих банках и в какой валюте?

Где размещены сегодня основные счета крупнейших российских сырьевых и промышленных корпораций? Где находятся виллы и прочие «родовые гнезда» наших миллиардеров и миллионеров? Где живут их семьи, где учатся их дети?

И неужели после ответа на эти вопросы у кого-то хватит наивности утверждать, что, случись любое серьезное обострение отношений между Россией и США, все эти «россияне» бросятся на защиту Родины?

Поэтому нам нужна надежная оборона страны, которая бы в себя включала:

а) элементы, гарантирующие внешнюю безопасность;

б) элементы, обеспечивающие гарантию внутренней безопасности.

Одновременно с разработкой концепции реформы предстоит сразу же приступить к некоторым важным преобразованиям. Ведь существуют очевидные и без особых исследований направления, о которых заявляют многие специалисты: например, техническое перевооружение, приведенное в современное состояние боевой подготовки войск. На этом и следует сосредоточить внимание. И ещё очень важное направление, как считают многие опытные военачальники, с которыми мне неоднократно приходилось беседовать, — поднятие духа армии. Ведь войска деморализованы попытками придать им, как сейчас говорят, приданием им «нового облика». Когда 50 % офицеров ожидают увольнения, а 100 % армия находится в таком состоянии, что близка к самороспуску и разбеганию даже в мирное время. Сейчас поднять дух армии можно только одним: откровенным заявлением на высшем уровне об остановке разрушительных реформ. Это дало бы первый импульс осмыслению и проведению настоящей военной реформы, очень необходимой нашим Вооруженным силам.

И последнее в этом разделе. Руководители нашего финансово-экономического блока, в первую

4 Веские аргументы в пользу необходимости укрепления обороноспособности России содержатся в материалах международной научной конференции «Кому нужно забвение Великого подвига великого народа? (Правда и вымыслы о Великой Отечественной войне 1941 -1945 годов современность)». М., 2009. — 297с.

очередь зависит качество бюджета, с национальной настойчивостью продолжает твердить о рынке, рыночных решениях в борьбе с кризисом и т. п. при этом они представляют рынок как панацею от всех наших бед и единственно допустимым механизмом в управлении экономикой страны. Позволю себе привести слова известного английского экономиста Дж. Мишана из его ставшей хрестоматийной книги «Цена экономического роста» «В первый год обучения, — пишет он, — студенты-экономисты узнают, что система свободного рынка — чудесный механизм. К третьему году они должны узнать, что есть много того, с чем она не может справиться, а также существует очень многое, что она делает плохо».

Совершенно очевидно, что среди российских «реформаторов» очень много тех, уровень экономических знаний которых находится на уровне студентов первого курса. Можно предположить и то, что среди творцов экономических реформ в России есть и такие, которые хорошо понимают их губительность для страны. Почему же и они настойчиво продолжают пропагандировать благотворность свободного рынка, осуществлять рыночную политику в том числе и в бюджетной сфере, «здесь и сейчас», как говорится, по долгу службы? Ответ лежит на поверхности. **Все они служат не своей стране, а своим частным интересам.** Следовательно, бюджетная и другая экономическая политика этих людей вот уже четверть века (с начала горбачевской перестройки) носила и носит индивидуалистически корыстный характер.

В конце 2009 года по всем телевизионным каналам России прошел сюжет, освежающий подготовку очередного Послания президента Федеральному Собранию РФ. На встрече с представителями своей администрации, правительства и рядом ученых Д. А. Медведев сетовал на то, что Россия, располагая значительным научным потенциалом не может реализовать это свое конкурентное преимущество в виде востребуемой продукции. И, как заявил президент, у нас нет ответа, почему это происходит.

Ответ давно дан всем ходом исторического развития и опытом многих стран, которые отказались от либерал-монетаризма, безумного потребительства и в своей деятельности начинают постепенно ориентироваться на **природно-охранительную императиву**, сформулированную великим русским мыслителем В. И. Вернадским в виде теории ноосферы.

Это касается и бюджетной политики, в основе которой должна быть заложена идея рациональности Развития.

**Что означает «рациональный финансовый план» государства.**

Представляется, что основными задачами рациональной бюджетной политики должны стать:

превращение федерального бюджета в эффек-

тивный инструмент макроэкономического регулирования;

обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета;

дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования;

обеспечение исполнения расходных обязательств;

проведение анализа эффективности всех расходов бюджета;

переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений;

применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов, расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг;

повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе;

решение проблемы несбалансированности Пенсионного фонда Российской Федерации;

содействие опережающему социально-экономическому развитию Дальнего Востока и Забайкалья.

Но всего нами отмеченного недостаточно. Формирование рационального, сбалансированного финансового плана (бюджета России) предполагает, по нашему мнению, осуществление комплекса крупномасштабных мероприятий:

**Во-первых**, принятие за основу новой парадигмы, свободной от либерал-монетаризма и предполагающей формирование **мобилизационного типа экономики**, т. е. такой системы регулирования социально-экономической деятельности, которая позволит обеспечить максимально полное и эффективное использование имеющихся ресурсов (материально-организационных, природных, трудовых и финансовых).

Следует иметь в виду, что мобилизационная экономика рыночного типа не всегда носит жестко директивный характер. Ее использовали практически все страны, быстрое развитие которых называют «экономическим чудом», и по многим параметрам, как показывает практика, она более эффективна, чем директивно управляемая схема мобилизации ресурсов. В зависимости от конкретной экономической ситуации, в ней могут применяться те или иные инструменты мобилизации, разнообразие которых не так уж и велико. Так, в **промышленной политике** — особое внимание должно уделяться реальному производству, переходу на современные эффективные инновационные технологии, контролю над естественными монополиями, управлению спросом, ориентации не на сегодняшний, а на завтрашний день науки и техники. При этом обыч-

ные меры по наведению элементарного экономического порядка сочетаются с долгосрочными проектами модернизации производства, с прорывами по отдельным направлениям НТП (для России — развитие аэрокосмической индустрии, совершенствование биотехнологий, связи, современного наземного транспорта, изучение и использование альтернативных источников энергии и т. п.). В **денежной политике** — это централизованное регулирование денежных потоков, максимальное использование сбережений в качестве инвестиций в развитие производства. Инструменты здесь могут быть разные, начиная с административного контроля над процентными ставками и заканчивая установлением нормативов использования банковских ресурсов для обеспечения притока капитала в реальный сектор экономики. В **инвестиционной политике** мобилизационная экономика практически всегда применяла такие инструменты, как бюджет развития, банки реконструкции и развития, корпорации развития и т. п. Они основывают свою деятельность на механизмах государственных гарантий и государственной поддержке притока ресурсов в эти инвестиционные каналы. **Жесткий контроль**, целью которого является недопущение оттока капитала из страны, также выступает одним из обычных элементов мобилизационной экономики.

Если учитывать, что 40 % национального богатства России — это природный капитал, а 50 % — капитал человеческий, то становится очевидным, что их рациональное использование и воспроизводство — **главные источники экономического роста**;

**Во-вторых**, для того, чтобы бюджетная политика соответствовала параметрам социального государства, ученые РУСО предлагают «Концепцию глобального проекта политической и социально-экономической модернизации России». В ее основу может быть положена ЦКП «Приближение качества и уровня жизни населения регионов России к европейским» (в 2005 году она была рассмотрена и одобрена форумом «Гражданская инициатива»). Думается, что эта концепция основательно корреспондируется с лозунгом, выдвинутым не так давно президентом РФ Д. А. Медведевым «Россия вперед!»<sup>5</sup>

Здесь важно подчеркнуть, что обстоятельства, при которых Россия под флагом движения в сторону рыночной экономики десоциализировалась и десоветизировалась, настолько уникальны, что мы не можем взять за основу ни одну из апробированных в мире моделей. Мы должны в большей степени настаивать на собственном способ решения кон-

кретных социально-экономических проблем, памятуя о том, что в нашей стране соборные, общинные (по существу, социалистические) формы жизнеустройства и патерналистский характер государства — это **коренная особенность самобытного национального пути, объективная необходимость, определяемая нашими географическими, природно-климатическими и, добавим, геополитическими и историческими условиями**.

**Меры, включаемые в глобальный мобилизационный проект, призваны однозначно придать общественной системе России основные черты общедемократического этапа переходного периода от капитализма к социализму, позволят преодолеть всевластие крупного спекулятивно-ростовщического компрадорского капитала, восстановить отечественное производство и всесторонне защитить обездоленные народные массы.**

Мы убеждены, что для достижения динамического развития народного хозяйства страны и гармонизации отношений необходимо:

признать проведенную и проводимую в РФ приватизацию общенародной собственности не соответствующей Конституции РСФСР — РФ, действовавшей до 12 декабря 1993 года, а также международным нормам;

отменить (в большинстве случаев) норму о коммерческой тайне как противоречащую принципам демократии. Эта норма нарушает действующую Конституцию РФ, поскольку она ограничивает право граждан управлять делами государства (п. 1, ст. 32).

Одновременно следует:

осуществить ренационализацию так называемых естественных монополий: энергетической, транспортной, коммуникационной, газификационной систем страны и других крупнейших предприятий, имеющих общегосударственное значение;

национализировать производство алкогольных напитков и табачных изделий, а также оптовую торговлю ими;

законодательно установить, что подлежат национализации крупные и средние предприятия, приватизация которых была проведена с нарушением юридических норм, прав трудовых коллективов и интересов страны. Установить, что по решению федеральных и региональных органов власти могут быть также национализированы предприятия, имеющие крупную задолженность по уплате налогов и выплате заработной платы, систематически нарушающие другие правовые акты;

земля и другие природные богатства страны должны быть окончательно признаны достоянием всего народа. Всем, кто трудится на земле с надлежащей производственной отдачей, она должна предоставляться в бессрочное пользование. Приусадебные дачные, садово-огородные участки могут пере-

5 В 2005 году именно под таким названием «Вперед Россия!» тремя авторами С.Н. Бабуриным, И.М. Братищевым и С.Н. Крашенинниковым был предложен план-проспект монографии, почти уже готовой, но так и не увидевшей свет.

даваться в собственность граждан России с правом их продажи и залога;

создать эффективную систему рабочего контроля, законодательно предоставить трудовым коллективам предприятий независимо от форм собственности право контролировать производственную и финансовую деятельность администрации и собственников предприятий, включая распределение полученных доходов;

установит, что по решению трудового коллектива предприятия любой формы собственности имеют право получить статус самоуправляемого народного предприятия. При этом средства производства передаются в полномочное хозяйственное ведение трудового коллектива.

**В-третьих**, изменение экономической и бюджетной политики потребует соответствующего законодательного закрепления и, в частности принятия Федерального закона «Об инновационном рубле и формировании Бюджета развития Российской Федерации»<sup>6</sup>, который определяет:

порядок ввода, материальное обеспечение, сферы и контроль обращения твердого инновационного рубля, обеспеченного не только золотым запасом страны, но и ее природными ресурсами;

принципы и механизмы формирования Бюджета развития РФ;

организацию и порядок финансирования федеральных и региональных планов и программ выхода из кризиса, производственных и инновационных проектов предприятий, ассоциации и других субъектов хозяйственной деятельности из средств Бюджета развития РФ.

**В-четвертых**, качество бюджета определяется наличием государственного планирования основных показателей народнохозяйственного развития, как это делается во всех развитых странах. Следовательно, на федеральном уровне необходимо разрабатывать план производства и распределения основных видов промышленной и сельскохозяйственной продукции, обеспечивающий достижение намечаемых конечных народнохозяйственных результатов.

Показатели такого плана могут служить ориентирами для хозяйствующих субъектов при заключении договоров между поставщиками и потребителями. При взаимном согласии поставщика и потребителя эти показатели могут уточняться, корректироваться и конкретизироваться. Однако при отсутствии такого согласия они становятся обязательными для исполнения. Такая полудирективная система планирования будет способствовать быстрейшему восстановлению внутреннего рынка отечественных товаров, оживлению межотраслевых и межрегиональных связей.

<sup>6</sup> Проект этого закона был предложен Государственной Думе И. М. Братищевым и С. Н. Крашенинниковым.

При этом мы вовсе не призываем возвратиться к государственной монополии на все виды производства товаров и на все предприятия страны. Речь идет о создании в стране двухсекторной экономики, в которой на государственном уровне может планироваться производство около 500 основных видов продукции и добывающей промышленности. Остальная часть предприятий, производящих предметы народного потребления, а также сфера услуг, продолжат работу на рыночных принципах. Конкретизировать и детализировать деление отраслей народного хозяйства по указанным секторам позволит новый «Классификатор отраслей народного хозяйства», за основу создания которого может быть взят общесоюзный классификатор отраслей народного хозяйства (ОКОНХ), утвержденный еще в 1976 году.

**В-пятых**, государство должно определять и контролировать уровень цен на товары и услуги, чем, собственно и определяется уровень «жесткости» планирования. Необходимо установить твердые цены и тарифы на энергоресурсы, топливо, нефтепродукты, услуги транспорта и другую продукцию естественных монополий, а также предельные розничные цены на потребительские товары первой необходимости, ввести государственно-договорные цены на основные виды промышленного и сельскохозяйственного сырья. По этим видам продукции для учета производства и калькулирования затрат следует разработать преysкурантные цены, предоставив предприятиям право в ходе заключения хозяйственных договоров устанавливать надбавку (или скидку) к ним. При этом соответствующая надбавка выплачивается за счет прибыли предприятия-потребителя. Необходимо рассчитать для всех видов цен предельный уровень рентабельности и торгово-посреднической наценки. Такое регулирование позволит устранить дефицит оборотных средств и практику неплатежей, сделает производственную деятельность не менее выгодной, чем торгово-посредническую.

**В-шестых**, следует осуществить срочную государственную поддержку аграрного сектора экономики, на основе государственного регулирования цен обеспечить необходимый паритет между ценами на сельскохозяйственные продукты и ценами на промышленную продукцию для АПК, возродить и развить государственно-кооперативную систему производства и реализации материально-технических ресурсов для АПК, а так же систему некоммерческих предприятий по заготовке и переработке сельскохозяйственной продукции, обеспечивающую закупку и продажу этой продукции по оптимальным ценам.

**В-седьмых**, необходимо ужесточить государственное регулирование внешней торговли, ввести государственную монополию на экспорт

энергоресурсов, топлива, нефтепродуктов, черных и цветных металлов, других стратегических материалов. Реализацию этой продукции за рубеж осуществлять исключительно через государственные внешнеторговые объединения, ограничить импорт той продукции, потребность в которой может быть удовлетворена отечественным производством, сократить неоправданно большой разрыв между объемом экспорта и импорта в торговле со странами дальнего зарубежья, в полной мере используя экспортную выручку на импорт продукции необходимой стране.

**В-восьмых**, следует пересмотреть политику привлечения иностранных инвестиций, установив, что они должны идти в основном на приобретение и внедрение передовой техники и технологии, а также в целях расширения экспорта продукции обрабатывающих отраслей. Вместе с тем необходимо ограничить приток спекулятивного капитала, активно воспрепятствовать попыткам иностранных инвесторов установить контроль над российским производством, в особенности в стратегически важных отраслях.

**В-девятых**, необходимо обеспечить приоритетное и всестороннее развитие экономических связей России со странами СНГ, дальнейшее укрепление союза России и Республики Беларусь, разработать совместно со странами содружества макроэкономический прогноз на среднесрочную перспективу. В рамках этого прогноза определить и согласовать конечные цели социально-экономического развития стран, основные направления их структурной, инвестиционной и внешнеэкономической политики, масштабы и структуру взаимных поставок важнейших видов промышленной и сельскохозяйственной продукции. Результаты такого прогноза положить в основу последующих двусторонних и многосторонних договоров между странами содружества.

**В качестве механизма реализации комплекса мер по восстановлению отечественного производства и решения других задач необходим, как минимум, Трехлетний план восстановления России, детализируемый в годовых планах и утверждаемый Федеральным Собранием РФ.**

С целью разработки и реализации плана восстановления экономики России и ее социальной сферы ученые и специалисты рекомендуют создать **Высший Комитет управления Россией**, подчинив ему все силовые министерства, МИД, Госплан России (Госэкономсовет). Госплан должен быть наделен законодательными и исполнительными функциями, обладать способностью решать оперативные вопросы и, как важнейшая составная часть Правительства, отвечать за:

осуществление активной демографической политики;

повышение уровня и качества жизни населения; политику ценообразования и внешнеэкономическую деятельность;

укрепление безопасности и обороноспособности страны;

решение экологических проблем с правом принятия жестких мер к вредителям окружающей среды.

Все министерства РФ, кроме силовых и МИДа, должны находиться в прямом подчинении у Госплана (Госэкономсовета), либо в его соподчинении.

**В-десятых, для нормализации положения в финансово-кредитной сфере необходимо:**

**объявить мораторий** на погашение внешнего и внутреннего долга по государственным ценным бумагам. Обратиться к иностранным государствам за содействием в возвращении в страну незаконно вывезенных средств. Заявить о готовности использовать 2/3 возвращенных средств на погашение внешнего долга;

**реорганизовать налоговую систему**, резко увеличить налогообложение сверхвысоких доходов физических лиц и их недвижимости. Установить, что сумма доходов физических лиц, превышающая прожиточный минимум более чем в 10 раз, подлежит налогообложению в размере 75%. Повысить налогообложение доходов от биржевых и банковских операций. Постепенно освобождать предприятия производственной сферы от налога на добавленную стоимость и прибыль, заменяя их налогами на основные фонды, землю и другие ресурсы;

**вести государственную валютную монополию.** Полностью исключить обращение иностранной валюты на внутреннем рынке. Все валютные операции сосредоточить в руках государственных банков, отозвав лицензии на проведение этих операций у коммерческих банков. Установить, что валютная выручка от экспорта товаров и услуг в обязательном порядке и полностью подлежит продаже Центральному банку РФ по установленному курсу. Валютный курс должен устанавливаться Центральным банком, исходя из паритета покупательной способности рубля и иностранной валюты. Средства юридических и физических лиц, находящиеся на валютных счетах в коммерческих и зарубежных банках, подлежат переводу в Центральный банк РФ.

**национализировать все частные банки** (деньги, как известно, население и юридические лица в эти банки почти не несут, производство они практически не кредитуют, а заняты преимущественно вывозом капитала за рубеж и отмыванием денег посредством хитроумных финансовых махинаций). Одновременно следует укрепить государственные банки: Центробанк, Сбербанк, Стройбанк, Сельхозбанк. При этом большинство сотрудников частных

банков найдет профессиональное применение в государственных банках;

**запретить хождение в стране американского доллара** (подсчитано, что одна 100 долларова бумажка обходится США в 11 центов, а сам доллар обеспечен золотым запасом Соединенных Штатов лишь на 6%) и другой валюты — основных инструментов разграбления России;

**создать государственный инвестиционный банк** с системой территориальных отделений для кредитования федеральных и региональных инвестиционных программ.

**установить, что средства амортизационно-го фонда предприятий** могут использоваться исключительно на инвестиционные цели. Эти средства должны храниться на счетах государственного инвестиционного банка и выдаваться предприятиям только на приобретение оборудования и оплату строительно-монтажных и проектно-изыскательских работ.

**Наконец, для предотвращения дальнейшего падения уровня жизни населения, восстановления социальных гарантий и защиты интеллектуального, культурного и духовного потенциала страны**, по нашему мнению, необходимы следующие меры:

- введение новой системы оплаты труда, направленной на минимизацию роли наличных денег с помощью наделения каждого гражданина РФ одним банковским счетом в Сбербанке России. На этот счет будут переводиться все заработанные данным гражданином деньги (без выдачи их на руки) с автоматическим отчислением налогов по прогрессивной шкале, что лишит смысла заполнять труднопроверяемую декларацию. И только с этого счета станет возможным оплата приобретаемого жилья, автомобилей, различных предметов роскоши и других предметов потребления стоимость которых выше минимальной заработной платы. Все другие товары могут приобретаться по личным кредитным картам и только предметы первой необходимости (к примеру, продукты питания) можно будет покупать за наличные деньги, получаемые по банковским картам в банкоматах.

Такая система позволит предприятиям упростить и ускорить все расчеты и кассовые операции, избавит общество от коррупции, мошенничества, рэкета и незаконных поборов.

Специалисты считают, что на стадии проектирования предполагаемой системы оплаты труда и расчетов в нее должна быть заложена **стопроцентная надежность**:

- мощная защита от всевозможных сбоев и хакерских атак;
- многократное копирование информации на самые различные физические носители;
- несколько раз дублированные, физически и

программно-защищенные каналы передачи информации;

стабильная работа системы при выходе из строя одного или нескольких звеньев;

**законодательно установить**, что индивидуальный доход руководителей предприятий вне зависимости от форм собственности не может превышать средний доход работников этих предприятий более чем в 3 раза. Доходы, превышающие этот предел, изымать в государственный бюджет;

**установить, что средняя заработная плата** служащих сферы государственного управления не должна превышать среднюю заработную плату работников промышленности. Зарплата высших государственных чиновников, а также депутатов представительных органов власти всех уровней не может превышать среднюю зарплату в стране более чем в 5 раз;

**принять меры по ликвидации массовой безработицы.** Лицам, уволенным из государственных предприятий, гарантировать предоставление работы соответствующей квалификации в течение трех месяцев. В случае непредставления такой работы выплачивать пособие в размере 80 % заработной платы данного лица до увольнения. Гарантировать предоставление работы по специальности студентам, оканчивающим государственные высшие и средние специальные учебные заведения, трудоустройство выпускникам средних школ и военнослужащим, уволенным в отставку или запас. Воссоздать систему переподготовки кадров с учетом требований проводимой структурной политики;

- **предоставлять бесплатное жилье** семьям с обеспеченностью жилой площадью менее 5 кв. м на человека, а также семьям, имеющим жилую площадь ниже установленной санитарной нормы, а доходы ниже прожиточного минимума. Ввести льготное кредитование на приобретение жилья семьям, обеспеченным жилой площадью ниже санитарной нормы, а также семьям молодоженам. Запретить продажу государственного и муниципального жилья семьям, располагающим жилой площадью выше санитарной нормы;

- **пресечь разрушение государственной системы здравоохранения, просвещения, науки и культуры.** Всем гражданам гарантировать получение бесплатного образования и высококвалифицированной медицинской помощи.

Восстановить сеть государственных и профсоюзных оздоровительных и детских учреждений (включая санатории, профилактории, дома детского творчества и т. п.). Финансировать учреждения здравоохранения, образования, науки и культуры в размерах, обеспечивающих их нормальное функционирование.

Подсчитано, что перечисленные мобилизационные мероприятия позволят уже в течение первого года повысить жизненный уровень народа (а не кучки олигархов) примерно в два раза, а как максимум через три года возродить былое величие России.

\* \* \*

Таким образом, для повышения качества бюджетного процесса Российские бюджеты всех уровней должны перестать быть бюджетами «латания дыр» и «социального аскетизма», в которых доходы в основном централизуются, а расходы перемеща-

ются на нижестоящие структуры (регионы, муниципалитеты и т. д.). в действующей бюджетной системе финансируется, в первую очередь, не то, что нужно государству и основной массе населения, а то, что «ближе к телу» — банки, Атомредметалзолото, другие близкие к руководству компании. Она сытно «кормит» раздувшееся чиновничество. Не потому ли в условиях современного финансового коллапса Россия демонстрирует самые разрушительные темпы экономического падения и несмотря на оптимистические декларации никак не может выйти из формата «сырьевой иглы»?

# КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕПОНЫ РОССИЙСКОМУ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ

**В. В. СТАРОВЕРОВ,**

кандидат социологических наук, докторант ИСПИ РАН

Автор практически занимается предпринимательством с самого начала либеральных преобразований российской экономики. Некогда владел средними многоотраслевыми предприятиями, в настоящее время занят в малом бизнесе. Все это время параллельно вел научную работу: аспирант, кандидат социологических наук, научный работник, докторант, профессионально исследующий перипетии становления российского предпринимательства. Полагаю, что эти обстоятельства дают мне определенное право рассмотреть проблемность современного российского предпринимательства в ракурсе некоторых субъективных и субъективно-объективных, имеющих корруптивное выражение, препон его развитию.

Затрагивая многогранную тему коррупционных препон предпринимательству, ограничусь лишь земельно-кадастровым аспектом соответствующей деятельности, поскольку она осуществляется не в безвоздушном пространстве, и потому нередко предприятия, не только сельские, но и городские занимают определенную площадь и собственники их вступают в связи с этим в земельные отношения с местными властями. А отношения эти сегодня сплошь и рядом осложнены коррупционными коллизиями, существенно деформирующими предпринимательское сообщество.

Вопреки представлению, что социологические исследования обязательно содержат аналитику данных анкетных опросов, использую в данном случае сравнительно редко используемый моими коллегами метод *case study* — анализа конкретных случаев, выражающих порою лучше всего качественную сторону осмысливаемой реальности. А именно это лишь и может сегодня сделать социолог, поскольку количественные параметры коррупционной реальности может с высокой долей достоверности отразить только массовая статистика государственных контрольных или правоохранительных органов.

Касаясь субъективных препон развитию предпринимательства, воспользуюсь анализом, — сократив сугубо личностные моменты, — неотправленного письма одного из моих коллег-предпринимателей «в верха», написанного три года назад. Я собираю такого рода личные документы, поскольку их контент-анализ представляет собой один из плодотворных

социологических методов валидного анализа социальной реальности. А данное письмо по его типичности довольно полно корреспондирует с соответствующим содержанием нескольких десятков других документов, затрагивающих сходные проблемы.

Письмо не было отправлено адресату вследствие того, что в процессе работы над ним автор, по мере углубления в анализ фактуры, осознал, насколько наивными были его недавние надежды на то, что эти «верха» разберутся в причинах его предпринимательских бед и поручат кому надо устранить их. В общем, понял, что адресат не будет разбираться и никому ничего не поручит, потому, что беды автора типичны для среднероссийского предпринимателя и порождены системой, созданной не без участия самих этих верхов и оберегаются ими.

Это злополучное письмо, за вычетом титульных обращений, гласило следующее... Обращаюсь к вам потому, что хочу не только посетовать на беды, порожденные творящимся в области и стране беззаконием на моей предпринимательской стезе, но и поделиться с вами своими наблюдениями, которые, надеюсь, могут быть небесполезны для оценки проводимой бюрократическим аппаратом в центре и на местах политики управления. Во всяком случае, мои беды дадут вам ясное представление, почему не выполняются цели и задачи, которые верха ставят перед командами управления страной. А также, почему и как все ветви вверенной им народом власти, от центральных до областных и районных структур ее, не только не выполняют выдвигаемые ими проекты и программы, но и систематически искажают их.

Делает это бюрократический аппарат, прежде всего, опираясь на принимаемые им нормативно-правовые акты подвластных им ведомств и субъектов федерации, позволяющие ему не только попирать предлагаемые верхами для решения задачи, но и, кардинально изменяя их первоначальный смысл, переориентировать их реализацию в целях пополнения своих карманов.

В подтверждение сказанного сошлюсь на большой для меня и многих малых и средних предпринимателей вопрос исчисления земельного налога в зависимости от величины кадастровой стоимости земли. Больным он стал, прежде всего, потому, что опре-

деление этой величины отдано на произвол местных чиновников, которые нагло и успешно используют это обстоятельство в отношениях с налогоплательщиками в целях личной корысти и расправы с неудобными им гражданами.

То, что платить налоги — первейший долг гражданина, а тем более предпринимателя, аксиоматично. Но как быть, если, сегодня для многих предпринимателей, особенно законопослушных, выполнение этого долга все более превращается, к сожалению, в чреватую банкротством трагикомедию, поскольку сами эти налоги произвольно завышаются, экономически не обоснованы, и вообще непонятны и потому воспринимаются незаконными? И такая ситуация становится ныне повседневностью.

Прошло уже семь лет с момента постулирования в российском праве заимствованного из германского права положения об исчислении земельного налога в зависимости от величины кадастровой стоимости земли, а многомиллионная рать отечественных чиновников ни на иоту не потрудились, чтобы придать ему хотя бы флер законности. На местах имеет место произвольное использование лишенных маломальски грамотного обоснования *удельных* показателей *кадастровой стоимости земельных участков*, утвержденных постановлениями руководителей регионов. Во всяком случае, в нашей области оно такое. В таком виде это право не может претендовать на то, чтобы хотя бы придать этому действию вид соблюдения элементарных приличий присущих правовым нормам цивилизованного социального государства.

Очевидно, сами верхи не придают этому обстоятельству существенного значения. Публично разговаривая с российскими предпринимателями, они на вопросы по поводу налога на землю дают весьма расплывчатые и маловнятные ответы, говоря, что этот налог должен определяться с учетом кадастровой оценки земли... И далее, подтверждая, что федеральным законодательством это право отдано местному законодателю, они ничего не говорят о самих критериях и технологии определения данной оценки. Между тем в этом-то и скрыта соль проблемы, и потому на этом хотелось бы остановиться подробнее.

В своих выступлениях самые высшие руководители государства неоднократно подчеркивали *стратегический* для государственной политики *характер увеличения законодательных полномочий региональным и местным структурам власти*. При этом характеризовали такую стратегию действий главным направлением развития политической культуры общества. Можно с этим согласиться, но при одном непременном условии. А именно, при условии честности и порядочности субъектов этих структур власти, их безусловной ориентации на службу своему народу и государству.

Последнее, наряду с другими обстоятельствами, предполагает, очевидно, обязательное исполнение всех постановлений правительства. В частности, его постановления № 694 от 26 июля 1999 года, утвердившего программу проведения земельной реформы. Как же в реальности ведут себя в этом случае чиновники разного уровня?

Программа предполагала разработку и принятие до внедрения новой системы исчисления налога (гл. 3.5-6а,6з) двух дополнительных законов: Закона о Государственном земельном кодексе (он принят) и Закона о кадастре недвижимости, который не принят по сей день. И, слава богу, поскольку проект этого Закона делает неэффективным, более того, вредным все выше названное постановление. На мой взгляд, этот проект разработан людьми, враждебными делу строительства демократического общества, поскольку не соответствует его принципам, а именно, имеет характер ложной публичности, поскольку допускает «мотивированный отказ» в предоставлении налогоплательщику сведений кадастра (ч. 4 ст. 21 проекта), что противоречит сути кадастра как публичного документа. С этим я сам столкнулся в ходе суда по делу своего ЗАО. Сама возможность отказа налогоплательщику в сведениях кадастра превращает его в инструмент административного манипулирования правами граждан на недвижимость и вытекающими из них его обязанностями, чревата нарушениями в части обеспечения равного налогообложения.

Несмотря на то, что ч. 9 ст. 24 проекта не указывает прямо на цель ввода кадастровой стоимости, из ее содержательной сути явствует, что речь в ней идет об оценке земли в целях налогообложения. И это обстоятельство прикрывает нарушения законодательства, так как налоговая оценка должна регулироваться ч. 1 ст. 1 Налогового Кодекса РФ. Получается, что кадастровая стоимость земли устанавливается не определенными в законе методами, а методами субъективных оценок, жертвами которых стали многие подобные мне собственники. Содержание методики определения и оценки кадастровой стоимости отсутствует. Точнее, стандарты оценки, их методические принципы утверждает сам орган правового регулирования (ч. 2, ст. 24). То есть, как я понимаю, Минюст России, который на сегодняшний момент отделяется очередной отпиской, что методика определения кадастровой стоимости земли разработана и утверждена Росземкадастром (приказ № п-337 от 17.10.2002 года), в его регистрации не нуждается, поскольку носит организационно-технический характер (письмо Минюста № 07-11041-юд от 25.11.2002 года). Более того, проект (не говоря уже о МГКОЗП) умалчивает даже о том, что является объектом оценки. К тому же он не содержит норм, обеспечивающих конституционные требования о равных обязанностях граждан (с. 2 ст. 6 Конституции РФ), потому что в соответ-

ствии с ним налогообложению подлежат не все объекты недвижимости, а лишь те, собственники которых решили зарегистрировать свои права на них.

Невольно возникает вопрос: неужели бюрократический аппарат сочинил в подарок чиновникам всех уровней государственной власти едва ли не самый эффективный за всю историю российского государства правовой инструмент осуществления их алчных поползновений без ведома и контроля верхов? И это притом, что чиновники и без такого сверхщедрого подарка являются рассадником коррупционных структур, пагубных для осуществления всех выдвигаемых верхами реформ, ловко используя псевдодемократическую фразеологию. А потому сам российский президент сказал в одном из своих посланий Совету Федерации, что именно они, — в основном, на мой взгляд лидеры местных органов власти, — хотят вернуть недавнее прошлое, для того, чтобы как раньше, безнаказанно разворовывать общенациональные богатства, грабить людей и государство...

Однако, прошу вас вдуматься, а не просматривается ли взаимосвязь между упомянутой мной выше стратегией увеличения законодательных полномочий региональным и местным структурам власти и навязываемой ими стране, противоречащей политике верхов аппаратно-бюрократической тактикой? На эту мысль наталкивает «тактическая ошибка» федерального законодательства, суть которой в предоставлении центром местным органам власти возможности (права), — с автоматическим продлением соответствующих полномочий, — основываясь на пробелах в законодательстве лоббировать, разрушать, а затем изымать под себя, опираясь на необоснованные завышения тарифа налога на землю, наиболее интересные и перспективные сектора ее рынков. Данная «ошибка» позволяет использовать этот подаренный верхами местным властям инструмент в качестве средства борьбы (и мести) с непокорными, неуслужливыми и инакомыслящими представителями малого и среднего бизнеса, и вместе с тем неограниченно увеличивать и без того высокий уровень ведомственно-правовой базы коррумпированных чиновников.

Много лет верхи безучастно наблюдают, как малый бизнес безуспешно барахтается в беспредельном коррупционном море, и все эти годы оно собирается предложить антикоррупционный закон. Между тем, пока оно собирается это сделать, местный чиновник давно уже разрушил основания для ответственности такого закона, полностью подчинив этот бизнес своим интересам. И небезосновательно опасения моих коллег, что еще функционирующие независимые бизнесмены, сопротивляющиеся подобно мне такому подчинению, будут, в ожидании пока этот закон вступит в силу, добыты бюрократическими дубинками, изготовленными местными чиновни-

ками из предоставленных им верхами расширенных полномочий.

...Пытаюсь обратить ваше внимание на эту важную проблему не только потому, что мой земельный налог с момента внедрения указанной системы увеличился в денежном выражении в 7-10 раз, в том числе только за последнее полугодие на 2/3 за один кв. метр общей площади, но, прежде всего, потому, что вопиющее несовершенство всей технологии отбрасывает правовое поле нашей государственности на уровень коррумпативности бюрократов царских времен.

Позаимствовав от весьма несхожей с Россией своими порядками Германии, основу всей этой системы, многомиллионный российский чиновно-бюрократический аппарат умудрился при этом забыть ввести в отечественную практику сами понятия кадастровой стоимости земель поселений и земельных участков, нормативную и рыночную стоимости их и их удельные показатели. Ничего этого сегодня нет в стоимостном стандарте оценки, утвержденной постановлением правительства РФ № 519 от 6 января 2001 года. Все выше названные понятия и показатели, несмотря на обязательную оплату налогов законопослушными налогоплательщиками, по сей день не обрели форму нормативно-правовых актов. Во всяком случае, в нашей области.

О какой же прозрачности и обоснованности требований к налогоплательщикам можно говорить, если, скажем, я полтора года безуспешно добиваюсь права лично ознакомиться с касающимися непосредственно моего бизнеса положениями налогообложения, как то предусматривают ст. 8 Госземкадастра; ст. 57, ст. 19 ч. 1, ст. 1 ч. 1, ст. 15 ч. 1 Конституции РФ; ст. 390 ч. 1, ст. 3 ч. 1, ст. 53 ч. 7 Налогового Кодекса; ст. 66 ч. 2 Земельного Кодекса?

Отстаивая длительное время представленные мне с. 7 ч. 1, ст. 19 ч. 1, ст. 57 Конституции РФ, права гражданина демократического и социального государства в судах различных инстанций, я на собственном опыте убедился что: кадастровая оценка используемой мною земли проводилась по неопределенным значениям, на основе не имеющих ничего общего с нормативно-правовыми актами «факторов», с использованием не установленных «методов, моделей и алгоритмов». Она базировалась на произвольных сведениях о недвижимости, без указания источников и способов их получения. С содержательной стороны, основанные на массовой оценке нормы бессмысленны, неизбежно порождают произвол. Обоснованные таким путем нормы не имеют ничего общего с требованиями Федерального Закона «Об оценочной деятельности».

В якобы единой связке трех властей в нашей «правовой» стране судебная власть, как и в совет-

ские времена, по-прежнему является вертикалью, податливо-услужливой по отношению к чиновничье-бюрократическому аппарату, действия которого всегда превышают грань правовых норм, т. е. полностью подпадают под саркастическую оценку Бомарше «Для друзей — все, для врагов — закон». Во всяком случае к таким выводам подводит работа нашей областной Фемиды. Не хочу утомлять вас подробным описанием ее кульбитов за четыре года моей судебной тяжбы в разных ее инстанциях, но некоторое представление о правовом «кардебалете» в связи с моим делом считаю необходимым дать. Оно может быть вам небесполезным, поскольку может помочь объективнее оценить результаты не только реформирования третьей ветви власти в нашей «передовой», по оценкам федеральных властей, области, но и всей деятельности в этом направлении современного российского чиновно-бюрократического аппарата на местах по полному, в соответствии с установками верхов, построению демократического общества в стране.

Аналитика судебных дел, подобных моему, если и существует, то таким гражданам, как я, недоступна, однако, уверен, что результаты правовой состоятельности в них для органов власти и удостоенных их вниманию хозяйствующих субъектов однозначно в пользу первых. Сегодня, исходя из собственного опыта, я предупреждаю своих коллег-предпринимателей, начинающих судиться с какой-либо местной структурой власти: «замучаетесь глотать судебную пыль». Как это делаю я четыре года. По другому и не может быть в ситуации тотального кумовства в судебной системе области. Сын областного судьи — заместитель начальника губернского департамента, дочь — судья арбитражного суда; дочь заместителя председателя областного арбитражного суда — судья в районном суде областной столицы, сын — администратор областного суда; дети заместителя губернатора — судьи этого же суда; недавно освобожденный прокурор области ныне судья в областном суде... На Западе это именуется клановостью, у нас — можно поименовать тотальным взаимно-перекрестным семейным подрядом властных исполнительных и судебных структур. И работает этот семейный подряд без каких-либо помех в режиме расширенного воспроизводства и укрепления.

Несколько лет назад, имея еще относительно хорошие личные и деловые отношения с рядом субъектов этих структур, я попытался при личной встрече с бывшим уже председателем арбитражного суда области найти справедливость в вопросе защиты гарантированных конституционными правами интересов предприятия, которым к тому времени успешно руководил около 15 лет, и в ходе беседы услышал от нее довольно прозрачный совет: «в доме должен быть

один хозяин... У меня дети, — ныне, кстати действующая судья, — и внуки, которым я должна обеспечить достойную жизнь...». Я был озадачен мыслью: не с вором ли в законе беседую...

Я мог бы сослаться на серию аналогичных двусмысленных бесед с другими представителями областной Фемиды, но более сжатую и, пожалуй, достаточно полную картину ее уродливого облика могут дать обличительные публикации СМИ, которые я прилагаю. Кстати, никакой реакции на них со стороны властвующих федеральных или областных органов ни разу не последовало, если не считать переназначения на четвертый срок действующего губернатора, на глазах которого бесчинствует эта уродливая Фемида. Что, надо полагать, и характеризует реакцию верхов на ситуацию в области.

О причинах такой реакции, полагаю, косвенно свидетельствует одна наблюдавшаяся мною на 21 этаже гостиницы «Россия» до ее разрушения ситуация. Дело было пять лет назад на торжественном обеде, плавно перешедшем в ужин, а для некоторых его участников в завтрак по случаю повышения заработной платы, объявленного на очередном съезде судей. Именно на этом сабантуе я начал приходить к мысли, что без кардинального ремонта государства российскую чиновно-бюрократическую, — и следовательно, в целом, — коррупцию не победить. И не только потому, что ее иницируют и покрывают многие хозяева российской экономической и политической жизни, но, прежде всего, потому, что значительная часть судейского корпуса не от бога, а от дьявола и служат не народу, а Маммоне.

Извините, но по-другому не могу оценить многие судебные дела, с которыми лично сталкивался. Скажем, откровенную подтасовку в ходе судебного заседания областного арбитражного суда по делу руководимого мною ЗАО, ответчиком по которому является администрация областного города. В последние три года делом занимались три сменявших друг друга председателя этого суда, но рассмотрение его шло в одном и том же алгоритме. Потому что, говоря словами русского философа И. А. Ильина, «чихать» хотели представители коррумпированного чиновничье-бюрократического корпуса на здравый смысл и на государственную линию по формированию в стране демократического общества. У них горячая пора, когда можно основательно набить свои карманы, поскольку верхами были начаты спешно состряпанные, научно не обоснованные, законодательно небрежно оформленные, но обильно одобренные финансами национальные проекты, от которых много можно позаимствовать для личного благосостояния, благодаря чему уровень инфляции опять пополз вверх.

Ситуация в судах нашего областного центра стала подпадать под крылатое народное изречение: «цирк

уехал, а клоуны остались». Сняли председателя арбитражного суда области, но остались на старых местах ее ученики, и ситуация осложнилась амбициями претендентов на верховенство в этом суде. В результате, сегодня она характеризуется свойствами, метко заклеяемыми Монтескье: с точки зрения соблюдения юридических процедур, «дух закона явно присутствует в залах» судов, а вот с точки зрения самой сути рассматриваемых вопросов получается — по форме правильно, а по существу, извините, «издевательство». Мне, например, так никто и не подтвердил, как я того требовал, юридическую правомерность финансовых претензий городских властей, связанных с оплатой налога за землю, используемую моим предприятием, хотя по всем признакам эти претензии аморальны, поскольку явно произвольны. Между тем, напомним слова еще одного, наряду с Ильиным, классика русской мысли Питирима Сорокина, который писал: «Путь моральной трансформации, возрождения коллективизма, понимания не только прав, но и ответственности каждого перед прошлыми и будущими поколениями — долгий и нелегкий, но его придется пройти, ибо новое общество не может строиться и быть прочным на аморальных основах».

Очевидно, что люди с аморальным поведением не могут быть ни народными, мировыми или федеральными судьями, равно как и субъектами других ветвей власти. Ибо в этом одно из субъективных оснований непобедимости гидры коррупции чиновно-бюрократического аппарата...

Помимо выше означенных субъективных оснований, многочисленны в современной отечественной реальности субъективированные объективные препоны российскому бизнесу, особенно агропромышленному, в сфере которого я работаю. Они контрастируют с правильными заявлениями верхов, что «основной ролью государства должно быть содействие бизнесу в создании по-настоящему современных производств и в появлении как можно большего количества национальных публичных компаний», поскольку вписавшиеся в бизнес чиновники превращают эти заявления в пустую декларацию. Если бы удалось оторвать чиновника от бизнеса, уверен, уже сейчас наша страна пожинала бы плоды динамичного прогресса экономики и, как минимум, покончила бы с угрозой голода беднейшей части населения и некачественного питания, что свойственно ныне большей части россиян. Само российское предпринимательство было бы не полукриминальным, а уважаемым обществом занятием.

Главным врагом бизнесменов во все годы реформ было продажное чиновничество разного уровня, преследующее свои корыстные интересы, ставящее их превыше интересов народа и государства. Без него, в условиях прозрачно-правового поля, олигар-

хическая верхушка российского предпринимательского сообщества вряд ли достигла бы нынешнего беспрецедентного в мировой практике уровня своей индивидуальной капитализации. Сама прозрачность основанной на строгих принципах законотворческой системы обеспечения контроля за бизнесом, цивилизованного правового поля предохранили бы не только народ, но и его элиту от участия в темных аферах. Следовательно, нет её еще, этой прозрачности правового поля, а правит бал несправедная система власти, прежде всего, местной...

...Позвольте сказать несколько слов о причинах, побудивших меня писать первую в своей жизни «кляузу», — если я все же отважусь отправить вам это письмо, то уверен, что именно так оценит его местная чиновничья элита, — на такой высокий уровень. Пишу потому, что полностью солидарен с отцами-основателями нашей демократии, благодаря которым в действующую Конституцию РФ заложена правовая возможность прямого и открытого диалога власти с людьми путем выноса на публичное обсуждение приоритетов и проблем государственной политики. Вижу в этом один из значимых инструментов единения общества, инструмент реальной демократии.

Кроме того, я солидаризируюсь с мнением верхов, что «какие бы мы не решали задачи: в культуре, экономике или социальной сфере — мы обязаны искать самые эффективные пути и методы их реализации», тогда как местные власти наши думают не об этом, а преимущественно о том, как туже набить «зелеными» свои кошельки.

И потому, рискуя своим бизнесом, попытаюсь продолжить тему служения делу развития демократии показом того, как местные власти извращают сам дух приоритетных национальных проектов (письмо написано в первый год начала реализации этих нацпроектов — *прим. наше, В. С.*), предложенных верхами нашему обществу. Для нашего бизнеса они могли бы стать, на мой взгляд, поистине пионерными, беспрецедентными и экономически революционными. И почти своевременными, — хотя, по-моему, они и запоздали своим появлением лет на 5-7, для всего нашего общества. Если бы можно было повернуть время вспять на тот срок, когда земельные паи еще принадлежали крестьянам, обильный результат от одного из нацпроектов, по развитию АПК, не заставил бы себя долго ждать. Во всяком случае, не потребовалось бы выделять из бюджета деньги на стимулирование рождения детей.

Но обращает внимание то, что народ окрестил этот проект не национальным, а «губернаторским». И не только потому, думаю, что большая часть выделенных на его реализацию колоссальных финансово-экономических средств как-то не сопрягаются с пользой для большинства тружеников, судьбу кото-

рых проект призван изменить, но и потому, что правящий федеральный центр чрезмерно осторожничают в проведении так нелюбимых им кадровых революций, не только в отношении комплектования контингента сенаторов, которые, как и встарь, появляются в зависимости от толщины своего кошелька, но и в учетно-ревизионном контроле за чиновничеством, обеспечивая ему возможность разворовывания этих средств в целях увеличения капитализации находящихся под его покровительством корпораций (подрядчиков).

Отданные, по сути, таким образом местным властям на разграбление национальные проекты, — поскольку расходование отпущенных на них средств не обеспечено надлежащим финансовым контролем, — стали фабриками инкубации новых олигархических поколений, и доло-политиков, как окрестили социологи когорту представителей власти, прикрывающих верными или популистскими лозунгами свою пагубную для больших масс населения реальную деятельность. Наезжающих время от времени федеральных деятелей, которые могли бы обратить внимание на эту бесконтрольность, региональные власти возят, как kota в мешке, вдоль живых милицейских коридоров, плотность которых не позволяет не только отличать крашеную траву от не крашенной, но и вообще увидеть ее.

Чтобы вырваться из сплетенных чиновничеством тенет, необходима, на мой взгляд, коренная перестройка не только основных экономических, судебно-фискальных и силовых структур власти, но и смежных с ними институтов, призванных обеспечивать осуществление поставленных федеральным центром задач во благо общества, обращая при этом особое значение на порядочность, четность и профессионализм кадров, обеспечивающих реализацию приоритетных национальных проектов.

Что касается нацпроекта развития АПК, то следует учитывать, что еще до его разработки все земли вокруг городов и поселков были уже захвачены близкими местным органам власти коммерческими структурами, скупившими за 2-3 тыс. руб. земельные долевые паи, площадью в 3-5 га, — крестьян. И не секрет, в т. ч. для федерального административного аппарата, что именно на этих землях и реализуется сегодня указанный национальный проект, прозрачно характеризуя причины и сущность проявляемой чиновничеством о нем заботы. По скромным расчетам, только прокладываемые за счет федерального бюджета жизненно важные инженерно-технические коммуникации позволяют чиновникам и их подопечным увеличить капитализацию наскоро прихваченной ими под шумок реализации нацпроекта землицы в 1166,6 раза. Во всяком случае, так обстоит дело сегодня в нашей области. И далее уже при попустительстве или соучастии местных

властей земляца эта начинает реализоваться по стоимости 20-25 тыс. долл. (черный нал) за 2 сотки.

Аналогичная картина в строительстве предприятий переработки, производства мяса и молока, во всей сфере переработки, где бал правят «стратегические собственники» коммерческих структур, связанные семейно-родственными связями с местными органами власти. И плюют они в ходе прикрытого флером реализации нацпроекта на выдвинутую академиком Н. Н. Моисеевым максиму, которая гласит: «Первейшая задача человечества на современном этапе его истории представляется в следующем виде — найти такой способ своего развития, который был бы способен согласовывать потребности человечества, его активную деятельность с возможностями биосферы планеты, с возможностями ее дальнейшего развития. Это и есть наиболее общая формулировка императива, поскольку его нарушение грозит человечеству деградацией».

Присосавшиеся к реализации национального проекта коррупптанты действуют в обстановке наибольшего благоприятствования. При себестоимости производства птицы в 25-35 руб./кг, — в зависимости от природно-климатических условий и выстроенного производителями менеджмента, — на прилавках розничной сети они продают ее населению по 130-250 рублей за килограмм. Налог на прибыль с этой розничной цены при развитой дилерской сети они уплачивают не более чем с 5 рублей. И если учесть, что в рамках реализации нацпроекта они получают энерго- теплоносители и необходимые для производства компоненты по льготным ценам, а также льготные кредиты в банках под гарантию бюджета, то их бизнес уже и не бизнес, а безопасная обираловка народа и российского государства.

Причем обираловка сознательная. В доказательство процитирую интервью одного местного чиновника журналу «Российская Федерация» (№ 19, 2006, с. 35): «действенным инструментом получения денежных ресурсов в экономику области являются механизмы субсидирования процентных ставок по банковским кредитам и предоставление государственных гарантий за счет средств областного бюджета, а также залог областного имущества под кредитные обязательства хозяйствующих субъектов... Малый бизнес поддерживается через систему микро кредитования, с предоставлением правительством области имущества и государственной гарантии за счет средств областного бюджета; для предпринимателей, имеющих опыт работы в бизнесе, путем субсидирования из областного бюджета части процентной ставки по банковским кредитам при реализации инвестиционных проектов...» Что это, как не еще одна узаконенная кормушка для местного чиновничества?

По-моему, нацпроекты обречены на бесплодие в части реализации народных интересов. Так же, кстати, как и большинство из многих десятков федеральных целевых программ, направленных на развитие тех или иных отраслей экономики и территорий. И не только потому, что значительная часть населения не проявляет энтузиазма в уплате непонятных платежей, нередко незаконных налогов, что тормозит пополнение бюджетов. Но и потому, что трудно в России найти чиновника, способного устоять перед соблазнами получить черный нал при выдаче гарантии под кредит и помирволить в неуплате налогов самому себе и своим родственникам.

Причины слабого энтузиазма прочей части предпринимательского сообщества понятны. Уверен, что моя аккуратная уплата семикратно превышающего нормативы земельного налога мало влияет на пополнение бюджета области, поскольку, с одной стороны, негативно сказалась на масштабах деятельности моего предприятия, его доходах и подоходном налоге, во-вторых, перекрыта неуплатой земельного налога теми, кому мирволят чиновники.

В 2003 году руководимое мною предприятие приобрело в собственность в центре областного города недостроенное, — из объектов долгостроя и конкурсного производства, — здание площадью в 25 тыс. кв. м. с ежегодной оплатой аренды земли по договору. В последующие годы оплата аренды земли была многократно взвинчена местными органами власти, в результате мы вынуждены были продать эту собственность по низкой цене пролоббированной этой властью коммерческой структуре, что резко снизило эффективность хозяйственной деятельности названного всего предприятия. И сегодня здания и сооружения стоят по тому же территориальному адресу, но без юридического адреса и кадастрового номера, что позволяет новому их, находящемуся под покровительством чиновников, владельцу вовсе не платить налог за землю, поскольку в соответствии с законом «О кадастровой недвижимости», кадастровая оценка недвижимости проводится на основании сведений кадастра. И новый владелец, и местные чиновники умело воспользовались, полагаю, умышленно оставленными подкармливаемыми разработчиками или законодателями для чиновников пробелами лазейками в названном законе.

...Оценивая динамику социально-экономической системы страны, необходимо всегда помнить, что в центре анализа ее должна стоять национальная экономика как структурная целостность образующих ее отраслей, регионов, кластеров, разнообразных хозяйственных систем. Прогнозирование и стратегическое планирование экономического развития должны постоянно иметь в виду, что любая социально-хозяйственная система живет, отнюдь, не строго по законам непрерывного прогресса, а проходит через

естественные фазы зарождения и становление инноваций и подъема, стабильного развития и кризисов, наконец, неизбежного упадка. Поэтому традиционные линейно экстраполяционные подходы в оценках ее функционирования и перспектив чреваты большими оценочными просчетами. Надежные, научно обоснованные, достоверные прогнозы социально-экономической динамики возможны лишь при условии учета в оценочных процессах постулатов разработанной Н.Д.Кондратьевым и его последователями теории циклов и кризисов.

Необходимо также учитывать, что текущему веку присущ интеграллизм осмысления практики, который становится одним из краеугольных камней рождающейся на наших глазах постиндустриальной научной парадигмы. В этом выражается суть современной научно-технологической революции как необходимой предпосылки становления ноосферы.

С точки зрения моего предпринимательского видения, выработанная российскими верхами стратегия социально-экономического развития страны плодотворна, а потому заслуживает внимания науки и общества. А вот с тактикой реализации этой стратегии, использованием имеющихся у федеральных верхов полномочий — огромная и, похоже, недооцениваемая ими проблема. Созданный некогда с целью решения этой проблемы институт федеральных инспекторов, на мой взгляд, давно себя изжил и незаметно превратился в институт «свадебных генералов» как обязательный, но никчемный атрибут современной власти. А институт губернаторов трансформировался отчасти в институт своевольных, преследующих не общегосударственные, а индивидуальные интересы несменяемых наместников.

Кстати, не понимаю, почему наши президенты добровольно покидают свой пост по окончании срока правления, а многие губернаторы наместничают по 15-17 лет, давно перестав ловить мышей, хотя ни один из них не обеспечил подъем своих регионов до уровня или выше дореформенных показателей, как это давно сделал Лукашенко в Белоруссии. Даже в замшелые годы брежневского правления самые влиятельные секретари обкомов, добивавшиеся неплохой социально-экономической динамики, не находились столько лет у власти.

Какими же добродетелями заслужила свою бесменность нынешняя «демократическая» правящая элита? Признаться, склонен согласиться с бытующим в народе мнением, — только тем заслужила, что отлично усвоила рекомендацию одного из первых в период реформ министров финансов господина Лившица олигархам-мздоимцам 90-х годов: «делиться надо!». Только с небольшой поправочкой: автор формулы имел в виду, что делиться надо с обществом, а современная правящая элита усовершенствовала совет применительно к нуждам обеспечения своего

руководящего долголетия и потому руководствуется в подборе и расстановке кадров формулой «Должность = П+П+П+П» — преданность патрону + порядочность по отношению к нему, что означает неизменное соблюдение его интересов + прилежание в соблюдении этих интересов + профессионализм, означающий умение обеспечить максимальный результат в служении интересам патрона.

Именно потому российские властные органы всех уровней поражены непрофессионализмом чиновников, что мы легко видим по плачевным результатам реализации приоритетных национальных проектов, реформирования оборонной промышленности, обеспечения различных аспектов национальной безопасности. Эта же причина лежит в основе усиления криминализации сформированного в алгоритме грабежа народного достояния отечественного, не только олигархического, но и прочего российского бизнеса, осужденного на последнем священном синоде Русской православной Церкви увеличения пропасти между богатыми и бедными.

...Долгие годы я, как и большинство простых россиян, питал глубокие надежды на укрепление в стране законности и правопорядка, прекращение грабежа и разрушения народнохозяйственного комплекса и национальных природных богатств. И, в конечном счете, на устранение сложившихся в годы правления Ельцина и его младошокотерапевтов неравных конкурентных условий бизнеса, на решение демографических проблем и возрождение продовольственной безопасности страны. Некоторые шаги иногда позволяли думать, что к власти пришли подлинные патриоты, преданные всеми фибрами души своему народу граждане с многоцелевыми, законспирированными подходами к достижению великой цели, для успеха которых необходимо определенное время. И мало кто сомневался, что в ходе реализации мер по достижению этой цели будет, прежде всего, покончено не только с криминалом и коррупцией, но и вообще с разрушившими СССР и породившими катастрофу российской жизни доло-реформами. Что обновляемый новый управленческий аппарат федерального центра, опираясь на здоровую часть общества, возродит здравый экономический смысл реформ и тем самым вернет этому, ставшему у большинства россиян ругательным символом разрушения понятию его первоначальный созидательный смысл.

Чем же реально охарактеризовались послеельцинские пореформенные годы? Прежде всего, тем, что произошла окончательная поляризация российского общества на две антагонистические части — с одной стороны, олигархов и чиновников, причем последние, составляют костяк первых, с другой стороны, основная масса россиян. Причем, пауперизированы и люмпенизированы основные производительные классы рабочих и крестьян, а также производ-

ственная интеллигенция. Последняя как скреплявшая духовно россиян социальная общность вообще распалась: значительная часть ее предпочла прислужиться в роли обслуги к олигархически-чиновной элите, взявшей ее на содержание, а на себя роль «истинных ценителей искусства». И отныне все «творчество» этой называющей себя интеллигенцией образованщины направлено на то, чтобы оправдывать курс данной элиты на построение нового, грязного, по заявлению президента от 18 мая сего года в г. Самаре («чистой демократии не бывает»), демократического общества нуворишей, обрекающих на нищету массы людей.

Такие результаты логично вытекают из продуманной обслуживающим эту демократию агитпропом и осуществляемой полутора миллионной чиновничьей ратью доло-политики, направленной на экономический геноцид собственного народа и страны в целом. Концентрированно выраженный в письме знакомого мне учителя, опубликованном в областной газете под заголовком «Любите своих учителей»: ...уже сейчас, не считая налога на недвижимость, землю и подобные расходы, из 2,0 тыс. руб. своей зарплаты я трачу 1,5 тыс. руб. на газ, свет, воду, телефон. «Как ты живешь?», могут меня спросить. Ответ — я не живу, я давно вымираю...» Таких вымирающих обитателей нашей Отчизны большинство из сонма работников социальных отраслей, пенсионеров, субъектов малого и среднего бизнеса.

Налоги и тарифы оплаты для них, как правило, устанавливаются и взимаются произвольно по инициативе местных чиновников, бессовестно использующих преждевременное расширение центром их полномочий. Так, налог на имущество физических лиц законом нашей области от 27 ноября 2003 года был установлен в 2,2 %, что уже тогда превышало федеральные нормативы; единый налог на вмененный доход утвержден областным законом, и базовая доходность 1 кв.м. площади торгового зала была установлена в размере 1200 рублей. А в 2006 году она уже оказалась в 1,5 раза выше — 1800 рублей. Транспортный налог на легковые автомобили в нашей области установлен в размере 150 руб., тогда как в Тульской области он 60 руб., а в Москве 35 рублей; тарифы на тепловую энергию в нашей области были завышены на 36,3 %, на электричество — на 19,8 %, а для малого и среднего бизнеса вообще на 150-200 %. По решению горсовета тарифы МУП «Горводоканал» на водоснабжение и водоотвод для малого и среднего бизнеса втрое и более выше, чем для предприятий бюджетной сферы. Не потому ли и красуются фото руководителя облэнергоструктуры и ряда чиновников на доске почета города?

На одной из встреч с представителями малого и среднего бизнеса президент (бывший — В.С.) обещал разобраться с такого рода безобразиями, харак-

терными не только для нашей области, да, видимо, недосуг ему стало разбираться, а ситуация становится все хуже и хуже и политических сил, способных ее оздоровить, все меньше и меньше, чему способствуют, несомненно, разрекламированные новые правила выборов по пропорциональной системе, лишивших большинство российских граждан конституционных прав (ст. 32 Конституции РФ) на свободное волеизъявление.

Наивны надежды верхов, что эти новые правила обезопасят от проникновения в органы власти клановых группировок «своих»? И почему, например я, гражданин правового государства, пока еще член партии «Единая Россия», более того, создатель крупнейшей в областном центре первичной ячейки и член местного политсовета ее, разочаровавшись в занимающихся словоблудием лжепартийцах, не могу выдвинуть самостоятельно свою кандидатуру на выборах любого уровня? Когда я проявил такую инициативу, областной политсовет партии отказался подтвердить в суде мою принадлежность к ней, более того, руководители его прятались от судебных приставов, дабы не давать показания в суде. Тем самым, лишив в соответствии с сутью разрекламированной выборной системы меня конституционных прав гражданина, которому ст. 32 гарантирует вроде бы права избирать и быть избранным.

Разрекламированная в прорежимных СМИ система — это, по сути, контрреволюционный демарш по раз демократизации российской избирательной системы. Она, конечно, снижает возможность протаскать во власть «своих» бесплатно, но ни в малейшей мере не препятствует сделать это за плату: на последних выборах в нашу облдуму тариф колебался в районе 100 тыс. долларов, при этом самая высокая цена была у «партии власти». Все это вызывает в массах общества отвращение к демократическим ценностям.

Вообще, непростительная для правителей доверчивость верхов к своему окружению ставит в тупик любые попытки объяснить ее причины. Неужели они действительно верят во вранье министров и прочих чиновников, трубящих о победе рождаемости над смертностью? Ведь даже в нашей «передовой» области на селе рождается 1-2 младенца на десяток умерших взрослых. Неужели они, действительно, не имеют возможности проверить вранье министров о выполнении установленных ими заданий по удвоению ВВП, увеличению сбора зерновых и т. п, когда материальная база производящих отраслей обескровлена, когда даже в моей родной «передовой» области не обрабатывается почти половина возделывавшихся ранее земель, а туков плодородия достается посевам год от года все меньше и меньше?

Признаться, не верится, что, обладая неограниченными полномочиями и огромным исполнитель-

ным аппаратом, они не в состоянии установить истинную картину экономического неблагополучия страны, какого-либо региона, любой области. Тогда чем же объяснить, что, например, расхваленная их агитпропом мощная политика государства по созданию необходимых для приличного существования условий жизни для ветеранов на практике вылилась в бесплодное словоблудие государственных структур власти, партии власти и официозных общественных организаций? Ярким показателем этого является недавний случай, когда знакомый мне ветеран, лишенный поддержки родной страны, вынужден был поехать лечиться или умирать (умер там) в некогда братскую, ныне чужую нам страну Украину, потому что не имел средств оплатить свое лечение на родине. Речь идет о бывшем директоре средней школы в моем родном селе, который за сорок с лишним лет своего директорства воспитал 2400 учеников, экономический эффект от деятельности которых для России, казалось бы, должен был гарантировать заботу отечества о здоровье и благополучии их воспитателя.

В свете подобных случаев, а они не единичны, возникают сомнения, есть ли она, государственная политика заботы о ветеранах? Есть ли вообще приоритетные национальные проекты, один из которых непосредственно должен обеспечить демографическое благополучие страны? А ведь это одно из ключевых направлений оценки любого государственного политического курса, плодов деятельности не только президента, но и всей связанной с нею краткосрочной демократической эпохи. И удобно ли устраивать празднования очередных годовщин сражений и побед, помпезные приемы по этому случаю наших зарубежных гостей? Не лучше ли было бы добросовестно пролечить наших ветеранов или хотя бы досыта накормить их перед смертью за счет отвлекаемых на помпезные праздничные шоу средства? Тогда, может быть, хотя бы отчасти оправдались пророческие надежды философа И. Ильина и правоведа Л. Петражицкого, на которые верхи часто ссылаются, как на эталон поведения для всех достойных граждан нашего общества, называющих себя «россиянами». Пока же очевидно, что нашей стране недостаточно ста лет, чтобы исполнить надежды этих классиков отечественной общественной мысли. И не является ли это подтверждением предкрахового состояния всего нынешнего (нео)либерального курса развития России?

...Я никогда не преувеличивал свое статусное социально-политическое состояние, но всегда старался, и буду стараться, быть достойным гражданином нашего Отечества. Именно по этой причине, вопреки ожиданиям местной властной элиты, я не пошел на сделку с совестью, чтобы разменять честь на сытое благополучие, следуя ее кланово-стадным нор-

мам поведения, и в 2003 году вышел из ее преступного, на мой взгляд, сообщества, надеясь, что обладаю всеми возможностями, чтобы сохранить свою самодостаточность. Но в последнее время сохранять ее становится все труднее. Причиной тому являются преждевременность передачи федеральным центром субъектам Федерации огромных властных полномочий без учета способности местных элит к злоупотреблению. Используя чиновно-бюрократический налоговый механизм, местная властная элита упорно загоняет меня в неправомерное поле уплаты налога на землю. Он у меня в 7-10 раз превышает аналогичный налог для моих соседей — близких этой элите флагманов монопольно-подрядного бизнеса в рамках приоритетного национального проекта. В этих условиях пропадает желание не только заниматься бизнесом, но и жить... Мне не нужны ассигнования на мой бизнес, только не забирайте незаконно самостоятельно заработанные мною средства, оградите от латентно замаскированного под законность организованного бандитизма под крышей местных органов власти. И не только меня, но и аналогичного моему малому и среднего бизнеса, который уничтожается подобными действиями.

Верха время от времени сулят бизнесу благотворные перемены. Ужасно хочется перемен, и еще больше, чтобы перемены были к лучшему. Для меня лучшее — это, прежде всего, освященная справедливостью, а не толщиной кармана, востребованность родной страной моей деятельности, достойная оценка ее, и не по канонам личной преданности, а по принципам равенства и законности, основанной на принципах здоровой экономической конкуренции, а не на фаворитизме, в частности, субъективной поддержке искусственно создаваемых в рамках национальных проектов монополий.

По всему видно, что сами верхи не уверены в том, что люди, которым они адресуют свои стратегические замыслы, знают, как лучше или желают их реализовать. То, что они обязаны это знать, аксиоматично, но не факт, что они это знают. Не потому ли и появляются в обойме властной элиты неожиданные фигуры, которые так же неожиданно исчезают, поскольку славны они только своими толстыми кошельками и не приносят ни управляемой ими стране, ни представляемым ими в законодательных органах субъектам ничего, кроме разрухи.

В президентских посланиях говорится: «убежден, наша страна только тогда займет достойное положение в мире, мы с Вами только тогда сможем сохранить и нашу государственность, и суверенитет — если наши граждане будут видеть, будут чувствовать, будут уверены в том, что все усилия государства направлены на защиту их кровных интересов: на улучшение их жизни, на повышение их благосостояния и их безопасности... Каждый гражданин

России должен чувствовать свою сопричастность с судьбой государства. И каждый должен иметь шанс законным образом улучшить свою жизнь, преумножить трудом богатство своей Родины. А все те, кто занимается административной, общественной, тем более — политической работой, несут, конечно, особую ответственность. Это в полной мере относится и ко всем находящимся в этом зале: к расширенному правительству России, к федеральным министрам, губернаторам, к депутатам обеих палат, к судьям, к представителям всех ветвей власти. Мы с вами должны с полной отдачей сил до последней минуты наших конституционных полномочий и эффективно использовать то время, которое нам подарила судьба, чтобы послужить России».

Хорошо сказано, и если бы аппарат управления осуществил эти благие пожелания сделали, наш добрый, покорный властям, честный и трудолюбивый российский народ, уже стал бы счастливым народом. Но в том-то и дело, что все сказанное не обрело делами, поскольку все перечисленные президентом «слуги народа» только и знают, что под ширмой служения России дискредитируют цели и задачи демократических преобразований, как и прежде, продолжают служить в угоду только себе, своему карману, своим близким. При том никакой ответственности за свои деяния не несут, а потому лихоимничают в уверенности в своей безнаказанности, поскольку постоянно награждаются и продвигаются по службе без оценки содеянного, примером чему служит недавно переутверждение на новый срок губернатора нашей области. А примером деяний его подчиненных, за которые как руководитель он должен естественно нести ответственность, является хотя бы следующий случай со мной.

В мае сего года я начал было пристраивать по ранее согласованному с департаментом архитектуры и мэром города проекту пристройку к основному зданию, собственником которого являюсь. При этом выяснилось, что для получения разрешения на строительство в инспекции градостроительного контроля необходимо представить согласно утвержденному руководителем этой инспекцией перечню 21 документ. В этот перечень входит градостроительный план, разрабатываемый департаментом архитектуры города, и также утвердившим свой перечень обязательных документов, которые необходимо представить перед принятием заявления на разработку градостроительного плана. Правда, этот перечень по скромней, состоит всего из десяти позиций. Итого получается — 31 документ, разработка и выдача которых находится в ведении разных чиновников. Представляете, каков простор для проявления власти и алчности?

В связи с этим нелишне вспомнить слова премьера царского правительства Витте: «Государство не

столь создает, сколь восполняет, истинными же создателями являются все граждане... Не налагать руку на самостоятельность, а развивать ее и всячески помогать ей». Прочитывая его слова, президент, сказал «этот совет актуален и по сей день». Но из выше приведенного примера очевидно, что плевать хотели местные чиновники на мнение президента. Очевидно и другое, если дело пойдет так и дальше, то чиновники отлучат от активного бытия всех российских граждан-созидателей.

...Отдаю себе отчет, что все, о чем я пишу, не только утомительно для чтения, но и неприятно. Но это крик дояльной Отчезеству и его верхам души, уязвленной бедами разгулявшегося чиновнического беспредела. Пока я ходил по судам всех инстанций, доказывая несправедливость, незаконность предъявляемых моему предприятию налоговых мер, готовил это слезное послание верхам, движимый персональным вниманием ко мне губернатор издал очередное постановление областного правительства «Об утверждении государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов N-ой области», которым в очередной раз увеличил кадастровую стоимость моего земельного участка на 39,7 %, зато всем моим соседям он ее или понизил, или повысил слегка. Такое диспропорциональное повышение всеми моими коллегами воспринято как месть за мою попытку отстаивать свои права в суде и предостережение другим предпринимателям, чтобы не мечтали жить по закону, а жили «по понятиям».

На мой запрос об официальном доведении сведений о выше указанной кадастровой стоимости, я получил отказ чиновников областного Управления Федерального Агентства кадастра объектов недвижимости, что лишило меня возможности оспорить эту новую кадастровую стоимость в суде до вступления данного постановления в силу. И очевидно, что пока местные чинуши будут самовольно устанавливать налог, такая игра в кошки мышки будет постоянной. И не потому, что подобная практика будет пополнять корзину местного бюджета, о которой местная власть должна заботиться, но, прежде всего потому, что такая практика позволяет ее представителям пополнять свой карман и проявлять лицепрятное господство, наказывая ему неугодных и наращивая искусственно монополизацию корпораций, которые им угодны или, что чаще, им же и принадлежат.

И это все при том, что кадастровая оценка земли формально до настоящего времени определяется ведомственной инструкцией Росземкадастра, а потому кадастровая оценка, порядок которой определен, как в моем случае, решением исполнительной власти, является неконституционной. Она противоречит конституционной ст. 57 и ряду решений Конституционного суда Российской Федерации, например его постановлению от 11 ноября 1997 года № 16-п, глася-

щим, что «...установить налог можно только путем перечисления в законе о налоге существенных элементов налогового обязательства... Если существенные элементы налога или сбора устанавливаются исполнительной властью, то... эти обязательства не могут быть изменены в худшую для налогоплательщика сторону в упрощенном порядке», как это сделано в моем случае.

Более того, в самом Налоговом кодексе Российской Федерации налоговая база по земельному налогу определена (через отсылку к земельному законодательству) как кадастровая стоимость, устанавливаемая правительством России (ст. 390 п. 1; ст. 391 Налогового кодекса РФ; п. 2 и 3 ст. 66 Земельного кодекса РФ), то есть по основаниям, которые делают неконституционным весь земельный налог, введенный главой 31 НК РФ.

Подмену цели проекта закона «О кадастровой недвижимости» и обоснование его МГКОЗ — методикой государственной кадастровой оценки земель, утвержденной приказом Росземкадастра от 17 октября 2002 года (№ п-337), как, впрочем, и сам проект, нельзя списать на незнание его авторами действительных задач законопроекта. Практически все они были изложены в «Основных направлениях социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу». О налоге на недвижимость там (раздел 3.9.4.) сказано следующее: «...ввести законодательство о муниципальном налоге на недвижимость (он должен устанавливаться местной властью как определенный процент от фискальной оценки, производной от рыночной стоимости единого объекта недвижимости; рыночная стоимость должна определяться с учетом наилучшего использования недвижимости); создать для целей налогообложения систему учета и оценки недвижимости, включающей сведения фискального реестра... В основу... должны быть заложены следующие принципы: использование метода массовой рыночной оценки; фискальная оценка осуществляется административными органами; обязательная контрольная оценка объектов с привлечением независимых оценщиков, которая должна проводиться по каждому объекту один раз в пять лет».

...Признаюсь откровенно, я мало надеюсь, что вы захотите образумить и призвать к закону наших областных чиновников, а тем паче чиновников страны, хотя бы в части ответственности их в реализации целей декларированной и забытой долгосрочной программы социально-экономического развития. Сейчас я нахожусь в шоке от переназначения губернатора нашей области далеко не демократическими методами. Но трудно, знаете ли, убедить себя в соответствии государственной политики с тем, что видишь. Что, несмотря на наличие президента и правительства, герба и гимна страны, доставшихся нам

по наследству от наших предков, Россия оказывается благодаря чиновничеству в стадии окончательного распада, превращения в безымянное экономическое пространство реализации глобальных интересов транснациональных, в том числе отечественных, корпораций и чиновных общечеловеков, чей бог нажива, и ничего кроме наживы.

Но такова природа человека: пока живу, надеюсь. И если не захотите делом откликнуться на мое письмо-просьбу, прошу об одном одолжении: не используйте пресловутое бюрократическое правило рассмотрения заявлений и жалоб, отправляя их самим чиновникам, умышленно выстроившим описанный механизм коррупции и, заодно, селекции российского предпринимательства, удушения части его в зародыше.

Современный правитель должен постоянно помнить слова Нобелевского лауреата Гэри Беккера о том, что «инвестиции в человеческий капитал явля-

ются главным фактором, способствующим экономическому росту» и, соответственно, вкладывать богатства государства в каждого гражданина страны, а не в отдельных избранных граждан, как это происходит сегодня при осуществлении приоритетных национальных проектов. Рабочая сила каждого человека, его интеллект, сознание, умения, навыки составляют ключ к расширенному воспроизводству ресурсов и благосостояния страны...

...Справедливость этого несколько наивного по тону, но содержательно достоверного письма подтверждают не только мой личный 18-летний опыт предпринимателя, но и проводимые мною второе десятилетие эмпирические социологические исследования проблем предпринимательского сообщества. Их результатов не касаюсь потому, что для показа ситуации достаточно описанного автором личного практического опыта предпринимательской деятельности.

# ЭФФЕКТИВНОСТЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ РФ: НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

**Е. Н. РЯБОВ,**  
Ассоциация юристов Приморья

Определение основных критериев эффективности антикоррупционной политики является достаточно трудной, но не неразрешимой задачей.

Основным методологическим основанием настоящего исследования (с точки зрения гносеологии исследования) выбирается общая теория оценки проектов. В связи с тем, что существуют различные схемы классификации оценки. Мы исходим из необходимости привлечения в настоящем исследовании двух подходов: подход, ориентированный на задачи, и подход, ориентированный на благополучателя. При этом главным выводом исследования определяется выработка предложений по оценке эффективности региональной антикоррупционной политики.

В связи с кадровым кризисом в органах государственной власти основными критериями эффективности в регионах России применяются совершенно разные подходы, как по методологии так и по объемам оценки.

В некоторых регионах при определении эффективности антикоррупционной политики, какие либо числовые значения не применяются изначально. Так в Воронежской области в соответствии с Указом Губернатора Воронежской обл. от 06.12.2007 № 146 «О программе по противодействию коррупции в системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области на 2008 год» оценка эффективности реализации основных мероприятий осуществляются по следующим направлениям:

оценка информационной прозрачности деятельности администрации области и исполнительных органов государственной власти Воронежской области;

оценка эффективности мер антикоррупционной политики в системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области;

оценка антикоррупционного образования в системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

В Читинской области в соответствии с постановлением Администрации Читинской области от 20.07.2007 N 167-А/П «Об утверждении программы

противодействия коррупции в Читинской области на 2007–2008 годы» эффективность оценки реализации основных мероприятий Программы будет осуществляться на основе следующих индикаторов:

число выявленных коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц, государственных гражданских служащих Читинской области;

доля граждан и организаций, сталкивающихся с проявлениями коррупции;

оценка информационной прозрачности деятельности исполнительных органов государственной власти Читинской области;

оценка эффективности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

оценка антикоррупционного образования и антикоррупционной пропаганды в Читинской области;

годовой объем рынка коррупции (млн руб.).

На основе постановления Администрации Смоленской области от 09.10.2007 № 348 «Об утверждении программы противодействия коррупции в Смоленской области на 2007 — 2008 годы» оценка эффективности реализации основных мероприятий Программы осуществляется на основе следующих индикаторов:

— процент граждан и организаций, сталкивающихся с проявлениями коррупции;

— уровень информационной прозрачности деятельности органов исполнительной власти Смоленской области;

— уровень эффективности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

— уровень антикоррупционного образования и антикоррупционной пропаганды в Смоленской области.

В Саратовской области в соответствии с законом Саратовской области от 02.08.2007 № 147-ЗСО «Об областной целевой программе «Противодействие коррупции в Саратовской области на 2007-2010 годы» для оценки эффективности реализации Программы используются следующие показатели:

Количество норм, в которых при проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов области и проектов правовых актов области выявлены коррупциогенные факторы.

Показатель определяется по результатам проведения антикоррупционных экспертиз правовых актов области и проектов правовых актов области за определенный период.

Уровень эффективности антикоррупционной экспертизы.

Коэффициент эффективности антикоррупционной экспертизы правовых актов области и проектов правовых актов области (К).

Эф. равен отношению количества норм, в которые внесены изменения по предложениям, выработанным в результате проведения названной экспертизы (Н), к количеству норм, в которых выявлены и коррупциогенные факторы (Н):

$$K = \frac{В}{Н} \times 100$$

Эф. И В

Уровень коррупционности органов государственной власти области и органов местного самоуправления.

Показатель определяется путем проведения опросов общественности.

Процентная доля граждан и организаций, столкнувшихся с проявлениями коррупции, за определенный период.

Показатель определяется по результатам опроса общественности по формуле:

$$ПД = \frac{Ст.}{Опрош.} \times 100, \text{ где:}$$

ПД — процентная доля граждан и организаций, столкнувшихся с проявлениями коррупции;

Опрош. — количество опрошенных граждан и организаций;

Ст. — количество граждан и организаций, столкнувшихся с проявлениями коррупции, из числа опрошенных.

Соотношение количества выявленных коррупционных правонарушений и доли граждан и организаций, столкнувшихся с коррупцией, за определенный период.

Показатель определяется по результатам сопоставления данных опроса общественности и статистических данных правоохранительных и иных органов о количестве выявленных коррупционных правонарушений по формуле:

$$K = \frac{КВП}{Опрош.} \times Ст., \text{ где:}$$

К — коэффициент соотношения;

КВП — количество выявленных правонарушений;

Опрош. — количество опрошенных граждан и организаций;

Ст. — количество граждан и организаций, столкнувшихся с проявлениями коррупции, из числа опрошенных.

Уровень доверия общества к органам государственной власти области и органам местного самоуправления.

Показатель определяется путем проведения опросов общественности.

Уровень информированности граждан и субъектов предпринимательской деятельности о мероприятиях по реализации антикоррупционной политики в области.

Показатель определяется путем проведения опросов общественности.

Количество граждан и юридических лиц, воспользовавшихся горячей линией «телефона доверия» (динамика обращений).

Показатель определяется путем подсчета количества обращений за определенный период.

Количество посещений интернет-страницы, посвященной мерам по реализации и результатам антикоррупционной политики в области.

Показатель определяется путем подсчета количества посещений интернет-страницы за определенный период.

Основой методологического подхода к визуализации оценки эффективности антикоррупционной политики предлагается воспользоваться методом математического моделирования. Он основывается на общем подходе перевода понятий и представлений области знаний на математический язык, в результате которого происходит существенное уточнение, совершенствование, развитие системы представлений и понятий любой отрасли знаний. Благодаря расширению рамок качественного подхода и качественного описания, познания из любых отраслей знания становится возможным представить в виде математической формулы.

С учетом изложенного и основной методологии оценки объективных показателей эффективности антикоррупционной политики в части принятия нормативных актов и их исполнения должна быть выведена следующая формула:

$$3(1+Op + Кор + Рег1 + Эт) \times Отв1 (1+Адми+Уст) \times КЭ (1+Пр + Мод + Раз + Кон + Рег2 + Отв2) \times ЗИ (1+При + Рег4) \times Н = К$$

Формула исходит из следующего принципа — взаимосвязанные компоненты должны усиливать эффективность друг друга.

В целях наглядности критериев эффективности, предлагается выражать эти критерии цифровыми значениями, причем положительное значение принимается в виде 1(единицы).

Арифметическая операция умножения в формуле означает учет показателей в большей степени, ариф-

метическая операция сложение показывает учет показателей для определения эффективности, исходя из вышеописанных признаков.

Для определения коэффициента эффективности законотворческой и правоприменительной деятельности учитывается нормативная насыщенность четырех направлений:

закон о противодействии коррупции;  
законодательство об ответственности государственных служащих;  
кодексов этики принятых на уровне региона;  
закона о доступе к информации государственных органов.

При суммировании всех показателей получаем общее значение К (коэффициент эффективности нормативного регулирования противодействия коррупции).

При этом значение 1 вводится во избежание умножения на 0 в случаях отсутствия каких-либо норм влияющих на эффективность антикоррупционной политики.

З — закон о противодействии коррупции.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику.

Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями.

Reg1 — нормы об административных регламентах исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг в законе о противодействии коррупции.

Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции.

Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих.

Адм — нормы об административной ответственности государственных служащих.

Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов.

КЭ — кодексы этики, принятые на уровне региона.

Пр — нормы об этических принципах.

Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов.

Раз — нормы о разрешении этических конфликтов.

Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях.

Reg2 — нормы о соблюдении кодексов.

Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики.

ЗИ — закон о доступе к информации государственных органов.

При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключе-

нием, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации;

Per4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и должно развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего.

Н — количественное значение других норм, закрепленных в законах региона, с учетом требований принятых Российской Федерацией обязательств, таких норм 14 (табл. 1).

Анализ эффективности антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации.

В целях анализа распределим субъекты на три группы:

1) Субъекты Российской Федерации, где приняты законы о противодействии коррупции и в них есть органы, осуществляющие антикоррупционную политику.

2) Субъекты Российской Федерации, где приняты законы о противодействии коррупции и в них нет органов осуществляющих антикоррупционную политику.

3) Субъекты Российской Федерации, где не приняты законы о противодействии коррупции.

4) Субъекты Российской Федерации, где приняты законы о противодействии коррупции и в них есть органы, осуществляющие антикоррупционную политику.

## Республика Татарстан

В августе 2006 года указом № УП-284, в соответствии с республиканским законом о противодействии коррупции в Республике Татарстан создан отдел по реализации антикоррупционной политики при Президенте Республики Татарстан. После вступления в силу республиканского закона о противодействии коррупции на отдел были возложены функции специального государственного органа и, в частности, координация мероприятий по реализации антикоррупционной политики структурами государственной власти и гражданского общества.

В Аппарате Президента Республики Татарстан в соответствии с положением об отделе по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан, определены полномочия отдела.

Основными задачами отдела являются: осуществление функций специального государственного органа по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан, предусмотренного Законом Республики Татарстан «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»; обеспечение реализации Президентом Республики Татарстан полномочий в области антикоррупционной политики.

Для осуществления основных задач отдел:

Таблица 1.

Наименование	Балл
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма о антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма о антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	1
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	1
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	1
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	1
Норма об опубликовании официальной информации в средствах массовой информации	1
Норма об обеспечении непосредственного доступа к документам и материалам органов государственной власти	1
Норма об обеспечении доступа пользователей (потребителей) информации на заседания государственных органов	1
Норма о предоставлении документов и материалов заинтересованным лицам на основании их запроса	1
Норма об обжаловании отказа в предоставлении информации	1
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	1
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1
Всего	18

координирует в соответствии с настоящим Положением деятельность в сфере реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан; организует проверки соблюдения органами исполнительной власти Республики Татарстан требований, предъявляемых к качеству и доступности государственных услуг;

Предупреждение коррупционных правонарушений осуществляется применением следующих мер:

1) разработка и реализация республиканской, ведомственных и муниципальных антикоррупционных программ;

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

3) мониторинг коррупционных правонарушений в целом и отдельных их видов;

4) антикоррупционное образование и пропаганда;

5) оказание государственной поддержки формированию и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях противодействия коррупции;

6) опубликование отчетов о реализации мер антикоррупционной политики.

В соответствии с законом РТ от 13.01.2004 № 3-ЗРТ (ред. от 15.07.2006) «Об информационных ресурсах и информатизации Республики Татарстан»

органы государственной власти Республики Татарстан создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществляют массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющих общественный интерес. А также размещают в информационных системах общего пользования, в том числе в сети «Интернет», публичную информацию о своей деятельности и деятельности подведомственных им организаций, за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа. Информировать о возможности ознакомления с такой информацией путем указания адресов соответствующих страниц в сети Интернет.

Постановлением КМ РТ от 05.12.2005 № 563 (ред. от 16.02.2007) «Об утверждении регламента Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан и Положения об аппарате Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан» установлено, что при подготовке и рассмотрении проектов актов в Кабинете Министров проекты актов и прилагаемые к ним документы являются строго конфиденциальной (служебной) информацией. С содержанием данных документов могут быть ознакомлены только те должностные лица, которые имеют отношение к их исполнению. О порядке работы с другой служебной информацией и общедоступной информацией к регламенту указаний нет.

Для осуществления функций, возложенных на подразделения Аппарата Кабинета Министров, их руководители и иные сотрудники, являющиеся государственными гражданскими служащими Республики Татарстан, наделяются необходимыми правами, обязанностями и несут ответственность в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе, настоящим Положением и должностными регламентами.

Отсутствие критериев распределения информации между общедоступной и конфиденциальной, приоритет служебной информации над общедоступной, не позволяет говорить об открытости органов власти в республике. Этическое поведение не регламентировано.

В соответствии с Кодексом Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19.12.2006 № 80-зрт имеется административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. В соответствии с Конституцией Республики Татарстан от 06.11.1992 конституционно правовая ответственность для высших должностных лиц установлена в статье 97, в соответствии с которой Государственный Совет Республики может ини-

цировать отрешение от должности Президента Республики Татарстан и ст. 70, в соответствии с которой Депутат Государственного Совета ответствен перед избирателями и им подотчетен. Депутат Государственного Совета, не оправдавший доверия избирателей, может быть отозван ими в установленном законом порядке (см. данные табл. 2).

$$(1+1 + 1 + 0 + 0) \times (1+1+1) \times (1+0) \times (1+0) \times 12 = 81.$$

## Чувашская Республика

Полномочия уполномоченного органа по реализации антикоррупционной политики закреплены в законе № 14 Чувашской Республики «О противодействии коррупции» от 4 июня 2007 года, в ред. Законов ЧР от 05.05.2008 № 16, от 31.03.2009 № 21). К ним относится:

- 1) организация разработки направлений, форм и методов антикоррупционной политики;
- 2) координация деятельности органов исполнительной власти Чувашской Республики по реализации антикоррупционной политики;
- 3) организация и проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов;
- 4) организация и проведение мониторинга коррупции в Чувашской Республике;
- 5) иные полномочия, отнесенные к его компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Чувашской Республики.

В соответствии с законом предупреждение коррупционных правонарушений осуществляется путем применения следующих мер: разработка и реализация республиканских целевых программ, муниципальных планов противодействия коррупции; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; мониторинг коррупционных факторов; антикоррупционные образование и пропаганда; оказание государственной поддержки общественным объединениям, создаваемым в целях противодействия коррупции.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, который в Чувашской Республике утвержден постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 15.04.2005 № 97 «Об утверждении регламента заседаний кабинета министров Чувашской Республики» и постановлением кабинета министров Чувашской Республики от 26.11.2005 № 288 (ред. от 16.03.2007) «О типовом регламенте внутренней организации деятельности министерств и иных органов исполнительной власти Чувашской Республики». В соответствии с регламентом при разрешении жалоб и заявлений, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составля-

Таблица 2.

Ор — норма об органе или системе органов осуществляющих антикоррупционную политику	1
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	1
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов;	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	12
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	1
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	1
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	1
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	1
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

ющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений. Однако сам порядок работы со служебной информацией не регламентирован.

В Чувашской Республике отсутствует регламентация по вопросам работы со служебной и общедоступной информацией. Этическое поведение не регламентировано.

В Конституции Чувашской Республики, в соответствии со ст. 74, 75 Государственный Совет Чувашской Республики может выразить недоверие Президенту Чувашской Республики. В соответствии со ст. 91 Государственный Совет Чувашской Республики может выразить недоверие Председателю Кабинета Министров Чувашской Республики.

Законом ЧР от 23.07.2003 № 22 (ред. от 29.03.2007) «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике» ст. 29.11 установлена ответственность за нецелевое использование средств республиканского бюджета Чувашской Республики, бюджета муниципального образования (см. данные табл. 3)

$$(1+1 + 0 + 0 + 0) \times (1+1+1) \times (1+0) \times (1+0) \times 8 = 48.$$

## Ульяновская область

В соответствии с законом Ульяновской области о противодействии коррупции в редакции от 27.04.09 создается Уполномоченный.

Уполномоченный и его аппарат являются постоянно действующим органом, создаваемым в целях организации разработки направлений, форм и методов участия государственных органов Ульяновской области в проведении единой государственной политики в области противодействия коррупции, повышения эффективности противодействия коррупции, а также оказания содействия государственным и иным органам и организациям, осуществляющим противодействие коррупции.

Основными функциями Уполномоченного и его аппарата являются:

1) разработка программных мероприятий по повышению эффективности противодействия коррупции;

2) организация и проведение антикоррупционного мониторинга в Ульяновской области;

3) организация и проведение антикоррупционной экспертизы актов;

4) анализ работы органов государственной власти Ульяновской области с обращениями граждан и организаций, содержащими сведения о коррупционной деятельности должностных лиц государственных органов Ульяновской области;

5) обеспечение деятельности координационно-

го совета по проведению единой государственной политики в области противодействия коррупции в Ульяновской области;

6) взаимодействие с государственными и иными органами и организациями по вопросам проведения единой государственной политики в области противодействия коррупции;

7) подготовка и выпуск информационно-методических материалов по вопросам противодействия коррупции;

8) изучение практики реализуемых программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и зарубежных странах.

В целях осуществления указанных в части 2 настоящей статьи функций Уполномоченный имеет право:

1) беспрепятственно посещать органы государственной власти Ульяновской области, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов;

2) запрашивать и получать от органов государственной власти Ульяновской области и их должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы;

3) запрашивать и получать объяснения должностных лиц органов государственной власти Ульяновской области;

4) пользоваться иными правами, установленными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Ульяновской области.

Уполномоченный обязан направлять органам государственной власти Ульяновской области и их должностным лицам экспертные заключения на принятые (изданные) ими акты или подготавливаемые ими проекты актов, подлежащие обязательному рассмотрению указанными органами и должностными лицами.

В соответствии с законом участвуя в проведении единой государственной политики в области противодействия коррупции, государственные органы Ульяновской области применяют следующие меры по повышению эффективности противодействия коррупции:

1) разработка и реализация программ противодействия коррупции;

2) введение антикоррупционных стандартов в пределах полномочий государственных органов Ульяновской области;

3) организация и проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов Ульяновской области, государственных органов Ульяновской области и их должностных лиц и проектов указанных актов;

4) проведение антикоррупционного мониторинга;

5) обеспечение антикоррупционной пропаганды;

Таблица 3.

Ор — норма об органе или системе органов осуществляющих антикоррупционную политику	1
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	0
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействия коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно-правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	8
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	0
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	0
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	0
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

6) оказание поддержки формированию и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях противодействия коррупции;

7) подготовка и опубликование отчетов о реализации мер по повышению эффективности противодействия коррупции;

8) иные меры, предусмотренные законодательством.

Законом Ульяновской области от 04.10.2005 № 087-ЗО «Об информационных ресурсах и информатизации Ульяновской области» было провозглашено равное право доступа к информационным ресурсам, однако в настоящее время данный нормативный акт утратил силу.

Этическое поведение не регламентировано.

Законом Ульяновской области от 05.06.2007 № 72-ЗО (ред. от 19.12.2007) утвердившим «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях» установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, за нарушение порядка и сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении государственных или муниципальных услуг.

Распоряжением Губернатора Ульяновской обл. от 06.10.2006 № 657-р «Об утверждении типового служебного распорядка исполнительного органа государственной власти Ульяновской области» вопросы привлечения к ответственности и доступ к информации в типовом порядке не рассматриваются.

Уставом Ульяновской области установлено, что Законодательное Собрание Ульяновской области принимает решение о недоверии (доверии) Губернатору Ульяновской области, однако порядок вынесения такого недоверия не установлен. Кроме этого не установлены основания и порядок отзыва депутата Законодательного Собрания Ульяновской области (см. данные табл. 4).

$$(1+1 + 1 + 0 + 0) \times (1+1+0) \times (1+0) \times (1+0) \times 11 = 66$$

## **Саратовская область**

В Саратовской области в соответствии с принятым законом 06.02.07 создан отдел по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области.

В соответствии с постановлением Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 47-П «Вопросы отдела по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области» утверждено положение и штатная численность отдела по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области.

В соответствии с положением основными задачами отдела являются: осуществление функций специального уполномоченного органа по реализации антикоррупционной политики в Саратовской области,

предусмотренного Законом Саратовской области «О противодействии коррупции в Саратовской области», обеспечение реализации полномочий Правительства области в сфере реализации антикоррупционной политики.

Для осуществления основных функций отдел:

анализирует и обобщает информацию о сферах государственной деятельности, имеющих высокую степень коррупционных рисков, вырабатывает предложения и рекомендации по их минимизации для представления Губернатору области и Саратовской областной Думе;

обобщает сведения о признаках коррупционных проявлений в деятельности лиц, замещающих государственные должности области, муниципальные должности, должности государственной гражданской службы области, муниципальных служащих, использующих свои должностные полномочия и связанные с ними возможности для противоправного удовлетворения корыстной или иной личной заинтересованности посредством принятия неправомерных актов, совершения иных незаконных действий (бездействия), а равно физических и юридических лиц, противоправно предоставляющих им материальные блага и преимущества.

В соответствии с Федеральным законом профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

— формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

— антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

— предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

— установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— внедрение в практику кадровой работы органов государственной власти области, органов мест-

Таблица 4.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	1
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	1
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	0
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	11
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	1
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	1
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	0
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	1
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

ного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему специального звания, классного чина или при его поощрении;

— развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В законе Саратовской области от 2 февраля 2005 г. № 15-ЗСО «О государственной гражданской службе Саратовской области» антикоррупционные нормы отсутствуют.

Информационное законодательство не принималось. Этическое поведение не регламентировано.

Постановлением Правительства Саратовской области от 25.05.2005 № 180-П (ред. от 11.09.2007) утвержден регламент Правительства. В регламенте определен приоритет служебной информации над общедоступной, механизм привлечения к ответственности должностных лиц не определен.

Законом Саратовской области от 29.03.2006 № 34-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств.

В законе Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО (ред. от 30.03.2007) утвержден «Устав (основной закон) Саратовской области» — антикоррупционные нормы отсутствуют (см. данные табл. 5)

$$(1+1 + 1 + 0 + 1) \times (1+1+0) \times (1+0) \times (1+0) \times 6 = 32.$$

## **Тамбовская область**

В соответствии с Законом Тамбовской области о противодействии коррупции предусмотрен уполномоченный орган по противодействию коррупции.

Основными функциями уполномоченного органа по противодействию коррупции являются:

координация антикоррупционной политики и контроль за ее проведением;

обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами по предупреждению коррупционных правонарушений;

организация и проведение антикоррупционного мониторинга;

работа с обращениями граждан, должностных и юридических лиц, содержащими сведения о коррупционных правонарушениях;

подготовка ежегодного анализа о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики;

изучение, обобщение и внедрение практики

успешно реализованных антикоррупционных программ в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с законом предупреждение коррупции осуществляется путем применения следующих мер: разработка и реализация областной антикоррупционной программы; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; внедрение служебного контроля; антикоррупционный мониторинг; антикоррупционные образование и пропаганда; внедрение антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе; ограничения в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий; внедрение административных регламентов исполнения государственных (муниципальных) функций и административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг; оптимизация системы заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; опубликование аналитических материалов о реализации мер антикоррупционной политики; повышение правовой культуры населения области; установление законодательных запретов для должностных лиц прямо или косвенно вмешиваться в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций либо участвовать в их управлении; взаимодействие между правоохранительными органами и уполномоченным органом по противодействию коррупции; введение досудебного порядка обжалования действий (бездействий) и решений должностных лиц.

В соответствии с Уставом области депутат областной Думы может быть отозван по решению избирателей соответствующего избирательного округа, если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, не достойные звания депутата, в порядке, установленном законом области, областная Дума вправе выразить недоверие главе администрации области.

Законом Тамбовской области от 29.10.2003 № 155-3 (ред. от 03.04.2007) «Об административных правонарушениях в Тамбовской области» установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств.

Закон Тамбовской области от 28.02.1996 № 55-3 (ред. от 28.11.2001) «О государственной службе Тамбовской области» вопросы ограничения и запретов на государственной службе регулирует.

Информационное законодательство не принималось.

Постановлением Администрации Тамбовской области от 17.04.2008 № 477 «Об утверждении кодекса этического поведения государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти области» утвержден этический кодекс (см. данные табл. 6)

Таблица 5.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	1
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	1
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	1
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	0
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	6
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	0
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	1
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	0
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	0
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	0
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	0
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

Таблица 6.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	1
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	1
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	1
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	1
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	1
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	1
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	1
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	1
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	11
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	0
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	1
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	1
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	1
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	1
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	0
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

$$(1+1 + 1 + 1 + 1) \times (1+1+1) \times (1+1+1+0+1+0+1) \times (1+0) \times 11 = 825.$$

## Удмуртская Республика

В соответствии с Законом республики о противодействии коррупции государственный орган по реализации антикоррупционной политики:

- осуществляет координацию деятельности государственных органов Удмуртской Республики по реализации антикоррупционной политики, в том числе по реализации мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений, а также осуществляет контроль за реализацией указанных мер;

- организует и осуществляет методическое и консультационное обеспечение реализации мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений;

- организует работу с обращениями граждан, должностных и юридических лиц, содержащими сведения о коррупционной деятельности лиц, замещающих государственные должности Удмуртской Республики, должности государственной гражданской службы Удмуртской Республики;

- организует совместно с представителями нанимателя контроль за соблюдением государственными гражданскими служащими Удмуртской Республики ограничений и запретов, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе;

- организует совместно с представителями нанимателя контроль за выполнением в государственном органе Удмуртской Республики положений статьи 6 настоящего Закона;

- взаимодействует с комиссиями государственных органов Удмуртской Республики по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Удмуртской Республики и урегулированию конфликта интересов;

Предупреждение коррупционных проявлений осуществляется путем применения следующих мер:

- разработка и реализация республиканской антикоррупционной программы;

- антикоррупционная экспертиза правовых актов Удмуртской Республики и их проектов;

- мониторинг коррупции, коррупциогенных факторов и проявлений, а также мер реализации антикоррупционной политики;

- антикоррупционные образование и пропаганда;

- взаимодействие государственных органов Удмуртской Республики с общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, средствами массовой информации;

- опубликование ежегодного отчета о состоянии мер по противодействию коррупционным прояв-

лениям и реализации мер антикоррупционной политики в Удмуртской Республике;

- предупреждение и пресечение деяний лиц, замещающих государственные должности Удмуртской Республики, должности государственной гражданской службы Удмуртской Республики, которые создают условия для коррупции, а также установление дисциплинарной ответственности за указанные деяния.

Законом УР от 14.12.2006 № 59-РЗ «Об информатизации в Удмуртской Республике» установлено, что основными направлениями государственной политики Удмуртской Республики в области информатизации являются: создание условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, государственных органов Удмуртской Республики, органов местного самоуправления в Удмуртской Республике, организаций и общественных объединений.

Постановление Правительства УР от 24.01.2003 № 100 (ред. от 06.11.2003) «О регламенте Правительства Удмуртской Республики» Вопросы общедоступной информации в регламенте не рассматриваются.

Законом УР от 05.07.2005 № 38-РЗ (ред. от 06.12.2006) «О государственной гражданской службе Удмуртской Республики» антикоррупционные нормы применяются.

Этическое поведение не регламентировано.

Законом УР от 16.11.2001 № 49-РЗ (ред. от 10.08.2007) «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» установлена ответственность за использование имущества Удмуртской Республики или имущества, находящегося в муниципальной собственности, не по целевому назначению.

В соответствии с Конституцией Удмуртской Республики Государственный Совет Удмуртской Республики вправе выразить недоверие Президенту Удмуртской Республики, порядок выражения недоверия в Конституции установлен (см. данные табл. 7).

$$(1+1 + 1 + 0 + 1) \times (1+1+1) \times (1+0) \times (1+0) \times 12 = 96.$$

Не исследованы следующие субъекты, где приняты законы о противодействии коррупции и есть антикоррупционный орган — Ростовская область, Омская область, Нижегородская область, Свердловская область, **Республика Ингушетия, Курганская область, Республика Дагестан, Республика Хакасия, Республика Мари Эл, Кировская область.**

2) Субъекты Российской Федерации, где приняты законы о противодействии коррупции и в них нет органов осуществляющие антикоррупционную политику.

Таблица 7.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	1
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	1
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	1
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	12
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	1
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	1
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	1
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	1
Норма об опубликовании официальной информации в средствах массовой информации	1
Норма об обеспечении непосредственного доступа к документам и материалам органов государственной власти	0
Норма об обеспечении доступа пользователей (потребителей) информации на заседания государственных органов	0
Норма о предоставлении документов и материалов заинтересованным лицам на основании их запроса	0
Норма об обжаловании отказа в предоставлении информации	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	0
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

## Амурская область

**Законом Амурской области о мерах по противодействию коррупции от 8.04.09 антикоррупционный орган по реализации антикоррупционной политики не предусмотрен.**

Мерами по противодействию коррупции являются:

- принятие и реализация программы противодействия коррупции в области;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, в том числе общественная антикоррупционная экспертиза;
- внедрение антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной службе;
- антикоррупционный мониторинг;
- антикоррупционные образование и пропаганда;
- нормативное правовое регулирование исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

В постановлении Главы Администрации Амурской области от 20.08.2002 № 521 «Об утверждении концепции информационной безопасности Амурской области» дается разъяснение о распределении информационных ресурсов вне зависимости от форм их хранения, на: содержащие информацию, составляющую государственную, служебную, коммерческую тайну и другие сведения конфиденциального характера, а также открытую (общедоступную) информацию и знания, являющиеся государственной (федеральной и субъекта федерации), муниципальной и частной собственностью. Однако в отношении общедоступной информации регламентации нет. Имеется приоритет служебной информации над общедоступной.

В соответствии с законом Амурской области от 13.12.2006 № 261-ОЗ «О государственной гражданской службе Амурской области» вопросы ограничения при прохождении государственной службы и обязанности предоставления сведений не регламентируются.

Вопросы информации при прохождении служб не регулируются. Имеется ссылка, что иные ограничения, связанные с осуществлением полномочий по замещаемой государственной должности области, устанавливаются федеральными законами.

В соответствии с регламентом правительства Амурской области, утвержденного постановлением Губернатора Амурской области от 03.08.2007 № 443 вопросы, связанные с антикоррупцией не рассматриваются.

Постановлением Главы Администрации Амурской области от 07.12.2001 № 736 утверждено поло-

жение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в администрации области и перечня сведений, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, а также перечень сведений, содержащих служебную информацию ограниченного распространения в администрации области.

Этическое поведение не регламентировано.

В Уставе Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ установлено, что постановление областного Совета о выражении недоверия губернатору области принимается двумя третями от установленного числа депутатов областного Совета.

Законом Амурской области от 30.03.2007 № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств (см. данные табл. 8).

$$(1+0 + 0 + 0 + 1) \times (1+1+1) \times (1+0) \times (1+0) \times 7 = 30.$$

## Мурманская область

**В соответствии с законом Мурманской области в редакции от 17.04.09 нормы об антикоррупционном органе отсутствуют.**

Профилактика коррупции в Мурманской области осуществляется путем применения следующих мер:

- 1) разработка, утверждение и реализация целевых программ по противодействию коррупции и (или) планов мероприятий;
- 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- 3) мониторинг коррупции;
- 4) антикоррупционное образование и пропаганда;
- 5) оказание государственной поддержки формированию и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях противодействия коррупции;
- 6) регламентация субъектами антикоррупционной политики своей деятельности в сферах с повышенным коррупционным риском;
- 7) обеспечение информационной открытости и гласности деятельности органов государственной власти Мурманской области и органов местного самоуправления;
- 8) иные меры, предусмотренные законодательством.

Этическое поведение не регламентировано.

Закон Мурманской области от 13.10.2005 № 660-01-ЗМО (ред. от 10.07.2007) «О государственной гражданской службе Мурманской области» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему предписано представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, урегулированы вопросы «конфлик-

Таблица 8.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	0
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	0
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	1
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	7
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	0
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	1
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	0
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	0
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	0
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

та интереса», ограничения и запреты при прохождении службы.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, который в Мурманской области утвержден постановлением Правительства Мурманской области от 18.06.2004 № 205-ПП (ред. от 18.04.2005) «Об утверждении регламента исполнительных органов государственной власти Мурманской области (администрации Мурманской области)». Служебная информация, содержащаяся в проектах постановлений и распоряжений Губернатора области, Правительства области, проектах других служебных документов, не подлежит разглашению.

Законом Мурманской области от 18.11.1996 № 39-02-ЗМО (ред. от 05.10.2001) «Об информационном обеспечении органов государственной власти Мурманской области» закреплено, что государственные информационные ресурсы Мурманской области являются открытыми и общедоступными для субъектов информационной деятельности. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа. Однако кроме постановления правительства Мурманской области от 19.01.2004 № 14-пп (ред. от 29.12.2006) «Об обеспечении доступа граждан, организаций к информации о деятельности правительства Мурманской области и иных органов исполнительной власти Мурманской области» других документов регламентирующих распространение общедоступной информации не обнаружено.

Постановлением утвержден только перечень сведений о деятельности правительства Мурманской области и иных органов исполнительной власти Мурманской области, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования и установлен регламент информационной поддержки интернет-портала правительства Мурманской области.

В целом в Мурманской области возможности для злоупотребления информацией со стороны государственных должностных лиц велики из-за слабой регламентации работы со служебной информацией и недостаточной правовой регламентацией распространения общедоступной информации.

Уставом Мурманской области (Принят Мурманской областной Думой 26.11.1997) установлено, что постановление областной Думы о недоверии Губернатору области принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов областной Думы по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов областной Думы, вопросы отзыва Уставом не регламентировано.

Законом Мурманской области от 06.06.2003 № 401-01-ЗМО утвердившим нормы об администра-

тивных правонарушениях» установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, за нарушение получателем срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе из областного бюджета или бюджета муниципального образования (см. данные табл. 9).

$$(1+0 + 0 + 0 + 1) \times (1+1+1) \times (1+0) \times (1+0) \times 13 = 78.$$

## Республика Карелия

**В соответствии с законом республики «О противодействии коррупции» в редакции от 4.05.09 антикоррупционный орган в республике не нужен.**

Деятельность органов государственной власти Республики Карелия, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по противодействию коррупции осуществляется в следующих правовых и организационных формах:

- разработка и реализация антикоррупционной программы Республики Карелия;
- проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов;
- синхронизация (обеспечение необходимого правового регулирования в случаях и в сроки, установленные федеральным законодательством) правовых актов Республики Карелия с федеральным законодательством;
- синхронизация (обеспечение необходимого правового регулирования в случаях и в сроки, установленные федеральным законодательством, законодательством Республики Карелия) муниципальных правовых актов с федеральным законодательством и законодательством Республики Карелия;
- участие представителей органов государственной власти Республики Карелия в органах по координации деятельности в области противодействия коррупции, создаваемых по решению федеральных органов государственной власти;
- обеспечение независимости средств массовой информации;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти Республики Карелия и органов местного самоуправления в Республике Карелия, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законодательством;
- проведение антикоррупционного мониторинга;
- осуществление антикоррупционного просвещения и антикоррупционной пропаганды;
- развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции;

Таблица 9.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	0
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	0
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	1
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	13
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	0
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	1
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	1
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	1
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	1
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

— опубликование отчетов о результатах реализации мер антикоррупционной политики;

— осуществление в порядке, установленном федеральным законодательством, проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, и муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы, включенные в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, и членов их семей;

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, который в Республике Карелия утвержден указом Главы РК от 04.08.2003 № 145 (ред. от 12.03.2007) «О Регламенте Администрации Главы Республики Карелия» и указом Главы РК от 31.07.2002 № 84 (ред. от 05.02.2007) «Об утверждении Регламента Правительства Республики Карелия». В соответствии с указом Главы РК от 31.07.2002 № 84 материалы несекретного характера, рассматриваемые на заседании Правительства, и принятые решения относятся к служебной информации ограниченного распространения.

Указ Главы РК от 31.12.2003 № 217 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Главы Республики Карелия, Правительства Республики Карелия и органов исполнительной власти Республики Карелия» регламентирует организацию доступа к информации.

Этическое поведение не регламентировано.

Закон Республики Карелия от 04.03.2005 № 857-ЗРК (ред. от 23.07.2007) «О государственной гражданской службе Республики Карелия» регулирует вопросы сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Запреты и ограничения при прохождении службы не регламентированы.

В Республике Карелия имеется приоритет служебной информации в деятельности государственных органов, однако детальной регламентации работы с такой информацией нет, что позволяет государственным должностным лицам злоупотреблять информацией.

В соответствии с Конституцией Республики Карелия (Принята Законом РК от 12.02.2001 № 473-ЗРК) решение Законодательного Собрания Республики Карелия о недоверии Главе Республики Карелия принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов и направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении Главы Республики Карелия от должности.

В законе Республики Карелия от 03.07.1992 № XII-13/378 «Об административных правонарушениях» ответственности, подпадающих под антикоррупционные нормы нет (см. данные табл. 10).

$$(1+0 + 0 + 0 + 0) \times (1+1+0) \times (1+0) \times (1+0) \times 9 = 18.$$

## Сахалинская область

**В соответствии с законом Сахалинской области № 85-ЗО от 1.08.08 «О мерах предупреждения коррупции в Сахалинской области»** предупреждение коррупции в Сахалинской области осуществляется путем:

1) разработки и реализации антикоррупционной программы;

2) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

3) осуществления антикоррупционного образования и пропаганды;

4) иных мер, предусмотренных законодательством.

**В соответствии с Уставом Сахалинской области** от 09.07.2001 № 270 (принят Сахалинской областной Думой 28.06.2001) норм устанавливающих ответственность высших должностных лиц нет. В уставе закреплены отсылочные нормы об отзыве депутатов и Губернатора области. Нормы об отзыве депутатов отсутствуют, Уставом определено, что Сахалинская областная Дума законом Сахалинской области самостоятельно определяет порядок отзыва депутатов.

В соответствии с Законом Сахалинской области от 29.03.2004 № 490 (ред. от 29.10.2007) «Об административных правонарушениях в Сахалинской области» имеется административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Этическое поведение не регламентировано.

В регламенте администрации Сахалинской области, утвержденным постановлением администрации Сахалинской области от 06.09.2004 № 132-па, положения о привлечении к ответственности отсутствуют.

Законом Сахалинской области от 22.02.2007 № 12-ЗО «Об организации государственной гражданской службы Сахалинской области» вопросы антикоррупции не регулируются.

Режим конфиденциальной информации на Сахалинской области установлен, что препятствует злоупотреблениями со стороны должностных лиц. Однако приоритет служебной информацией над общедоступной информацией не позволяет говорить об открытости органов власти Сахалинской области и оставляет возможность для злоупотребления со стороны должностных лиц (см. данные табл. 11)

Таблица 10.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	0
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	0
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Уст — нормы конституционно-правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественно значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	8
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	1
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	0
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	0
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	1
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	1
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	1

Таблица 11.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	0
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	0
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно-правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	0
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	0
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	4
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	0
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	1
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	1
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	1
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	0
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	0
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	0
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	0
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	0
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	0

$$(1+0 + 0 + 0 + 0) \times (1+1+0) \times (1+0) \times (1+0) \times 4 = 8.$$

За пределами настоящего исследования остались следующие субъекты Российской Федерации, в которых принят региональный закон о противодействии коррупции: Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Калмыкия, Республика Тува, Астраханская область, Архангельская область, Брянская область, Владимирская область, Кабардино-Балкарская Республика, Калужская область, Кемеровская область, Костромская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область, Республика Мордовия, Оренбургская область, Псковская область, Республика Алтай, Самарская область, Санкт Петербург, Ставропольский край, Воронежская область, Пензенская область, Тульская область, Тюменская область, Челябинская область, Новгородская область, Республика Саха, Республика Бурятия, Пермский край, Приморский край, Магаданская область, Калининградская область, Камчатский край, Забайкальский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Республика Коми, Орловская область.

3) Субъекты Российской Федерации, где не приняты законы о противодействии коррупции (22 региона):

Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия, Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Хабаровский край, Белгородская область, Волгоградская область, Вологодская область, Ивановская область, Иркутская область, Новосибирская область, Рязанская область, Смоленская область, Тверская область, Томская область, Ярославская область, Ненецкий автономный округ, Чеченская республика, г. Москва.

### Хабаровский край

Законом Хабаровского края от 29.06.2005 № 280 (ред. от 27.06.2007) «О государственной гражданской службе Хабаровского края» вопросы сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, запреты и ограничениях при прохождении службы и информационного доступа государственных гражданских служащих Хабаровского края не регулируются. не регламентированы

В постановлении Правительства Хабаровского края от 20.07.2006 № 117-пр «О регламенте пра-

вительства Хабаровского края» не указаны вопросы антикоррупции.

В целом в Хабаровском крае вопросы регламентации общедоступной информации не нашли своего закрепления на краевом уровне. Они остаются реальной возможностью для злоупотребления со стороны должностных лиц из-за приоритета служебной информации над общедоступной.

Уставом Хабаровского края от 30.11.1995 № 150 установлено, что Решение Думы о недоверии Губернатору края принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов Думы.

Законом Хабаровского края от 26.12.2007 № 178 «Об административной ответственности в области бюджетного законодательства» установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, за нарушение получателем бюджетных средств срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе из краевого бюджета (см. данные табл. 12)

$$(1+0 + 0 + 0 + 0) \times (1+1+1) \times (1+0) \times (1+0) \times 1 = 3.$$

### Общие выводы

Максимальное значение эффективности антикоррупционной политики в законодательно и правоприменительной сфере  $K = (1+1 + 1 + 1 + 1) \times (1+1+1) \times (1+1 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1) \times (1+1 + 1) \times 18 = 5670$  (идеальное значение), при этом около 50 % от идеального значения —  $(3) \times (2) \times (4) \times (2) \times 9 = 432$ , около 25 % —  $(2) \times (2) \times (2) \times 5 = 40$ , около 10 % — 4

Субъекты Российской Федерации (из списка проанализированных)

От 100 до 50 %:

Тамбовская область — 825.

От 50 до 25 %:

Удмуртская Республика — 144;

Республика Татарстан — 108;

Мурманская область — 78;

Ульяновская область — 66;

Орловская область — 60;

Республика Коми — 48;

Саратовская область — 48;

Республика Мари Эл — 48;

Чувашская Республика — 48;

Кировская область — 42;

Амурская область — 42.

От 25 до 10 %:

Республика Карелия — 18;

Сахалинская область — 8;

Таблица 12.

Ор — норма об органе или системе органов, осуществляющих антикоррупционную политику	0
Кор — норма о контроле со стороны органа и/или наделение его административными полномочиями	0
Рег1 — нормы о регламентах в законе о противодействии коррупции	0
Эт — норма об этической составляющей в законе о противодействии коррупции	0
Отв1 — законодательство об ответственности государственных служащих	0
Рег2 — регламенты о привлечении к ответственности государственных служащих	0
Адм — нормы административной ответственности о привлечении к ответственности государственных служащих	1
Уст — нормы конституционно-правовой ответственности, закрепленные в уставах регионов	1
Пр — нормы об этических принципах	0
Мод — нормы о модели поведения по соблюдению этических принципов	0
Раз — нормы о разрешении этических конфликтов	0
Кон — применение модели поведения по соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях	0
Рег3 — нормы о соблюдении кодексов	0
Отв2 — нормы об ответственности за несоблюдение кодекса этики	
При — нормы о приоритете общедоступной информации над остальной информацией с исключением, позволяющим обеспечить обороноспособность и безопасность Российской Федерации	0
Рег4 — законодательное закрепление на уровне закона должно в обязательном порядке дублироваться и развиваться на уровне регламентации деятельности государственного служащего	0
Н — количественное значение других норм, закрепленных в законодательстве региона	1
Норма о региональной антикоррупционной политике во исполнение ч. 1 ст. 5 Конвенции ООН	0
Норма об антикоррупционном образовании и пропаганде во исполнение ст. 6 Конвенции ООН	0
Норма об антикоррупционной экспертизе правовых актов	0
Норма о разработке и реализации антикоррупционных программ	0
Норма об опубликовании отчетов о реализации мер антикоррупционной политики	0
Норма о внедрении антикоррупционных механизмов в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе	0
Норма об ограничениях в деятельности должностных лиц по осуществлению ими должностных полномочий	0
Норма о предоставлении сведений о доходах лицами, замещающими государственные должности	1
Норма о запретах, связанных с замещением государственных должностей и должностей государственной гражданской службы	0
Создание механизма общественной антикоррупционной экспертизы во исполнение ст. 5 Конвенции ООН	0
Разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов	0
Развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти	0
Мониторинг антикоррупционных мероприятий	0

От 10 до 0 %:  
Хабаровский край — 3.

Основные причины низкой эффективности:

— отсутствие нормативного регулирования этического поведения;

— отсутствие нормативного регулирования доступа к информации, приоритет информации, иногда находящейся без статуса, в органах власти над общедоступной информацией.

# ФОРМИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

**С. В. КАЛАШНИКОВ,**

доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения управления Государственного университета управления

В современных условиях развития демократической государственности в России особенной актуальными представляются проблемы преодоления коррупции в аппарате государственной власти, в системе местного самоуправления и роль зарождающихся институтов гражданского общества по выявлению и противодействию этим процессам.

Проблемы взаимодействия государства и общества существовали уже в давние времена. Древнегреческий философ Аристотель в работе «Политика» отмечал, что истинно гражданство, а, следовательно, и составленное из граждан сообщество существует только там, где верховная власть действует в интересах всеобщего блага, т. е. в «правильных» государствах<sup>1</sup>.

Характеризуя взаимодействие гражданского общества античного периода с государственностью, необходимо отметить, что оно во многом отвечает даже современным требованиям, предъявляемым к правовому государству: выборность и подотчётность представительных органов, сроки полномочия, разделение властей, свобода слова, печати, передвижения внутри и за пределами государства, невмешательство власти в имущественные отношения, равенство всех перед законом<sup>2</sup>.

Процессы формирования гражданского общества в условиях России, непосредственно связаны с проблемами взаимоотношения трёх его основных элементов: личности, государства, общества. Достижение баланса в их взаимоотношениях и учёт их взаимных интересов, по мнению автора, можно рассматривать, как стимулирующий фактор развития гражданского общества.

Однако в ныне существующих государственно-правовых условиях, вышеназванные элементы, мо-

гут быть либо относительно самостоятельными и взаимозависимыми либо изолированными и игнорирующими друг друга. Их сложные взаимоотношения во многом определяются уровнем социально-экономического, духовно-культурного развития той или иной страны, политической стабильностью в обществе, общественным сознанием, правовой культурой граждан, а также формой государства и стадией формирования гражданского общества.

Обострение внимания к проблемам взаимоотношений государства с гражданскими институтами в конце 70-х — в начале 80-х годов на Западе и на рубеже 90-х годов в нашей стране, объясняется целым рядом факторов. Во-первых, глубокими изменениями структуры современного общества, приведшими к исчезновению «основного противоречия» и замене его на бесконечное множество переплетающихся друг с другом и накладывающих друг на друга противоречий самого различного характера, что обусловило отказ от «принципов непримиримой борьбы» при их решении и обращение к политике гражданского мира, национального и социального согласия. Во-вторых, энергетическим развитием и резким повышением, в условиях открытого общества, социальной роли системы многообразных общественных ассоциаций, охватывающих все сферы частной жизни. В-третьих, падением последних авторитарных режимов на территории Европы, отчётливо определившимися исходом противоборства между авторитарскими и демократическими тенденциями в странах Латинской Америки, ломкой тоталитарных структур и трудным процессом продвижения к правовому государству в нашей стране<sup>3</sup>.

Классическая правовая доктрина традиционно разделяет государство и гражданское общество как фундаментально различные и непримиримые яв-

1 Аристотель. Политика. М., 1865. Ч. III. С. 5.

2 Черниловский З.М. Гражданское общество: опыт, исторические исследования// Государство и право. 1992. №6. С.142.

3 Данилевич И.В. Государство и институты гражданского общества в период перехода от авторитаризма к демократии: (Чили, Португалия, Испания). — М., 1996. С.3.

ления. Государство символизирует публичное пространство, а гражданское общество демократизированное пространство свободы, основу которой составляют экономика свободного рынка и человек — единица социального измерения. Продвижение России по пути формирования правового государственного строя предполагает укрепление связей между государством и гражданским обществом. Подобная «аура взаимопроникновения» немислима в недемократической тоталитарной системе, отвечающей унижением носителей информации о действительном состоянии социальной жизни<sup>4</sup>.

Особую роль в создании баланса интересов всех вышеперечисленных трёх компонентов в условиях формирования гражданского общества в России играет **государство**.

Но в нынешний условиях развития отечественной государственности, всё же возникает **основной вопрос** — **какое государство** способно создать условия не только для формирования развитого гражданского общества, способного осуществлять общественный контроль за государственной властью в России, обеспечивать и защищать конституционные права, свободы и законные интересы личности, но и стремиться избавляться от собственных недостатков, включая коррупцию, существующую во всех звеньях аппарата государственной власти?

В настоящих условиях в России отчётливо стала прослеживаться тенденция устойчивого сопротивления государства процессам, связанным с участием институтов гражданского общества в осуществлении контроля за государственной властью. Так, например, даже многие депутаты Государственной Думы сегодня отказываются декларировать свои доходы, несмотря на требования действующего законодательства, не говоря уже об общественном контроле.

В этой связи, по мнению автора сегодня происходит процесс заметного противодействия государства и общества в России, а не, наоборот сотрудничества их и консолидации по решению многих сложных проблем, существующих в обществе и государстве, в том числе совместного их противодействия коррупции. Получается диспропорция в их отношениях: государство — само по себе и «себе на уме», а общество и лице ещё не развоящихся и слабых институтов гражданского общества — себе!»

По мнению ведущих российских учёных-юристов, в частности В.В. Лазарева, вопрос об относительной самостоятельности государства является вопросом методологическим. В философской литературе иногда указывают два метода изучения истории философии: внешний и внутренний. Тот и другой имеют ме-

сто в изучении любых надстроечных явлений, в том числе государства и права. Нельзя отдавать предпочтение какому-нибудь из названных методов. Лучше, если внешний и внутренний методы используются (по возможности) в сочетании. Относительная самостоятельность государства — лишь частный случай относительности общественных явлений, особая её разновидность, специфическая форма<sup>5</sup>.

Поэтому к ней вполне подходит общий вывод о том, что «различные стороны общественной жизни являются особыми и относительно самостоятельными областями общества благодаря своим различным функциям в обществе, а также различному составу и свойствам, обусловленным этими различными функциями»<sup>6</sup>.

Понятие «относительная самостоятельность» предполагает наличие, по меньшей мере, двух компонентов, находящихся между собой в какой-либо связи (причинной или функциональной). Каждый из них состоит в известной мере в зависимости от другого, подвергается его воздействию, хотя и имеет внутренние, собственные источники развития. Вместе с тем анализируемое понятие указывает на первенство, главенство одного из компонентов, в связи с чем, и приходится отстаивать самостоятельность другого<sup>7</sup>.

По мнению автора, данная точка зрения, безусловно, заслуживает внимание исследователей — юристов, применительно к проблем соотношения государства и гражданского общества. **Государство должно является своего рода посредником между существующими в обществе социальными слоями, выполнять служебные функции по отношению к гражданскому обществу. И не только. Оно должно быть надёжным гарантом прав и свобод личности и всего общества. А институты гражданского общества, в свою очередь, должны не только осуществлять контроль за государственной властью, чему так сегодня противится государство, но и помогать последнему эффективно осуществлять его основные функции.** Однако оно зачастую не учитывает интересы двух других компонентов, игнорируя частные и даже коллективные стремления и пожелания, стремясь реализовать свои интересы в ущерб личности и обществу. Это наглядно, например, проявляется в нынешней ситуации, связанной с либерализацией цен, которая не приносит ожидаемых положительных результатов личности и обществу в целом. Государственная политика в сфере ценообра-

5 Лазарев В.В. Теория государства и права. — М., 1992. С.37-38.

6 Живкович Л. Теория социальных отражений. — М., 1969. С. 145.

7 Лазарев В.В. Теория государства и права. — М., 1992. С.38.

4 Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества. (В 2 кн.). — Тверь. 1994. С. 2.

зования (либерализация цен) на сегодняшний день выгодна государственным чиновникам и отдельным мафиозным группам, контролирующим экономику.

К.И. Варламов, отмечает, что парадокс нынешней ситуации заключается в том, что государство остаётся главным регулятором социально-экономических отношений, а люди не ощущают его поддержки. Социальная инфраструктура рынка не создана. Самым тяжёлым наследием бюрократического прошлого является система, в которой государство под руководством партии главенствовало над обществом. Прямые отношения были заменены косвенными, опосредованными государством, его институтами, его идеологией. Сложилось такое положение: не государство для общества, а общество для государства; не политика для экономики, а экономика для политики; не производство для потребления, а потребление для производства, не торговля для покупателя, а покупатель для торговли; не план для дела, а дело для плана; не конкуренция производителей, а конкуренция потребителей; не закон для гражданина, а гражданин для закона; не власть для порядка, а порядок для всевластования<sup>8</sup>.

В. А. Рыгунов, исследуя вопросы соотношения государства и общества отмечает, что изучение научных трудов, посвящённых феномену государства и исследования в области государственного управления, приводят к однозначному выводу, что государство есть ни больше, ни меньше, как форма организации общества. А любая форма организации оценивается, прежде всего, по критерию полезности. Но государство часто препятствует реализации прогрессивных социальных тенденций внутри страны. Государство, прежде всего, обеспечивает безопасность личности, и тем более всего общества, остаётся на втором плане<sup>9</sup>.

В. А. Четвернин анализирует идеи о пределах вмешательства государства и дела гражданского общества, акцентируя внимание на проблеме саморегулирования гражданского общества, на мысли о столкновении идеалов умеренного либерализма и умеренного этатизма в отношениях современного демократического конституционного государства с гражданским обществом. Он отмечает, что государство осуществляет ограниченное вмешательство в сферу гражданского общества. Идея саморегулирования гражданского общества нашла выражение в определении правового государства, которое интерпретируется им «как государство, обслуживающее потребности правового, саморегулирующегося общества»,

т.е. обеспечивающее господство права и создающее надёжные гарантии от административного вмешательства в саморегулирующиеся процессы жизнедеятельности общества, защищающие интересы производителей и потребителей социальных благ в рамках общедоступной надлежащей правовой процедуры разрешения споров»<sup>10</sup>.

Однако, по мнению некоторых авторов, в частности, Дмитриева Ю.А., высказывается точка зрения о том, что «гражданское общество не является предметом изучения государственно-правовой науки»<sup>11</sup>, с чем автор настоящей статьи в корне не согласен.

Ведь гражданское общество непосредственно затрагивает права и свободы человека и гражданина, проблемы взаимоотношений личности и государства, местного самоуправления, в том числе проблему противодействия коррупции. Более того, все вышеперечисленные общественные отношения субъектов права входят в предмет изучения конституционного (государственного) права России и конституционного (государственного) права зарубежных государств.

По мнению автора, возникающие в обществе различного рода противоречия — продукт неправильной государственной политики, служащий причиной различных социальных конфликтов, вносящий раскол и дисбаланс во взаимоотношения между государственными органами (ветвями) власти, обществом, личностью и её интересами. Личность, испытывая последствия политической нестабильности и экономического кризиса, настолько находится в угнетённом состоянии, что не может найти выхода из создавшегося положения. Она не воспринимает проводимые государством социально-экономические и иные реформы, происходит её отчуждение от управления делами общества и государства. Следовательно, отсутствие такого интереса, социальной активности в социально неблагоприятном обществе, не может негативно не сказаться на эффективности проводимых государством реформ и на темпах развития гражданского общества. Но государство при этом отнюдь, не находится на втором плане.

В такой сложной ситуации, по убеждению автора, существует единственно верное решение, связанное с коренным и всесторонним реформированием российского общества, направленное на **удовлетворение человеческих потребностей различных слоёв населения**. Это означает, что государство обязано изменить свою политику во всех сферах общественной жизни, поддержать новые институты граждан-

8 Варламов К.И. Гражданское общество: личность, общество, государство. В Сб.: / РАУ «Гражданское общество». — М. 1993. С. 4 — 5.

9 Рыгунов В.А. Государство — вечная форма организации общества. Юридическая газета. 1999. №49. С. 2, 14.

10 Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. — М., 1933. С. 43; 61.

11 Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества//Государство и право. М., 1994. №7. С. 30-31.

ского общества, развивать и укреплять их. В этом его сила, а не слабость! Наиболее сложной проблемой в этом созидательном процессе, является определение точек соприкосновения и гармонизации интересов государственной власти с институтами гражданского общества, разграничение их «полей» деятельности (функций), баланса сил и противовесов.

Достижение баланса в отношениях государства и элементов формирующегося гражданского общества позволит человеку ощутить себя свободной личностью, создать условия для свободного труда, социальной справедливости, выбора политической, религиозной и идеологической ориентации.

Уместно заметить, что одно государство в современных условиях, не в силах решить эту сложную задачу. Для гармонизации отношений государства и негосударственных структур в целях формирования гражданского общества необходима концентрация усилий абсолютно всех субъектов права и заинтересованность их в этом прогрессе.

Появление такой заинтересованности в российском обществе в современных условиях, по мнению автора, единственно возможно при: 1) удовлетворении потребностей и интересов личности; 2) строгом обеспечении законности и правопорядка во всех сферах общественных отношений; 3) повышении общественного сознания и правовой культуры.

Инициатором этого социального процесса в действительности, является либо отдельные социальные слои граждан, либо институты гражданского общества, а обязано быть **государство** в лице государственных органов власти. Основная функция государства в этот исторический период времени должна быть сконцентрирована на социальной защите населения страны.

Что же касается **принципов взаимоотношений** различных субъектов права в этом процессе, то они могут строиться на: 1) деловом партнёрстве, взаимовыгодном сотрудничестве и взаимопомощи, 2) неотвратимости юридической ответственности и взаимной ответственности государства и институтов гражданского общества, 3) верховенстве Конституции РФ и федеральных законов и обязательном их исполнении. Важно заметить, что каждый субъект должен знать и реально представлять себе историческую цель и положительный результат такого сотрудничества — построение в России гражданского общества.

По мнению В. Т. Смольникова, необходимыми условиями жизнедеятельности гражданского общества являются: 1) обладание каждым его членом конкретной собственностью или участие его в обладании ею, право использовать и распоряжаться собственностью по своему усмотрению; 2) наличие в обществе развитой социальной структуры, отражающей разнообразие интересов различных групп и

слоёв населения. Социальная база гражданского общества — средний слой (средний класс); 3) формирование правового государства; 4) достаточно высокий уровень развития личности, её внутренней свободы, умение включаться в тот или иной институт гражданского общества<sup>12</sup>.

О формирование в России гражданского общества постоянно отмечается во всех официальных документах, социальных программах и выступлениях первых лиц государства.

Так, например, в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 8 июля 2000 года отмечалось, что Россия, приверженная ценностям демократического общества, включая уважение прав и свобод человека, видит свои задачи в том, чтобы добиться уважения прав и свобод человека во всём мире на основе соблюдения норм международного права. Высшим приоритетом внешнеполитического курса России является защита интересов личности, общества и государства. В России наступает период, когда власть обретает моральное право требовать соблюдения установленных государством норм. У каждого, кто находится на службе у государства, есть своя ответственность перед ним и перед всем российским обществом. Эта ответственность обозначена мандатом депутата, губернатора, члена Правительства. В Послании также отмечалось, что **гражданского общества** без действительно свободных средств массовой информации не создать. Цензура и вмешательство государства в деятельность средств массовой информации (СМИ) запрещено законом. Но цензура может быть не только государственной, а вмешательство — не только административным. Ведь экономическая неэффективность значительной части СМИ делает их зависимыми от коммерческих и политических интересов хозяев и спонсоров<sup>13</sup>.

Нынешнему российскому обществу присущи две основные тенденции развития. Одна из них — углубление хаоса и стихии; другая — становление общества самоорганизации и саморегулирования, т.е. гражданского общества. Носителями первой тенденции выступает преступный мир, который всё больше влияет на дестабилизацию общества, экономики, на безопасность граждан. Метастазы преступного мира всё активнее проникают в структуру аппарата республик, краёв, областей, во внешнеэкономическую деятельность, кредитно-финансовые отношения. Коррупцированные связи, откровенные поборы, махровый бюрократизм и другие уродливые явления действительности не только подрывают авто-

12 Смольников В.Г. Гражданское общество и государство. В сборнике /РАУ. — М., 1993. С. 30-32.

13 Более подробно об этом см.: Российская газета. 2000. 11 июля.

ритет государственной власти, но и тормозят развитие рыночных отношений<sup>14</sup>.

По мнению автора, с этим очень сложно не согласиться. Именно такие тенденции сегодня характеризуют современные государственно-правовые реалии.

В результате того, что власть парализовала себя внутренними противоречиями, мы получили, на верное, самое свободное общество, к сожалению, свободное даже от закона, порядка и морали<sup>15</sup>.

Проблемы соотношения институтов гражданского общества и государства широко обсуждались на XVI Конгрессе Международной ассоциации политических наук в Берлине в августе 1994 года. Особое место занимали вопросы институциональной структуры современного гражданского общества, в частности, отношений его институтов с государством<sup>16</sup>.

По мнению большинства российских учёных, в большинстве европейских стран гражданское общество возникло в условиях авторитарного режима, активно поддерживающего институты гражданского общества. Институты гражданского общества формируются вопреки государству (когда между государством и гражданским обществом устанавливаются антагонистические отношения) путём образования в рамках конституции противовеса государству в виде независимых ассоциаций и средств массовой информации, функционирование оппозиционных массовых общественных демократических движений. Один из действенных способов здесь — широкое участие масс в выдвижении и реализации разнообразных инициатив. В тех странах, где сформировалось гражданское общество, более интенсивно происходило становление рыночной экономики. Создавая институты самоуправления, гражданское общество, тем самым, берёт на себя и выполнение ряда государственных функций, в том числе часть функции стабилизации<sup>17</sup>.

По мнению автора, проблема соотношения конституционной ответственности государства и негосударственных институтов в условиях формирования и развития гражданского общества в России, представляется весьма актуальной, но требует самостоятельного исследования.

14 Варламов К.И. Гражданское общество: личность, общество и государство. В Сб.: /РАУ: «Гражданское общество». — М. 1993. С. 18.

15 См.: Более подробно: «Россия не должна быть и не будет полицейским государством». Известия. 2000. 14 июля.

16 См.: Более подробно: Перегудов С.П. Институты гражданского общества и государства: К итогам XVI Конгресса Международной ассоциации политических наук. — Берлин, август 1994 г.: Обзор работы // Социологические исследования. — 1995. №3. С. 69 — 76.

17 Смольников В.Г. Гражданское общество и государство. В сб.: / РАУ: «Гражданское общество». — М. 1993. С. 24 — 25.

По мнению автора, в современных условиях для сплочения формирующихся институтов российского гражданского общества, личности и государственной власти, в том числе в целях противодействия их совместных усилий коррупции необходимы новые механизмы, служащие своего рода противовесами «арбитрами» и их связующими звеньями. Они должны быть способны не только сглаживать шероховатости в их отношениях, но и координировать их совместные усилия по разрешению проблем, возникающих на пути формирования гражданского общества и правового государства, особенно в сфере защиты прав и свобод личности, законные интересы которой ущемлены государством. В России такие институты уже имеются.

В практике современных цивилизованных стран, полагает В. В. Бойцова, классические единицы между государством и гражданским обществом трансформируются в «магму» взаимопроникающих гибридных институтов, которые не могут быть однозначно определены как «политические» или «общественные». Тем самым обеспечивается взаимодействие, подвижное равновесие между государством и личностью. Значительное место в процессе взаимодействия государства и личности принадлежит механизмам ограничения злоупотреблений власти, защиты прав и свобод человека, в том числе правовому институту омбудсмена. Концепция противопоставления гражданского общества и государства даёт трещину, когда последнее приобретает черты правового и перестаёт быть антиподом человеку<sup>18</sup>. Конституционно-правовой институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека), созданный ныне в России, может способствовать решению многих проблем: бюрократизации исполнительного аппарата, анонимности и безответственности государственной власти<sup>19</sup>.

Учреждение и упрочение института омбудсмена во многих европейских странах, государствах Британского Содружества, явилось ответом гражданского общества на усиление исполнительной власти, нарушения норм управленческой морали. Он позволяет преодолеть глубинные противоречия государства и гражданского общества, легитимизирует власть, гарантирует осведомлённость граждан об ошибках и злоупотреблениях служащих. Международная ассоциация адвокатов приняла следующее определение

18 Более подробно вопросы, связанные с и совершенствованием Уполномоченного по правам человека в России и важности этого института в рамках обеспечения прав и свобод человека в условиях формирования гражданского общества в России, автором были рассмотрены в 3 главе настоящей работы.

19 Бойцова В.В. Правовой статус омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества. (В 2 кн.). — Тверь. 1994. С. 2.

термина «омбудсмен»: «Служба, предусмотренная Конституцией или актом исполнительной власти, и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению, и уполномочено проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады». Омбудсмен — защитник гражданских прав — охраняет как государственные, так и личные интересы, частую сферу. Благодаря его деятельности нейтрализуется настороженное отношение граждан к администрации, восстанавливается и поддерживается их вера в справедливость власти. Даже незначительный урон, нанесённый личности, создаёт напряжённость в её взаимоотношениях и государством. Поэтому огромное значение имеет восстановительный и политический эффекты действий омбудсмана. Предупредительное воздействие, оказываемое на государственных служащих, обеспечивает недопустимость административных нарушений в будущем. Омбудсмен выражает точку зрения гражданского общества и доводит её до сведения исполнительных органов и законодателей<sup>20</sup>.

Автор настоящей работы, выражая солидарность с вышеизложенным мнением, пришёл к выводу о том, что уже сегодня в России власть должна быть «прозрачной» и подконтрольной всему обществу и ответственной перед ним. В современных условиях российской действительности институты гражданского общества всего лишь формируются. Они пока ещё не могут в полной мере осуществлять действенный контроль над государственной властью. Однако в дальнейшем, они не должны полностью поглотить государство, подменив осуществление его основных функций, негосударственными структурами. Без эффективной реализации государством основных его функций, невозможно создание и развитие полноценного гражданского общества в России. Для достижения гармонии в их взаимоотношениях и интересах необходимо, прежде всего, их взаимное стремление и уступки, «встречные шаги» друг к другу. Однако положительный результат в данном политическом процессе, можно достичь с течением определённого исторического времени, в течение которого произойдёт совершенствование экономической основы гражданского общества на основе многообразия форм собственности, включая права собственности на землю, свободы труда, создание социально ориентированной рыночной экономики. Все эти процессы в экономической сфере общества

будут сопровождаться коренными изменениями и в социальной, политической и духовно-культурной сферах. Постепенно гражданское общество крепнет и освобождается из-под чрезмерной опеки и всевластия государства. В свою очередь, государство не должно передавать основные свои функции гражданскому обществу.

Автор полагает, что другим эффективным средством (институтом), при помощи которого возможно достижение баланса между государством и личностью, добровольными негосударственными объединениями, неформальными организациями и иными структурами гражданского общества, применительно к условиям России, может стать **местное самоуправление**. Именно в рамках данного института могут быть созданы определённые механизмы политико-правовой ответственности государственной власти в лице законодательных и исполнительных органов (и их должностных лиц) перед всем обществом, способные защитить граждан и обеспечить потребность личности в защищённости её частных интересов<sup>21</sup>.

В ныне существующих условиях российское общество практически не ощущает процесса реализации такой ответственности. Не существует она пока и в современном общественном сознании. Лишь длительный процесс её реализации, по утверждению автора, поможет изменить устоявшиеся стереотипы в сознании людей о всевластии государства. Это может существенно повлиять на формирование и дальнейшее развитие гражданского общества в России и достижение баланса в его взаимоотношениях с государством.

Будучи совокупностью разнообразных независимых друг от друга социальных элементов, гражданское общество объективно нуждается в определённом объединяющем начале, способном обеспечить его порядок. Таким объединяющим началом гражданского общества выступает правовое государство<sup>22</sup>.

Что же касается государства, то оно также изменится под воздействием внутри общественных политических и иных процессов. Фактором изменения государственной власти будет уровень развития демократии в российском обществе. На нынешнем этапе развития российского общества, по мнению автора, пока преждевременно ожидать быстрых позитивных результатов в рамках реформирования государственной власти. Оно постепенно становится демократичным, правовым и социальным.

20 Более подробно об этом см.: Бойцова В.В. Правовой статус омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества. (В 2 кн.). — Тверь. 1994. С. 3.

21 Вопрос о значимости местного самоуправления для формирования и развития гражданского общества в России и о проблемах его взаимодействия с государством, будет рассмотрен автором в § 3 настоящей работы.

22 Боровиков А.П. Правовое государство — исходный элемент гражданского общества. — Санкт-Петербург. 1994. С. 2.

Для этого также необходимо не только определённое время, но и дальнейшие реформы в этом направлении и условия, т.е. в обществе должны быть созданы необходимые политические, организационные, правовые, социально-экономические, идеологические и культурные предпосылки, устремлённые на демократизацию политической системы и направленные на последовательное формирование в России гражданского общества.

Вероятно, что из вышеизложенного автором утверждения, возможно постепенно в отношениях между государством и институтами гражданского общества будет создан определённый баланс. Внутри государственной сферы образуются прочные вертикальные и горизонтальные связи. Заработают механизмы государственного регулирования различными сферами общественных отношений. В обществе также произойдёт укрепление процессов самоуправления и саморегуляции, позволяющих ему претендовать на статус гражданского.

Самое главное состоит в том, что выигрывать от этого, должна личность, которой государство и негосударственные структуры (институты) оказывают необходимые услуги по удовлетворению различных потребностей и интересов. У неё появляется интерес к управлению государственными и общественными делами, к реализации своих потенциальных творческих возможностей на благо всему обществу и личная заинтересованность. Баланс во взаимоотношениях государства и общества в лице негосударственных структур и институтов позитивно скажется на степени реализации конституционных прав и свобод граждан, состоянии законности во всех сферах общественных отношений и на уровне демократии.

Ю.В. Колесников отмечает, что формирование гражданского общества и правового демократического государства будет происходить по ускоренному «сценарию»<sup>23</sup>.

С данной точкой зрения, автор настоящего исследования не согласен, поскольку самой сложной задачей в становлении и развитии гражданского общества в России, будет ломка сложившихся десятилетиями стереотипов о всевластии государства по отношению к личности и обществу в целом. Более того, нельзя не учитывать слабый социально-экономический уровень страны на современном этапе её развития, а также политическую нестабильность, низкий уровень правового сознания и правовой культуры большинства населения страны. Достижение экономического благополучия ещё не будет означать того, что в России гражданское общество уже сформировалось. Не менее важным услови-

ем формирования гражданского общества в России, является повышение общественного сознания населения, духовно-культурного уровня россиян. Это, к сожалению, потребует достаточно много времени.

Нельзя не учитывать и того, что эти процессы, имеющие место в социально-экономической, политической и духовно-культурной жизни российского общества, затронули различные социальные слои населения и в первую очередь, малообеспеченные. Любая реформа, проводимая в жизнь государством, даже самая прогрессивная, не может оказаться абсолютно безболезненной для общества. Особенно заметно это проявляется в сфере радикальной налоговой политики государства, в которой не применяются принципы социальной справедливости и дифференцированности.

Автор настоящей работы солидарен с мнением Четвернина В. А. в том, что формирование и развитие гражданского общества не завершён ни в нашей стране, ни в мировом масштабе. Этот процесс расчитан на несколько веков<sup>24</sup>.

Однако имеющийся исторический опыт государственного строительства в России показывает, что путём реформ, применительно к условиям нашей страны, имели место попытки за короткое время изменить положение десятков миллионов граждан.

Например, реформа 1861г. принципиально изменила экономическое и правовое положение двух основных сословий — крестьянства и дворянства. Объектом реформы явились отношения собственности на землю, которые складывались исторически в течение длительного времени и составляли основу способа производства данного общества. Речь шла об изменении в очень короткое время положения десятков миллионов людей на громадной территории с величайшим разнообразием региональных и национальных особенностей. Это кардинальное изменение открывало путь созданию основ гражданского общества, а в перспективе давало мощный импульс дальнейшим шагам по пути его демократизации. В ходе реформ возникает ситуация, которую можно определить как взаимодействие бюрократии и различных привилегированных групп с целью совместными усилиями выработать программу перестройки социальных отношений, административного аппарата и управления. Задача состояла в том, чтобы преобразовать всё эту пирамиду изнутри, не разрушая её. Отсюда необходимость найти в обществе какие-либо рычаги социального контроля, выработать адекватные методы их использования<sup>25</sup>.

23 Колесников Ю.В. Гражданское общество в структуре социума // В сб.: РАУ «Гражданское общество». — М. 1993. С. 51-52.

24 Об этом более подробно см.: Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 34 и сл.; Киров В.Ц. Парадокс государственной власти в гражданском обществе. М., 1992. С. 21.

25 Медушевский А.Н. Формирование гражданского об-

Проблемы соотношения государства с институтами гражданского общества обостряются также отсутствием **научного подхода** к социально-экономическим реформам, прогнозирования их хода и последствий. Общество не может в таких неопределённых условиях поддерживать проведение государством реформ и недоверчиво отторгает их. Следовательно, отсутствие реальных и убедительных гарантий со стороны государства, чревато новыми социальными конфликтами и падением темпов развития инфраструктур гражданского общества, построения правового государства, уровня правового сознания и правовой культуры населения.

Об опасности такого хода исторического процесса высказывался ещё П. Я. Чаадаев: «...в русском народе есть что-то неотвратимое, неподвижное, безнадежно — ненарушимое, а именно — его полное равнодушие к природе той власти, которая им управляет»<sup>26</sup>.

О специфике менталитета русского народа писал и А. И. Герцин: «Русский народ, какого бы он звания ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно, и совершенно так же поступает правительство»<sup>27</sup>.

Среди депутатского корпуса ещё в середине 90— годов в России было возбуждено 369 уголовных дел в отношении депутатов всех уровней<sup>28</sup>.

В подтверждение вышеизложенным данным, объяснимы и итоги Всероссийского опроса, проведённого фондом «Общественное мнение», согласно которым большинство респондентов считает, что чаще всего их обманывают представители власти всех уровней. И на первом месте по этому показателю — центральная власть<sup>29</sup>.

По мнению автора, высокий уровень преступности в России, особенно во властных структурах, лишь усиливает разрыв и антагонизм между государственной властью и зарождающимися институтами гражданского общества. В таких условиях чрезвычайно сложно, а порой и даже невозможно создать нормальных условий для их сотрудничества и консолидации по предупреждению преступности и коррупции, в частности.

Большинство российских учёных приходят к выводу, что коренной недостаток проводимых реформ в России — незнание своего же общества, своей эко-

номики, своей государственности, собственной правовой системы<sup>30</sup>.

Таким образом, автор настоящей статьи пришёл к выводу о том, что в современных условиях отчётливо стали вырисовываться основные ориентиры и главные цели в развитии России, её качественные преобразования с участием институтов гражданского общества. К их числу относятся: 1) в производственных отношениях создание рыночной социально ориентированной и саморегулируемой через рынок экономики без монополизации её сфер. Формирование смешанной экономики, базирующейся на многообразии и равноправии различных форм собственности и справедливой конкуренции; 2) в политико-правовой сфере формирование правового, демократического и социального государства посредством создания политической стабильности, подчинения государства праву, взаимной ответственности личности и властных структур перед обществом, а также участие институтов гражданского общества в процессе эффективного контроля за государственной и муниципальной властью. Постепенная демократизация всех сфер жизни и деятельности российского общества; 3) в духовно-культурной сфере посредством координации усилий государства, общества, включая церковь, иные религиозные конфессии и общественные институты повышение уровня образования, духовной и правовой культуры, правосознания граждан, а также укрепление в общественном сознании милосердия, доброты и веры.

Для достижения этих целей в современных условиях и создания баланса в отношениях государственной власти и общественных институтов автору представляется целесообразным решение следующих основных задач: 1) концентрация усилий государственной власти, местного самоуправления и иных институтов гражданского общества, опыта, знаний и умений должностных лиц на решении конкретных социально-экономических и духовно-культурных проблем, и соответственно повышение их пресональной ответственности; 2) усиление борьбы с преступностью и коррупцией, в том числе; 4) обеспечение условий обеспечения прав и свобод граждан, развитие и укрепление институтов и механизмов их защиты; 5) создание условий для обеспечения правового образования и воспитания населения в духе уважения к закону.

Решение этих основных задач, стоящих перед российским обществом и государством возможно должно сопровождаться созданием различного рода форм взаимодействия и сотрудничества государственных институтов власти и институтов гражданского общества.

---

щества: реформы и контрреформы в России // Реформы и реформаторы в истории России. — М., 1996. С. 71-72.

26 Чаадаев П.Я. Письма. — М., 1989. С. 201.

27 Герцен А. И. Интеллигенция. Власть. Народ. — М., 1993. С. 145.

28 Аргументы и факты, 1995. №12.

29 Более подробно об этом см.: Аргументы и факты, 1995. №13.

---

30 Синдииков В.Н. Российская правовая система: Введение в общую теорию. — Саратов, 1994. С. 9.

Автор настоящей работы не исключает, что все эти преобразования будут сопровождаться постепенной передачей отдельных управленческих и организационных функций институтам гражданского общества: местному самоуправлению, общественным объединениям и т.п. Но основные свои функции государство должно сохранить. Оно должно осуществлять разработку планов социально-экономического, политического, духовно-культурного развития страны, охранительную функцию, внешние функции, а также определять ориентиры и приоритеты, темпы демократизации и созидательного процесса.

Государство в условиях формирования гражданского общества должно оставаться сильным. Сила его состоит не в усилении репрессий, преследовании инакомыслия, «войне» с гражданами и институтами гражданского общества, а в обеспечении и защите прав и свобод личности, внешних и внутренних общественных и государственных интересов, общественной и международной безопасности, проведении разумной и научно-обоснованной социально-экономической политики, поощрении прогресса в научной и культурной сферах жизни общества, росте творческого потенциала личности на благо всего общества.

Важным условием, способствующим созданию баланса между государством и институтами гражданского общества, а также противодействию коррупции во всех эшелонах государственной и муниципальной власти является усиление контроля государства и институтов гражданского общества за

процессом, обеспечивающим эффективность реализации Конституции РФ, дополнение её новыми конституционными положениями, адекватно соответствующими современным общественным отношениям, приведение в соответствие с ней всей нормативно-правовой базы на всех уровнях. При этом важно заметить, что **роль права** в достижении баланса во взаимоотношениях государства и гражданского общества непосредственно связана с обеспечением принципа законности и наведением порядка в различных сферах общественных отношений. Без решения этой сложной задачи процесс становления гражданского общества в России и взаимоотношения его институтов с государством остановится либо пойдёт вспять. По мнению автора, современное государство уже должно быть готово к решению этой проблемы, поскольку само при этом будет приобретать черты **правового**.

К сожалению проблемы соотношения государства и гражданского общества не ограничиваются решением вышеизложенной задачи. Они охватывают практически все сферы общественных отношений: экономику, политику, социальную и духовно-культурную.

В целях интенсификации процесса формирования и развития гражданского общества и сплочения интересов государства и негосударственных институтов в условиях России, представляется необходимым совершенствование институтов Уполномоченного по правам человека в РФ, Общественной палаты РФ, местного самоуправления и суда присяжных и др.<sup>31</sup>

---

31 Вопрос о значимости суда присяжных и Уполномоченного по правам человека в обеспечении прав и свобод граждан в России в условиях формирования гражданского общества был рассмотрен в предыдущей главе.

# ОСОБЕННОСТИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В УК УКРАИНЫ В СООТВЕТСТВИИ С ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ, ВНЕСЕННЫМИ В НЕГО ЗАКОНОМ ОТ 11 ИЮНЯ 2009 ГОДА

**П. П. АНДРУШКО,**

профессор кафедры уголовного права и криминологии  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко,  
кандидат юридических наук

Верховная Рада Украины 11 июня 2009 г. приняла три антикоррупционных закона: «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» № 1506-VI, «Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений» № 1507-VI и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» №1508-VI, проекты которых были внесены в Верховную Раду Украины Президентом Украины ещё в сентябре 2006 г. и которые Верховной Радой Украины в первом чтении за основу были приняты 12 декабря 2006 г. При этом Верховной Радой Украины нетрадиционно, своеобразно решён вопрос о введении этих законов в действие: в них указано, что они вступают в силу со дня их опубликования (опубликованы 18 июля 2009 г. — П. А.) и вводятся в действие с 1 января 2010 г. Тем самым с 18 июля 2009 г. вступили в силу два закона Украины, принятые ещё 18 октября 2006 г., — «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции»<sup>1</sup> и «О ратификации Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией»<sup>2</sup>, в которых было оговорено, что они вступают в силу со дня вступления в силу закона Украины о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения в связи с ратификацией, соответственно, Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией от 27 января 1999 года. Законом № 1508-VI внесены весьма существенные изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях (далее по тексту — КУоАП), который дополнен 13 новыми статьями, предусматривающими административную ответственность за совершение коррупционных

правонарушений, Уголовно-процессуальный кодекс Украины, который дополнен ст. 271, устанавливающей, что если деянием, предусмотренным статьями 2351, 2352 и 2353 УК Украины причинен ущерб исключительно интересам юридического лица частного права независимо от организационно-правовой формы, возбуждение уголовного дела осуществляется по заявлению собственника (совладельца) этого юридического лица или с его согласия.<sup>3</sup>

Наиболее существенными положениями Закона №1508-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» в части внесения изменений и дополнений в УК Украины, а также в КУоАП являются:

1) Особенная часть УК дополнена разделом VII-A «Преступления в сфере служебной деятельности в юридических лицах частного права и профессиональной деятельности, связанной с оказанием публичных услуг», содержащим пять статей 2351–2355, в которых сформулированы (предусмотрены) такие составы преступлений: злоупотребление полномочиями (ст. 2351), превышение полномочий (ст. 2352), злоупотребление полномочиями лицами, оказывающими публичные услуги (ст. 2353), коммерческий подкуп (ст. 2354) и подкуп лица, оказывающего публичные услуги (ст. 2355);

2) Раздел XVII Особенной части «Преступления в сфере служебной деятельности» дополнен двумя новыми статьями — ст. 3681, которой предусмотрена ответственность за незаконное обогащение, и ст. 3691, которой предусмотрена ответственность за злоупотребление влиянием. Кроме того, изложены в новой редакции ч. 1 ст. 366 (служебный подлог) и ст. 369, в которой в качестве самостоятельных составов преступлений выделены предложение взятки (часть 1) и дача взятки (часть 2), а также внесены некоторые изменения в статьи 364, 365, 367, 368 и 370 УК;

1 Имеется в виду Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года.

2 Имеется в виду Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года.

3 Аналогичная по содержанию норма содержится в примечании 2 к ст.201 УК РФ.

3) Статья 18 УК Украины дополнена частями 3 и 4, в первой из которых даётся общее определение понятия должностного лица как субъекта всех преступлений, содержащихся в УК Украины, субъектами которых могут быть должностные лица, за исключением преступлений, предусмотренных статьями 364, 365, 368, 3681 и 369 УК, субъектом которых может быть так называемое «публичное» должностное лицо, определение понятия которого даётся в п. 1 примечания к ст. 364 УК в редакции Закона № 1508-VI. Кроме того, субъектом преступлений, составы которых предусмотрены статьями 2351, 2352 и 2354 УК Украины, могут быть должностные лица только юридических лиц частного права.

В соответствии с ч. 3 ст. 18 УК Украины, «должностными лицами являются лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию осуществляющие функции представителей власти либо местного самоуправления, а также занимающие постоянно либо временно в органах государственной власти, местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях либо организациях независимо от формы собственности должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных либо административно-хозяйственных функций или выполняющие такие функции по специальному полномочию, которым лицо наделяется полномочным органом государственной власти, местного самоуправления, центральным органом государственного управления со специальным статусом либо полномочным должностным лицом предприятия, учреждения, организации, судом или законом». В ч. 4 ст. 18, как и в п. 2 примечания к ст. 364 УК в редакции Закона от 11 июня 2009 г., определено, что «должностными лицами также признаются должностные лица иностранных государств (лица, занимающие должности в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, а также какие-либо лица, осуществляющие функции государства для иностранного государства, в частности для государственного органа или государственного предприятия), а также должностные лица международных организаций (сотрудники международной организации либо другие лица, уполномоченные такой организацией действовать от её имени)».

Определение понятия «публичного должностного лица», которое даётся в п. 1 примечания к ст. 364 УК, отличается от приведенного общего определения понятия должностного лица в ч. 3 ст. 18 УК только тем, что вместо словосочетания «на предприятиях, в учреждениях или организациях независимо от формы собственности» в п. 1 примечания к ст. 364 УК употреблено словосочетание «на государственных либо коммунальных унитарных предприятиях, в учреждениях либо организациях».

4) Изложена в новой редакции ст. 358 УК, в которой предусмотрен общий состав подделки документов, печатей, штампов и бланков, сбыта либо использования поддельных документов, печатей, штампов. В примечании к этой статье дано определение понятия официального документа как предмета преступлений, предусмотренных этой статьёй и статьями 357 и 366 УК.

Статьями 2351–2355 раздела VII-A Особенной части УК предусмотрена ответственность: ст. 2351 — за злоупотребление полномочиями, под которым понимается использование должностным лицом юридического лица частного права своих полномочий вопреки интересам этого юридического лица; 2352 — за превышение полномочий — умышленное совершение должностным лицом юридического лица частного права действий, явно выходящих за пределы предоставленных полномочий; 2353 — за злоупотребление полномочиями лицами, оказывающими публичные услуги; ст. 2354 — за коммерческий подкуп: 1) предложение, предоставление или передача должностному лицу юридического лица частного права неправомерной выгоды за совершение действий либо бездействие с использованием предоставленных ему полномочий в интересах того, кто предоставляет или передаёт такие выгоды, или в интересах третьих лиц (часть 1) и 2) получение должностным лицом юридического лица частного права неправомерной выгоды за совершение действий либо бездействие с использованием предоставленных ему полномочий в интересах того, кто передаёт или предоставляет такие выгоды, или в интересах третьих лиц (часть 3); ст. 2355 — за подкуп лица, оказывающего публичные услуги, — действия, аналогичные предусмотренным частями первой и третьей ст. 2354 УК.

Этим же Законом КУоАП дополнен главой 15-Б под наименованием «Коррупционные административные правонарушения», содержащей 13 статей (статьи 21221–21233), которыми предусмотрена ответственность, в частности, за получение неправомерной выгоды (ст. 21221), подкуп (предложение или предоставление неправомерной выгоды) (ст. 21222), нарушение органичений по занятию предпринимательской деятельностью и требований относительно совместительства (ст. 21224), неправомерное вмешательство в деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и организаций (ст. 21227), незаконное получение подарка (дара) (ст. 21232).

Ст. 3681 УК Украины предусмотрена ответственность за незаконное обогащение, которое определяется в диспозиции ч. 1 статьи как получение должностным лицом неправомерной выгоды либо передача им такой выгоды близким родственникам. Такое определение признаков состава преступления

«незаконное обогащение» поставило ряд сложных вопросов относительно отграничения этого состава от состава преступления получения взятки, предусмотренного ст. 368 УК, изменения в диспозиции частей которой не вносились, а также от коррупционных административных правонарушений «получение неправомерной выгоды» и «незаконное получение подарка (дара)».

Существенные изменения внесены в ст. 369 УК, которой предусматривалась ответственность за дачу взятки. Этой статьёй в новой редакции предусмотрена ответственность за два самостоятельных состава преступлений — предложение взятки (часть 1) и дачу взятки (часть 2).

Статьёй 369<sup>1</sup> УК Украины предусмотрена ответственность за злоупотребление влиянием, под которым понимается: 1) предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу, которое предлагает либо обещает (соглашается) за такие выгоды оказать влияние на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства (часть 1) и 2) получение неправомерной выгоды за оказание влияния на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, или предложение совершить влияние за предоставление такой выгоды (часть 2).

В соответствии с Законом №1508-VI в УК Украины выделен новый специальный субъект преступления — лицо, осуществляющее профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг. Статьёй 2353 УК предусмотрена ответственность таких лиц за использование ими своих полномочий вопреки своим полномочиям с целью получения неправомерной выгоды для себя либо иных лиц или с целью причинения вреда охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан, юридических лиц, интересам общества либо государства, если эти действия причинили существенный вред. Состав преступления материальный — обязательным признаком его объективной стороны являются последствия в виде причинения существенного вреда названным правам либо интересам. В п. 2 примечания к ст. 2351 определено, что существенным вредом в статьях 2351–2353 этого Кодекса, если он выражается в причинении материального ущерба, является такой вред, который в сто и более раз превышает не облагаемый налогом минимум доходов граждан. Статьёй 2355 УК предусмотрена ответственность за получение лицом, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, неправомерной выгоды за совершение действий или бездействие с использованием предоставленных ему полномочий в интересах лица, которое их предоставляет либо передаёт. В статьях 2353 и 2355 УК содержится примерный перечень лиц, которых законодатель именует лицами, осуществляющими професси-

ональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг: аудитор, нотариус, эксперт, оценщик, третейский судья. Законодатель, при определении субъектов этих преступлений, применил так называемый открытый перечень определения признаков — перечислил отдельных из этих лиц и употребил родовое их наименование — «а также иным лицом, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг». При этом в антикоррупционных законах не дается определения понятий «публичные услуги» и «лицо, осуществляющее профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг». Эта неполнота в определении названных признаков новых составов преступлений может привести к чрезмерно расширительному их толкованию правоприменительными органами, в том числе и судами. Субъектом названных преступлений признаются также независимые посредники либо члены трудового арбитража при рассмотрении коллективных трудовых споров. Кроме того, ч. 1 ст. 2355 предусмотрена ответственность за предложение, предоставление, передачу лицу, осуществляющему профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, а также независимому посреднику либо члену трудового арбитража при рассмотрении коллективных трудовых споров неправомерной выгоды за совершение действий или бездействие с использованием предоставленных ему полномочий в интересах лица, которое предлагает, предоставляет либо передаёт такие выгоды, или в интересах третьих лиц.

Необходимо отметить ещё несколько существенных изменений (новелл), внесённых в УК Украины Законом №1508-VI, назвать которые антикоррупционными в буквальном понимании можно весьма условно. Этим Законом изложена в новой редакции ст. 358 УК, в которой предусмотрен общий состав подделки документов, печатей, штампов и бланков, а также сбыта или использования поддельных документов, печатей, штампов. Часть 1 этой статьи изложена в такой редакции: «Составление либо выдача работником юридического лица какой-либо формы собственности, который не является должностным лицом, частным предпринимателем, аудитором, экспертом, оценщиком, адвокатом или другим лицом, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, заведомо подделанных официальных документов, которые удостоверяют определённые факты, имеющие юридическое значение, или предоставляют определённые права либо освобождают от обязанностей, подделка с целью использования или сбыта удостоверений, других официальных документов, которые составлены в определённой законной форме и содержат предусмотренные законом реквизиты, а также изготовление подделанных официальных печатей, штампов либо

бланков с целью их сбыта или их сбыт, либо сбыт заведомо подделанных официальных документов, в том числе личных документов лица». При этом статья содержит примечание, в которой даётся определение понятия официального документа как предмета преступления: «Под официальным документом в настоящей статье и статьях 357 и 366 настоящего Кодекса следует понимать документы, содержащие зафиксированную на любых материальных носителях информацию, которая подтверждает либо удостоверяет определённые события, явления или факты, которые вызвали либо способны вызвать последствия правового характера, либо может быть использована в качестве документов-доказательств в правоприменительной деятельности, которые составляются, выдаются либо удостоверяются полномочными (компетентными) лицами органов государственной власти, местного самоуправления, объединений граждан, юридических лиц независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, а также отдельными гражданами, в том числе самозанятыми лицами, которым законом предоставлено право в связи с их профессиональной либо служебной деятельностью составлять, выдавать либо удостоверять определённые виды документов, составленные с соблюдением определённых законом форм и содержащие предусмотренные законом реквизиты».

В антикоррупционном законодательстве как РФ, так и Украины не даётся определения понятия коррупционного преступления. Понятия коррупции, которые даются в Федеральном Законе РФ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. и Законе Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» от 11 июня 2009 г., существенно разнятся. Под коррупцией в названом Законе РФ (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона) понимается «а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных выгод для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица». Названный Закон Украины коррупцию определяет как «использование лицом предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей с целью получения неправомерной выгоды или принятие обещания/предложения такой выгоды для себя либо иных лиц или соответственно обещание/предложение либо предоставление неправомерной выгоды такому лицу или по его требованию

иным физическим либо юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей (абз. 5 ст. 1 Закона). При этом в названном Законе даётся также общее определение понятия коррупционного правонарушения и понятие неправомерной выгоды как предмета коррупционного правонарушения: коррупционное правонарушение — это умышленное деяние, содержащее признаки коррупции, совершенное лицом, указанным в части первой статьи 2 этого Закона, за которое законом предусмотрено уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность; неправомерная выгода — это денежные средства или иное имущество, имущества, льготы, услуги материального или нематериального характера, которые обещают, предлагают, предоставляют или получают бесплатно либо по цене, низшей за минимальную рыночную, без законных на то оснований.

Оценивая отдельные положения Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», в частности то, что в нём не даётся понятия коррупции, а только даётся перечень предусмотренных УК РФ деяний, являющихся коррупционными, Л. В. Иногамова-Хегай пишет, что «конечно, это лучше, чем не иметь ничего». При этом она критически оценивает многие положения, в частности связанные с неточным либо неудачным употреблением терминологии.<sup>4</sup>

В целом, как представляется, названный Закон РФ получил скорее негативную, чем положительную оценку российских ученых. В частности, по мнению А. Кибальника, как позитив государственной правовой реформы можно воспринимать уже сам факт принятия этого Закона, однако он содержит целый ряд положений, «которые вряд ли будут способствовать эффективности достижения целей борьбы с коррупцией».<sup>5</sup>

Существенным различием в подходе законодателя Украины и РФ к определению признаков составов коррупционных преступлений является определение их мотивов, цели и, главное, их предмета. Законодатель Украины признаёт предметом коррупционных преступлений, в соответствии с положениями (рекомендациями) и Конвенции ООН против коррупции 2003 г., и Конвенции об уголовной ответственности

4 Иногамова-Хегай Л.В. О коррупции в свете Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» // «Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення. Диференціація кримінальної відповідальності»: Міжнародний симпозиум 11–12 вересня 2009 року. — Львів: ЛьвДУВС, 2009. — С. 96.

5 Кибальник А. Будет ли борьба с коррупцией более эффективна? // Уголовное право. — 2009. — № 4. — С. 117.

за коррупцию от 27 января 1999 г., любую неправомерную выгоду — как материального, так и нематериального характера. По мнению А. Кибальника, самое главное возражение относительно Федерального закона «О противодействии коррупции» вызывает именно закреплённая в нём цель совершения коррупционных преступлений, по существу сведённая только к корысти, тем более что это противоречит и актам международного права, регламентирующим борьбу с коррупцией.<sup>6</sup>

Особого внимания заслуживает употребляемая в переводе на русский и украинский языки терминология в тексте Конвенций.

В частности, в названии статей 2–12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. в ее переводе на русский язык употребляется термин «подкуп» — Активный подкуп национальных государственных должностных лиц (ст. 2); пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц (ст. 3); подкуп членов национальных государственных собраний (ст. 4) и т. п. В названии соответствующих статей в тексте этой Конвенции в переводе на украинский язык употребляются украинские термины «хабар», «хабарництво» — в буквальном переводе на русский язык — «взятка», «взяточничество». Употребляемая терминология в переводных текстах международно-правовых документов Совета Европы из английского и французского языков, которые являются официальными языками, иногда существенно различаются. В данной статье мною будут употребляться термины «взятка» и «взяточничество».

В тексте Модельного Уголовного Кодекса для государств-участников Содружества Независимых Государств, принятом в г. Санкт-Петербурге 17 февраля 1996 г. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых государств<sup>7</sup> употребляется термин «взятка».

Следует обратить внимание на то, что признание в УК Украины предметом коррупционных административных правонарушений и коррупционных преступлений неправомерной выгоды не только материального, но и нематериального характера создало серьезные проблемы как в теории уголовного права, так и в правоприменительной практике при определении того, что является неправомерными выгодами нематериального характера, как можно дать их количественную оценку.

Пакет «антикоррупционных» законов, принятых Верховной Радой Украины 11 июня 2009 г., получил положительную оценку среди политических и госу-

дарственных деятелей Украины, а также со стороны институтов Совета Европы, в том числе весьма положительную — от группы государств Совета Европы против коррупции (ГРЕКО) и скорее негативную, чем положительную, оценку научных кругов и правоприменительных органов из-за системной несогласованности отдельных норм основного Закона «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» с отдельными нормами, которыми дополнены УК Украины и КУоАП, а также несогласованности, противоречивости между отдельными положениями норм как УК Украины, так и между нормами УК Украины и нормами КУоАП.

Оценивая в целом новые антикоррупционные законы, М. И. Мельник и М. И. Хавронюк обоснованно отмечают, что основной акцент (уклон) в них сделан на ограничительные, запретительные и репрессивные меры. Следует согласиться, с определенными оговорками, и с мнением этих ученых, что приняв антикоррупционные законы на выполнение ООНовских и европейских антикоррупционных конвенций, Украина в очередной раз продемонстрировала своеобразный подход к выполнению своих международных обязательств: с одной стороны, в новые антикоррупционные законы «напихано» много того, чего в конвенциях нет; с другой стороны, — много сделано вопреки положениям конвенций; в совокупности вышло: перед миром отчитались о выполнении обязательств, но для себя нормального продукта не сделали.<sup>8</sup> М. И. Мельник и М. И. Хавронюк считают, что единственно правильным шагом является принятие парламентом решения о приостановлении действия этих законов, существенная их доработка с приведением в соответствие с Конституцией Украины и международными конвенциями и только после этого — новый запуск антикоррупционного механизма.<sup>9</sup>

Существенными недостатками новых «коррупционных» преступлений являются, кроме того, неполнота и нечеткость описания отдельных признаков их составов, отсутствие четких разграничительных признаков между отдельными составами преступлений а также между отдельными составами преступлений, и аналогичными по содержанию составами коррупционных административных правонарушений.

Юридический анализ, логико-грамматическое толкование состава преступления «незаконное обогащение» (ст. 3681 УК Украины), даёт основание для вывода, что фактически его предметом может быть

6 Кибальник А. Указанная работа. — С. 118.

7 Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. — 1996. — № 10. — Приложение.

8 Мельник М.И., Хавронюк М.И. Новые антикоррупционные законы: пыль в глаза или граната в руках обезьяны? // Зеркало недели. — 2009. — 19 декабря. — № 50. — С. 4.

9 Мельник М.И., Хавронюк М.И. Новые антикоррупционные законы: пыль в глаза или граната в руках обезьяны? // Зеркало недели. — 2009. — 19 декабря. — № 50. — С. 4.

только неправомерная выгода материального характера, хотя, в силу прямого указания в п. 1 примечания к ст. 2351 УК Украины, предметом и этого преступления является выгода как материального, так и нематериального характера.

Оценивая в целом изменения и дополнения в УК Украины и УК РФ относительно «совершенствования» уголовного законодательства об ответственности за коррупционные преступления в контексте имплементации положений «антикоррупционных» конвенций, можно констатировать, что украинский законодатель не только учёл большинство их рекомендаций относительно криминализации национальным уголовным законом деяний, которые конвенциями рекомендуется признать преступлениями, но и пошёл по пути существенного расширения круга деяний, отнесённых им к категории коррупционных административных правонарушений и коррупционных преступлений, признав таковыми, в частности, деяния, ответственность за которые предусмотрена упоминавшимися статьями 2353, 2355, 2681, 2691 УК Украины. В то же время законодатель РФ ограничился лишь отдельными, на мой взгляд, «косметическими» изменениями норм УК РФ. Кроме того, украинский законодатель существенно расширил круг административных коррупционных правонарушений, а также круг лиц, которые могут быть субъектами ответственности за коррупционные правонарушения, отнеся к таковым, в частности, частных предпринимателей, лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, не определив при этом исчерпывающе, кто относится к таковым лицам и что понимается под публичными услугами.

Субъектами ответственности за коррупционные правонарушения признаны и юридические лица, которые несут ответственность, предусмотренную Законом «Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений», за совершение от их имени и в их интересах руководителем такого юридического лица, его учредителем, участником или иным уполномоченным лицом самостоятельно или в соучастии любого из преступлений, предусмотренных статьёй 209 (легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путём), частью первой либо второй статей 2354, 2355, статьями 364, 365, 368, 369 и 376 (вмешательство в деятельность судебных органов) УК Украины.

Виды взысканий, которые могут быть судом наложены на юридических лиц, предусмотрены ст. 3 названного Закона: 1) штраф; 2) запрет заниматься определённым видом деятельности; 3) конфискация имущества; 4) ликвидация юридического лица.

Наличие целого ряда отмеченных недостатком явилось основанием, во-первых, для постановки вопроса о перенесении даты введения в действие ан-

тикоррупционных законов. В частности, 17 декабря 2009 г. В Верховной Раде Украины зарегистрирован проект Закона о перенесении даты введения этих законов в действие на 1 января 2011 г. Обосновывается это предложение тем, что системное изучение этих законов юридическим сообществом и обсуждение их на многих форумах, семинарах в научных кругах свидетельствует о наличии в них несогласований, противоречий, что вызывает потребность содержательного усовершенствования текста этих законов. Кроме того, реализация этих законов требует также принятия Верховной Радой Украины законов «О конфликте интересов в деятельности публичных служащих», «О мерах государственного финансового контроля публичной службы» и «О национальном бюро антикоррупционных расследований Украины». Проекты этих законов, в том числе несколько альтернативных проектов первого из них, уже давно внесены в Верховную Раду Украины.

В Верховной Раде Украины зарегистрирован также проект закона о внесении целого ряда изменений и дополнений в антикоррупционные законы, в том числе в Уголовный Кодекс и КУоАП, с целью конкретизации, уточнения признаков составов отдельных коррупционных правонарушений, восполнения неполноты их определения в законе. Однако вряд ли Верховная Рада Украины сможет до 1 января 2010 г. внести изменения и дополнения в антикоррупционное законодательство.

Кроме того, в Верховной Раде Украины 16 декабря 2009 г. зарегистрирован проект Закона, которым предлагается исключить из УК Украины статью 370, предусматривающую ответственность за провокацию взятки. По мнению автора законопроекта, исключение статьи 370 из УК Украины предоставит правоохранительным органам возможность, путем контролируемого предложения взятки, выявлять взяточников с последующим привлечением их к уголовной ответственности.

Во-вторых, Верховный Суд Украины внес в Конституционный Суд Украины конституционное предложение о признании отдельных положений антикоррупционных законов неконституционными. На мой взгляд, у Конституционного Суда Украины есть основания для признания ряда положений антикоррупционных законов не соответствующими Конституции Украины (не конституционными). Это касается, прежде всего, установления Законом «Об основах противодействия и предупреждения коррупции» запрета большому числу лиц, отнесённых им к лицам, признаваемых им субъектами ответственности за коррупционные правонарушения, заниматься другой оплачиваемой или предпринимательской деятельностью (кроме преподавательской, научной и творческой деятельности, медицинской практики, инструкторской и судебной прак-

тики по спорту, которые осуществляются во вне-рабочее время) непосредственно или через других лиц. Такое ограничение (запрет) Законом №1506-VI установлено, в частности, для лиц, постоянно или временно занимающих должности, связанные с исполнением организационно-распорядительных либо административно-хозяйственных обязанностей в юридических лицах, физических лиц-предпринимателей, профессиональных судей, всех без исключения государственных служащих. В тоже время Конституцией Украины предусмотрено, что ограничивается занятие предпринимательской деятельностью только депутатов, должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Ограничение относительно занятия иными видами оплачиваемой работы (кроме преподавательской, научной и творческой) Конституцией Украины установлено для народных депутатов Украины, Судей Конституционного Суда Украины, профессиональных судей, членов Кабинета Министров Украины, руководителей центральных и местных органов исполнительной власти. Возникает также вопрос о том, как лицо может заниматься научной, творческой, преподавательской деятельностью, медицинской практикой через других лиц.

Установив запрет на занятие иной оплачиваемой работой для указанных категорий лиц, законодатель предусмотрел ответственность только за выполнение ими такой работы по совместительству, то есть указанное запрещение является частично декларативным.

Декларативным является и ряд иных ограничений (запретов), предусмотренных Законом «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» для отдельных субъектов ответственности за коррупционные правонарушения, поскольку ответственности за их нарушение не предусмотрено. В частности, это касается запрета неправомерного содействия назначению на должность лица, не имеющего преимуществ перед другими кандидатами на эту должность, запрета осуществлять финансирование органов государственной власти либо органов местного самоуправления, в том числе предоставлять им материальную либо нематериальную помощь, бесплатно выполнять работы, оказывать услуги, передавать средства и иное имущество, кроме случаев, предусмотренных законами и международными договорами Украины, заключенными в установленном законом порядке, запрета предоставления преимуществ физическим или юридическим лицам в связи с подготовкой проектов, изданием нормативно-правовых актов и принятием решений, утверждением (согласованием) заключений.

В заключение отмечу, что, Верховной Радой Украины 23 декабря 2009 г. принят закон о перенесении даты введения в действие антикоррупционных законов на 1 апреля 2010 г. с тем, чтобы было время для их усовершенствования, системного согласования, восполнения их неполноты, конкретизации и уточнения признаков составов отдельных правонарушений.

## Приложение

### УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС УКРАИНЫ Принят Верховной Радой Украины 5 апреля 2001 года, Закон № 2341-III Введен в действие с 1 сентября 2001 года (Извлечения) ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

#### Раздел VII-А ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦАХ ЧАСТНОГО ПРАВА И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

*(Уголовный кодекс дополнен разделом VII-А  
Законом № 1508-VI от 11 июня 2009 г.;  
вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

##### Статья 235<sup>1</sup>. Злоупотребление полномочиями

1. Злоупотребление полномочиями, то есть умышленное, с целью получения неправомерной выгоды для себя или других лиц, использование должностным лицом юридического лица частного права, независимо от организационно-правовой формы, своих полномочий вопреки интересам этого юридического лица, если это причинило существенный вред охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан, юридических лиц, интересам общества либо государства, —

наказывается штрафом от ста пятидесяти до четырехсот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или исправительными работами на срок до одного года, или арестом на срок до трех месяцев, или ограничением свободы на срок до двух лет, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

2. То же деяние, если оно повлекло тяжкие последствия, —

наказывается штрафом от четырехсот до девяти сот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или арестом на срок до шести месяцев, или лишением свободы на срок от четырех до семи лет, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

**Примечание.** 1. В статьях 235<sup>1</sup>, 235<sup>3</sup> — 235<sup>5</sup>, 368<sup>1</sup>, 369<sup>1</sup> настоящего Кодекса под неправомерной выгодой следует понимать денежные средства или другое имущество, преимущества, льготы, услуги материального или нематериального характера, которые обещаются, предлагаются, оказываются или получаются бесплатно либо по цене, ниже минимальной рыночной, без законных на то оснований.

2. Существенным вредом в статьях 235<sup>1</sup> — 235<sup>3</sup> настоящего Кодекса, если он заключается в причинении материального ущерба, считается такой вред, который в сто и более раз превышает не облагаемый налогом минимум доходов граждан.

3. Тяжкими последствиями в статьях 235<sup>1</sup> — 235<sup>3</sup> настоящего Кодекса, если они состоят в причинении материального ущерба, считаются такие последствия, которые в двести пятьдесят и более раз превышают не облагаемый налогом минимум доходов граждан.

##### Статья 235<sup>2</sup>. Превышение полномочий

1. Превышение полномочий, то есть умышленное совершение должностным лицом юридического лица частного права действий, явно выходящих за пределы предоставленных полномочий, если они причинили существенный вред охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан, юридических лиц, интересам общества либо государства —

наказывается исправительными работами на срок до одного года или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы на срок до трех лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. То же деяние, если оно повлекло тяжкие последствия —

наказывается ограничением свободы на срок до пяти лет или лишением свободы на срок от четырех до семи лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

##### Статья 235<sup>3</sup>. Злоупотребление полномочиями лицами, оказывающими публичные услуги

1. Использование своих полномочий аудитором, нотариусом, экспертом, оценщиком, третейским судьей или другим лицом, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, а также независимым посредником либо членом трудового арбитража при рассмотрении коллективных трудовых споров вопреки своим полномочиям с целью получения неправомерной выгоды для себя либо других лиц или с целью причинения вреда охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан, юридических лиц, интересам общества либо государства, если эти действия причинили существенный вред, —

наказывается исправительными работами на срок до двух лет или арестом на срок до шести месяцев, или ограничением свободы на срок до трех лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. То же деяние, совершенное в отношении несо-

вершеннолетнего либо недееспособного лица, лица преклонного возраста или повторно, —

наказывается ограничением свободы на срок до пяти лет или лишением свободы на срок от трех до пяти лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

3. Действия, предусмотренные частью первой или второй настоящей статьи, если они повлекли тяжкие последствия, —

наказываются лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и с конфискацией имущества или без таковой.

#### **Статья 235<sup>4</sup>. Коммерческий подкуп**

1. Предложение, предоставление или передача должностному лицу юридического лица частного права неправомерной выгоды за совершение действий либо бездействие с использованием предоставленных ему полномочий в интересах того, кто предоставляет либо передает такие выгоды, или в интересах третьих лиц —

наказывается штрафом от ста до двухсот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до двух лет.

2. Те же действия, совершенные повторно или по предварительному сговору группой лиц либо организованной группой, —

наказываются штрафом от трехсот пятидесяти до семисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до четырех лет, или лишением свободы на срок до четырех лет.

3. Получение должностными лицом юридического лица частного права неправомерной выгоды за совершение действий или бездействие с использованием предоставленных ему полномочий в интересах того, кто передает либо предоставляет такие выгоды, или в интересах третьих лиц, —

наказывается штрафом от пятисот до тысячи не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы на срок до трех лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

4. Деяние, предусмотренное частью третьей настоящей статьи, совершенное повторно или по предварительному сговору группой лиц, или соединенное с вымогательством неправомерной выгоды, —

наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной де-

ятельностью на срок до трех лет и с конфискацией имущества.

5. Лицо, предлагавшее, предоставившее или передавшее неправомерную выгоду, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство неправомерной выгоды или если после предложения, предоставления либо передачи неправомерной выгоды оно добровольно заявило о случившемся до возбуждения уголовного дела в отношении него органу, наделенному законом правом возбуждать уголовное дело.

**Примечание.** 1. Повторным в статьях 235<sup>4</sup> и 235<sup>5</sup> признается преступление, совершенное лицом, ранее совершившим какое-либо из преступлений, предусмотренных этими статьями, а также статьями 368 и 369 настоящего Кодекса.

2. Вымогательством согласно части четвертой статей 235<sup>4</sup> и 235<sup>5</sup> настоящего Кодекса признается требование предоставления, передачи неправомерной выгоды с угрозой совершения действий или бездействия с использованием своего служебного положения в отношении лица, которое предоставляет, передает неправомерную выгоду, или умышленное создание лицом, выполняющим управленческие функции в юридическом лице частного права, условий, при которых лицо вынуждено предоставить, передать неправомерную выгоду с целью предотвращения вредных последствий относительно своих прав и законных интересов.

#### **Статья 235<sup>5</sup>. Подкуп лица, оказывающего публичные услуги**

1. Предложение, предоставление, передача аудитор, нотариусу, эксперту, оценщику, третейскому судье или иному лицу, осуществляющему профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, а также независимому посреднику либо члену трудового арбитража при рассмотрении коллективных трудовых споров неправомерной выгоды за совершение действий или бездействие с использованием предоставленных ему полномочий в интересах лица, которое предлагает, предоставляет или передает такие выгоды, или в интересах третьих лиц —

наказывается штрафом от ста до двухсот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до двух лет.

2. Те же действия, совершенные повторно или по предварительному сговору группой лиц либо организованной группой, —

наказываются штрафом от трехсот пятидесяти до семисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы на срок до трех лет.

3. Получение аудитором, нотариусом, экспертом,

оценщиком, третейским судьей или другим лицом, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, а также независимым посредником либо арбитром при рассмотрении коллективных трудовых споров неправомерной выгоды за совершение действий или бездействия с использованием предоставленных ему полномочий в интересах лица, которое их предоставляет или передает, —

наказывается штрафом от семисот пятидесяти до тысячи пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или лишением свободы на срок от двух до пяти лет, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

4. Деяние, предусмотренное частью третьей этой статьи, совершенное повторно или по предварительному сговору группой лиц, или соединенное с вымогательством неправомерной выгоды, —

наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и с конфискацией имущества.

5. Лицо, предлагавшее, предоставившее, передавшее неправомерную выгоду, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство неправомерной выгоды или если после предложения, предоставления либо передачи неправомерной выгоды оно добровольно заявило о случившемся до возбуждения уголовного дела в отношении него в органы, наделенные законом правом возбуждать уголовное дело.

## **Раздел XV ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ АВТОРИТЕТА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН**

**Статья 358. Подделка документов, печатей, штампов и бланков, а также сбыт или использование поддельных документов, печатей, штампов.**

1. Составление или выдача работником юридического лица какой-либо формы собственности, который не является должностным лицом, частным предпринимателем, аудитором, экспертом, оценщиком, адвокатом или другим лицом, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оказанием публичных услуг, заведомо поддельных официальных документов, которые удостоверяют определённые факты, имеющие юридическое значение или предоставляют определенные права либо освобождают от обязанностей, подделка с целью использования или сбыта удостоверений, других официальных документов, которые составлены в определённой за-

коном форме и содержащих предусмотренные законом реквизиты, а также изготовление подделанных официальных печатей, штампов или бланков с целью их сбыта или их сбыт, либо сбыт заведомо поддельных официальных документов, в том числе личных документов лица, —

наказывается штрафом до семидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или арестом на срок до шести месяцев, или ограничение свободы на срок до трех лет.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно или по предварительному сговору группой лиц, —

наказываются ограничением свободы на срок до пяти лет или лишением свободы на тот же срок.

Использование заведомо подделанного документа, —

наказывается штрафом до пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или арестом на срок до шести месяцев, или ограничением свободы на срок до двух лет.

**Примечание.** Под официальным документом в настоящей статье и статьях 357 и 366 настоящего Кодекса следует понимать документы, содержащие зафиксированную на каких-либо материальных носителях информацию, которая подтверждает либо удостоверяет определённые события или факты, породившие либо способные породить последствия правового характера, либо может быть использована как документы-доказательства в правоприменительной деятельности, которые составляются, выдаются или удостоверяются полномочными (компетентными) лицами органов государственной власти, местного самоуправления, объединений граждан, юридических лиц независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, а также отдельными гражданами, в том числе самозанятыми лицами, которым законом предоставлено право в связи с их профессиональной либо служебной деятельностью составлять, выдавать либо удостоверять определённые виды документов, составленные из соблюдения определённых законом форм и содержащие предусмотренные законом реквизиты.

*(статья 358 в редакции Закона № 1508-VI  
от 11 июня 2009 г.;  
вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

## **Раздел XVII ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Статья 364. Злоупотребление властью или служебным положением**

1. Злоупотребление властью или служебным положением, то есть умышленное, из корыстных побуждений либо в иных личных интересах или в ин-

тересах третьих лиц, использования должностным лицом власти либо служебного положения вопреки интересам службы, если оно причинило существенный вред охраняемым законом правам, свободам и интересам отдельных граждан или государственным либо общественным интересам, или интересам юридических лиц, —

наказывается исправительными работами на срок до двух лет или арестом на срок до шести месяцев, или ограничением свободы на срок до трех лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом от двухсот пятидесяти до семисот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

2. То же деяние, если оно повлекло тяжкие последствия, —

наказывается лишением свободы на срок от трех до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом от пяти до десяти тысяч не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

3. Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены работником правоохранительного органа, —

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и с конфискацией имущества.

**Примечание.** 1. Должностными лицами в статьях 364, 365, 368, 368<sup>1</sup>, 369 настоящего Кодекса являются лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию осуществляющие функции представителей власти либо местного самоуправления, а также занимающие постоянно либо временно в органах государственной власти, местного самоуправления, на государственных либо коммунальных унитарных предприятиях, в учреждениях либо организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных либо административно-хозяйственных функций или выполняющие такие функции по специальному полномочию, которым лицо наделяется полномочным органом государственной власти, местного самоуправления, центральным органом государственного управления со специальным статусом, полномочным органом либо полномочным лицом предприятия, учреждения, организации, судом или законом.

2. Должностными лицами также признаются должностные лица иностранных государств (лица, занимающие должности в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, а также другие лица, осу-

ществляющие функции государства для иностранного государства, в частности для государственного органа или государственного предприятия), а также должностные лица международных организаций (сотрудники международной организации либо другие лица, уполномоченные такой организацией действовать от ее имени).

3. Существенным вредом в статьях 364, 365, 367, если он заключается в причинении материального ущерба, считается такой вред, который в сто и более раз превышает не облагаемый налогом минимум доходов граждан.

4. Тяжкими последствиями в статьях 364–367, если они заключаются в причинении материального ущерба, считаются такие, которые в двести пятьдесят и больше раз превышают не облагаемый налогом минимум доходов граждан.

*(с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Украины от 15.04.2008 № 270-VI, от 11.06.2009 № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

### **Статья 365. Превышения власти или служебных полномочий**

1. Превышения власти или служебных полномочий, то есть умышленное совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы предоставленных ему прав либо полномочий, если они причинили существенный вред охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан, или государственным либо общественным интересам, или интересам юридических лиц, —

наказывается исправительными работами на срок до двух лет или ограничением свободы на срок до пяти лет, или лишением свободы на срок от двух до пяти лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом от двухсот пятидесяти до пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

2. Превышения власти или служебных полномочий, если оно сопровождалось насилием или угрозой применения насилия, применением оружия либо специальных средств или мучительными и оскорбляющими личное достоинство потерпевшего действиями, —

наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом от пятисот до тысячи не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

3. Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они повлекли тяжкие последствия, —

наказываются лишением свободы на срок от

семи до десяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом от семисот пятидесяти до тысячи пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

*(с дополнениями, внесенными Законами Украины от 15.04.2008 № 270-VI, от 11.06.2009 № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

### **Статья 366. Должностной подлог**

1. Составление, выдача должностным лицом заведомо ложных официальных документов, внесение в официальные документы заведомо ложных сведений, иная подделка официальных документов —

наказывается штрафом до двухсот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. То же деяние, если оно повлекло тяжкие последствия, —

наказывается лишением свободы на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом от двухсот пятидесяти до семисот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

*(с изменениями и дополнениями, внесенными в соответствии с Законом Украины от 11.06.2009 № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

### **Статья 367. Служебная халатность**

1. Служебная халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного отношения к ним, причинившее существенный вред охраняемых законом правам, свободам и интересам отдельных граждан, или государственным либо общественным интересам, или интересам отдельных юридических лиц, —

наказывается штрафом от двухсот пятидесяти до пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или исправительными работами на срок до двух лет, или ограничением свободы на срок до трех лет, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. То же деяние, если оно повлекло тяжкие последствия, —

наказывается лишением свободы на срок от двух до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом от

двухсот пятидесяти до семисот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или без такового.

*(с изменениями, внесенными в соответствии с Законом Украины от 11.06.2009 № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

### **Статья 368. Получение взятки**

1. Получение должностным лицом в каком бы то ни было виде взятки за выполнение или невыполнение в интересах того, кто дает взятку, либо в интересах третьего лица какого-либо действия с использованием предоставленной ему власти либо служебного положения —

наказывается штрафом от семисот пятидесяти до одной тысячи пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или лишением свободы на срок от двух до пяти лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. Получение взятки в крупном размере или должностным лицом, занимающим ответственное положение, или по предварительному сговору группой лиц, или повторно, или сопряженное с вымогательством взятки, —

наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и с конфискацией имущества.

3. Получение взятки в особо крупном размере или должностным лицом, занимающим особо ответственное положение, —

наказывается лишением свободы на срок от восьми до двенадцати лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и с конфискацией имущества.

**Примечание.** 1. Взяткой в крупном размере считается такая, которая в двести и более раз превышает не облагаемый налогом минимум доходов граждан, в особенно большом — такой, что в пятисот и больше раз превышает не облагаемый минимум доходов граждан.

2. Должностными лицами, занимающими ответственное положение, являются лица, указанные в пункте 1 примечания к статье 364, должности которых статьей 25 Закона Украины «О государственной службе» отнесены к третьей, четвертой, пятой и шестой категориям, а также судьи, прокуроры и следователи, руководители, заместители руководителей органов государственной власти и управления органов местного самоуправления, их структурных подразделений и единиц. Должностными лицами, занимающими особо ответственное положение, являются лица, указанные в части первой статьи 9 Закона

Украины «О государственной службе», и лица, должности которых согласно статье 25 этого Закона отнесены к первой и второй категориям.

3. Повторным в статьях 368 и 369 настоящего Кодекса признается преступление, совершенное лицом, ранее совершившим какое-либо из преступлений, предусмотренных этими статьями или статьями 235<sup>4</sup> либо 235<sup>5</sup> настоящего Кодекса.

4. Вымогательством взятки признается вымогательство должностным лицом взятки с угрозой совершения или несовершения с использованием власти либо служебного положения действий, которые могут причинить вред правам или законным интересам того, кто дает взятку, или умышленное создание должностным лицом условий, при которых лицо вынуждено дать взятку с целью предупреждения вредных последствий в отношении своих прав и законных интересов.

*(с дополнениями, внесенными в соответствии с Законом Украины от 11.06.2009 № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

#### **Статья 368<sup>1</sup>. Незаконное обогащение**

1. Получение должностным лицом неправомерной выгоды или передача им такой выгоды близким родственникам (незаконное обогащение) —

наказывается штрафом от ста до пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до двух лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. Незаконное обогащение, если его предметом была неправомерная выгода в значительных размерах, —

наказывается штрафом от пятисот до тысячи не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до трех лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

3. Незаконное обогащение, если его предметом была неправомерная выгода в крупных размерах, —

наказывается ограничением свободы на срок от двух до пяти лет или лишением свободы на срок от трех до пяти лет, с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

4. Незаконное обогащение, если его предметом была неправомерная выгода в особо крупных размерах, —

наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и с конфискацией имущества.

**Примечание.** Незаконным обогащением в значительном размере считается такое, которое превышает сто не облагаемых налогом минимумов доходов граждан, в крупном размере — такое, которое превышает двести не облагаемых налогом минимумов доходов граждан, в особо крупном размере — такое, которое превышает пятьсот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

*(Дополнен статьей 368<sup>1</sup> в соответствии с Законом Украины от 11.06.2009 г. № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

#### **Статья 369. Предложение или дача взятки**

1. Предложение взятки —  
наказывается штрафом от тридцати до ста не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до двух лет.

2. Дача взятки —  
наказывается штрафом от двухсот пятидесяти до семисот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок от двух до пяти лет.

3. Дача взятки, совершенная повторно, —  
наказывается лишением свободы на срок от трех до шести лет со штрафом от пятисот до тысячи не облагаемых налогом минимумов доходов граждан и с конфискацией имущества или без таковой.

4. Дача взятки должностному лицу, занимающему ответственное положение, или по предварительному сговору группой лиц —

наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой.

5. Дача взятки должностному лицу, занимающему особо ответственное положение, или организованной группой лиц либо ее участником —

наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества или без таковой.

6. Лицо, предлагавшее или давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении него имело место вымогательство взятки или если после дачи взятки оно добровольно заявило о случившемся, что произошло, до возбуждения уголовного дела в отношении него, наделенному законом правом возбуждать уголовное дело.

**Примечание.** 1. Повторным в настоящей статье признается преступление, совершенное лицом, ранее совершившим это преступление или преступление, предусмотренное статьями 235<sup>4</sup> либо 235<sup>5</sup> этого Кодекса.

*(в редакции Закона Украины от 11.06.2009 г. № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

### **Статья 369<sup>1</sup>. Злоупотребление влиянием**

1. Предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу, которое предлагает либо обещает (соглашается) за такие выгоды повлиять на принятие решения лицом, уполномоченным на исполнение функций государства, —

наказываются штрафом от двухсот до пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок от двух до пяти лет.

2. Получение неправомерной выгоды за влияние на принятие решения лицом, уполномоченным на исполнение функций государства, или предложение оказать влияние за предоставление такой выгоды —

наказывается штрафом от семисот пятидесяти до одной тысячи пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или лишением свободы на срок от двух до пяти лет.

3. Получение неправомерной выгоды за влияние на принятие решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, соединенное с вымогательством такой выгоды —

наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет с конфискацией имущества.

**Примечание.** Лицами, уполномоченными на исполнение функций государства, являются лица,

определенные в пунктах 1 и 2 статьи 2 Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции».

*(Дополнен статьей 369<sup>1</sup> в соответствии с Законом Украины от 11.06.2009 г. № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

### **Статья 370. Провокация взятки**

1. Провокация взятки, то есть заведомое создание должностным лицом обстоятельств и условий, вызывающих предложение или получение взятки, в целях последующего разоблачения того, кто дал или получил взятку —

наказывается ограничением свободы на срок до пяти лет или лишением свободы на срок от двух до пяти лет, и со штрафом от двухсот пятидесяти до пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом правоохранительных органов, —

наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет со штрафом от пятисот до семисот пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

*(с изменениями, внесенными в соответствии с Законом Украины от 11.06.2009г. № 1508-VI; вводится в действие с 1 января 2010 г.)*

# О НЕОБХОДИМОСТИ ПОСТОЯННОЙ ОЦЕНКИ УРОВНЯ КОРРУПЦИИ

**И. А. КОРОЛЕВ,**

заместитель начальника НИЦ №4 ВНИИ МВД России,  
кандидат юридических наук

**А. В. ВЯТКИН,**

старший научный сотрудник НИЦ №4 ВНИИ МВД России

Термин «коррупция<sup>1</sup>» происходит от латинского «*corruptio*». В словаре иностранных слов приводятся термины «корруптировать, коррумпировать» (лат. *corruptare*) — подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами». Если говорить о «порче, разложении», то применительно к коррупции это не «саморазложение» и порча сами по себе, а разложение, порча одного субъекта другим, «сворачивание». Есть такое крылатое латинское изречение «*corruptio optimi pessima*», которое издавна переводится на русский язык как «сворачивание доброго — наибольший грех». И не случайно в конце XX—начале XXI вв. мировое сообщество все больше отходило от широкой трактовки коррупции и связывало ее именно с активным и пассивным подкупом. Одновременно всегда подчеркивалась тесная взаимосвязь таких видов подкупа с должностными и иными преступлениями, а также взаимосвязь коррупции и организованной преступности.<sup>2</sup>

К слову сказать, в России, понимая, что коррупция представляет реальную угрозу, всегда пытались противостоять этому явлению. Так, установлено, что первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III, а его внук Иван Грозный ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках<sup>3</sup>.

1 В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ 25 декабря 2008 года коррупция — злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных противоправных действий от имени или в интересах юридического лица.

2 <http://www.crime.vl.ru>

3 Гладких В. И. коррупция в России: генезис, детерминанты и пути их преодоления. Российский следователь. 2001. № 3.

В последующем были Белозерская уставная грамота 1488 г., которая была призвана ограничивать произвол власти; Судебник 1497 года определивший взяточничество как форму коррупции<sup>4</sup>; Соборное уложение 1649 г., которое вместо телесного наказания за взяточничество ввело материальную ответственность и т. д.

Как аналог современного закона «сделка с правосудием», следует рассматривать указ Петра I об уголовной ответственности за пособничество в совершении корыстных злоупотреблений по службе и за недонесение о совершении этих преступлений. С целью минимизации проявлений коррупции Петр I создал специальный Сенат, проводил ротацию кадров, ввел ответственность не только за получение взятки, но и за ее дачу и, наконец, при нем казнокрадство на государственной службе стало рассматриваться как форма коррупции.

Все этапы развития российской государственности сопровождались принятием тех или иных антикоррупционных норм. Не случайно одним из первых решений третьего Президента Российской Федерации Д. А. Медведева стало принятие неотложных мер направленных на борьбу с коррупцией.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), три четверти россиян считают уровень распространенности коррупции в нашей стране высоким и очень высоким. При этом 43% россиян не отметили какого-либо улучшения ситуации связанной со снижением коррупции в течение последнего года, а 32% хоть и заметили усиления властей направленные на противодействие коррупции, но не считают их успехи значительными. В то же время, по данным Фонда общественного мнения Российской Федерации (ФОМ), более половины предпринимателей России (56%) дают взятки и 44% жителей страны считают допустимой возможность дачи взятки должностному лицу.

Таким образом, очевидно, что коррупция (пусть даже бытовая — вознаграждение воспитателю в дет-

4 См.: Российское законодательство X–XX вв.. Т. 1. М.: Урид. литература.1984.

ском саду, преподавателю в школе, врачу и т. д.) коснулась всего общества. Это в свою очередь, представляет угрозу государственности, поскольку общество перестает воспринимать взяточничество в качестве преступления.

Мировой банк оценивает объем «коррупционных услуг» в мире в 1 трлн долларов США. По данным Фонда ИНДЕМ, в России этот объем равен 316 млрд долларов США. Таким образом, получается, что едва ли не треть мировой коррупции сосредоточена в России. Анализ состояния борьбы со взяточничеством в России показывает, что принимаемые меры не адекватны реальным масштабам данного явления.

Согласно данным, полученным ВНИИ МВД России в ходе ранее проведенных исследований, в отдельных регионах России в коррупционные отношения вовлечены две трети предпринимателей, а организованные преступные группы тратят на подкуп более половины всех своих преступных доходов.

По подсчетам парламентской комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, ущерб экономике России от коррупции достигает 40 млрд рублей в год, а по заключениям некоторых экспертов, до 20 млрд долларов США в год.

Приведенные данные свидетельствуют, о том, что уровень коррупции в России достиг угрожающих масштабов.

Как показывает опыт борьбы с коррупцией, карательные действия не всегда эффективны. Об этом же еще раз напомнил председатель подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции Андрей Пржездомский .... «Пока в стране существуют условия, позволяющие существованию коррупции, нам не удастся с ней справиться», — заявил он на пресс-конференции, представляя доклад Общественной палаты «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты». По мнению членов Общественной палаты, реальные размеры коррупции оценить сложно. «Любые рассуждения о показателях коррупции — лукавство. Это теневая сфера, поэтому мы можем говорить лишь о показателях выявленных преступлений. А они составляют лишь 1-2 % от общего числа», — подчеркнул Пржездомский.<sup>5</sup>

Оценивая факторы, способствующие коррупции, можно выделить основные из них:

- рост имущественной дифференциации;
- экономический кризис;
- разрешительный принцип, охватывающий практически все сферы экономической активности;
- правовая безграмотность населения.

На современном этапе причинами и условиями, определяющими разрастание коррупции, являются:

— непоследовательность и противоречивость в осуществлении экономических и социальных реформ, запаздывание в принятии мер, обеспечивающих укрепление всех форм собственности, развитие и поддержку предпринимательства, контроль выделения и расходования финансовых ресурсов;

— отсутствие механизма действенного контроля за исполнением принятых решений, постановлений и законов;

— недостатки в организации деятельности правоохранительных органов, ведущих борьбу с коррупцией.

В свою очередь с учетом экономических и политических изменений, происходящих в России, эффективность деятельности органов внутренних дел в немалой степени зависит от глубины комплексного исследования и правильной оценки криминальной ситуации по линии противодействия коррупции и своевременного реагирования на ее изменения. Ключевым звеном организации этой работы, на наш взгляд, является научно обоснованный криминологический анализ состояния коррупции в стране и определение причин и тенденций ее развития.

Оценка коррупции, как сложного латентного социального явления предполагает использование комплекса научных методов, позволяющих получить информацию о ее распространенности, «качествах» и иных параметрах, которые существенны для эффективного управления процессами в обществе и государстве.

Руководство МВД России неоднократно инициировало проведение мероприятий, направленных на получение достоверной и объективной информации об уровне коррупции в отдельно взятом субъекте. Как показали результаты проведенных мероприятий, наиболее эффективным для всестороннего исследования коррупции является комплексный метод исследования, включающий:

- 1) оценку эффективности работы по выявлению и расследованию преступлений коррупционной направленности;
- 2) изучение уголовных дел и отказных материалов по преступлениям коррупционной направленности;
- 3) проведение оценки состояния управленческой деятельности по линии противодействия коррупции;
- 4) оценка состояния взаимодействия со средствами массовой информации в целях профилактики коррупции, формирования антикоррупционного общественного сознания.

Кроме того, необходимо изучить мнение респондентов на обслуживаемой органами внутренних дел территории (считаем целесообразным, охватывать 3 категории респондентов: сотрудники ОВД, граждане, предприниматели) по вопросам распростране-

5 <http://www.rian.ru/society>.

ния коррупции и борьбы с ней. Так как метод опроса дает возможность получить сведения, отсутствующие в официальной статистике и позволяет перепроверить как результаты исследования, так и выдвигаемые на первоначальной стадии гипотезы.

В ходе проведения исследования по определению уровня коррупции в субъекте необходимо учитывать такие, несомненно, значимые факторы как:

— степень экономического развития субъекта (является ли субъект дотационным либо «донорским», наличие и число бюджетообразующих предприятий);

— политическая обстановка в регионе;

— демографическая обстановка;

— территориальное расположение региона (наличие границ с зарубежными странами и странами СНГ, транспортная инфраструктура);

— наличие и специфика природных ресурсов на

территории субъекта (водные биоресурсы, полезные ископаемые и т. д.);

— этнические особенности населения проживающего в регионе (менталитет, традиции, наличие «клановости» и т. д.);

— силы и средства ОВД по линии борьбы с коррупцией и т. д.

В свою очередь, приведенный перечень не является исчерпывающим, и уникален для каждого субъекта Российской Федерации.

Как уже отмечалось, использованный в процессе исследования комплекс научных методов, по нашему мнению позволяет наиболее полно получить информацию о распространенности коррупции и факторах, в значительной степени влияющих на ее предупреждение, что, несомненно, существенно в целях эффективного управления процессами в обществе и государстве.

# РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ

**П. Н. ФЕЩЕНКО,**

доцент кафедры криминологии, психологии и уголовно-исполнительного права Института (филиала) Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина в г. Кирове, кандидат юридических наук

В одной из статей наша область по составленному авторами «рейтингу» антикоррупционной деятельности поставлена на одно из последних мест наряду с г. Москвой, Хабаровским краем, Амурской областью и некоторыми другими.<sup>1</sup> В другом источнике область поместили на первое место во всем Приволжском федеральном округе по раскрываемости коррупционных преступлений.<sup>2</sup>

Так что же на самом деле происходит с коррупцией и как объективно оценить итоги работы за год?

По нашему мнению, как ни странно, проблема заложена в самом основополагающем документе — нормативном акте «О противодействии коррупции».

Как известно, коррупцию как массовое негативное явление традиционно изучает «Девиантология» наряду с такими подобными по своей сути явлениями, как наркомания, проституция, алкоголизм, бродяжничество и т. д.<sup>3</sup> Подобным же образом коррупцию изучает «Криминология», выделяя из всех правонарушений наиболее опасные и объединяя их в коррупционную преступность.<sup>4</sup>

Именно такой подход и был заложен Президентом в «Национальном плане противодействия коррупции», где «коррупция» определена как «социально-юридическое явление», а «коррупционное правонарушение» как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административ-

ную, уголовную или иную ответственность.<sup>5</sup> По непонятным причинам законодатели в принятом Федеральном законе определили коррупцию не как явление, а как «злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, ... физическим лицом ...»<sup>6</sup>, сведя явление к правонарушению.

Таким образом удалось сразу «решить» множество проблем. Раз нет «явления», то не надо определять в законе и оценивать его количественные и качественные характеристики. Можно итоги года просто определить по **сумме** зарегистрированных взятков<sup>7</sup> и других преступлений. В то время как «явление», как указывалось в «Национальном плане», состоит еще и из коррупционных деяний, регулируемых иными отраслями права — их кто-то тоже должен бы учитывать и оценивать.

Кроме того, говоря о количественных оценках социальных явлений, таких как преступность (и ее части — коррупционной преступности) помимо показателя «уровень — число зарегистрированных преступлений и лиц, их совершивших, на определенной территории за определенное время»<sup>8</sup> дополнительно используется показатель «латентная преступность — не прошедшая официальной регистрации». По оценкам ученых она в разы выше зарегистрированной, отличается по различным видам преступности и самый большой показатель имеет как раз по коррупционным правонарушениям в силу двусторон-

1 Сайдуллаев Ф. Ф., Смирнов Н. В. Мониторинг антикоррупционной деятельности в регионах России / Ф. Ф. Сайдуллаев, Н. В. Смирнов // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Главный редактор А. И. Комарова. М. 2009. Том 1 (39), С. 438.

2 Кировские чиновники стали изворотливее в получении взяток // Комсомольская правда. 16 ноября 2009 года.

3 Гилинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004.

4 Криминология: Учебник / Под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2009.

5 Медведев Д. А. Президент Российской Федерации. Национальный план противодействия коррупции. 31 июля 2008 г. Пр-1568 // Российская газета. 5 августа 2008 года.

6 О противодействии коррупции: Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273 —ФЗ.

7 Коротко о важном: за 10 месяцев 2009 года в Кировской области зарегистрировано 47 фактов получения взяток. В коррупции заподозрены 14 сотрудников правоохранительных органов Кировской области // Вятский наблюдатель. 20 ноября 2009 года.

8 Криминология: Учебник / Под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2009.

ней заинтересованности в незаконном решении возникающих проблем.<sup>9</sup>

Понятно, что для оценки реального состояния дел нужно говорить о **каждой** из составляющих, заниматься выявлением скрытой части и устранять причины возникновения латентности.

Если у естественной (скрытой) латентной части причины связаны с боязнью последствий, неверием правоохранительным органам и т. д., то искусственная (скрываемая) латентность обусловлена умышленным сокрытием деяний, в т. ч. вследствие самой коррупции.

Другим количественным показателем является **динамика** — показатель изменения явления во времени, который надо оценивать как по зарегистрированной, так и по латентной части, поскольку рост одной части может быть следствием снижения другой без изменения общего числа коррупционных деяний.

«Убрав» из закона коррупцию как явление, законодатели избавили всех от необходимости оценивать ее **качественные** показатели — структуру и характер. Структура как показатель соотношения составных частей учеными представляется в виде «белой», «серой» и «черной» коррупции, в виде «бытовой», «экономической» и «политической», в виде соотношения преступлений, гражданско-правовых деликтов, административных коррупционных нарушений и дисциплинарных проступков и т. д.<sup>10</sup> При этом одной из важнейших задач предупреждения правонарушений традиционно является снижение тяжести деяний, т. е. изменение структуры в лучшую сторону. При этом появляется необходимость оценивать и динамику структуры, а не только уровня коррупции.

Кроме того, уйдя от оценки «явления», «отпала» необходимость рассматривать по итогам года такую его важнейшую характеристику, как **негативность**. Для коррупции это, прежде всего, рост недоверия населения органам власти и страх перед преступностью. При увеличении данных показателей существенно увеличивается пессимизм, ведущий к росту эмиграции, наркомании, алкоголизма, суицида и самосуда, крайней формой которого могут считаться массовые беспорядки, бунты и «цветные революции».<sup>11</sup>

9 Иншаков С. М. Латентная преступность в Российской Федерации: 2001-2006 / С. М. Иншаков — М.: Юнити-ДАНА, 2007.

10 Кабанов П. А., Райков Г. И., Чирков Д. К. Политическая коррупция в условиях формирования российской государственности на рубеже веков: Монография. — М., Дружба народов, 2008.

11 Социальная напряженность как аспект национальной безопасности: монография / П. Н. Фещенко. — М.: Издательская группа «Юрист», 2006.

Иными словами, применительно к результатам противодействия коррупции нужно говорить не только и не столько о количестве зарегистрированных уголовных дел, например, по факту взяток, сколько о степени **удовлетворенности населения**, оценивающего, прежде всего, неотвратимость и тяжесть наказания. Здесь придется вводить такие показатели, как сумма лет, на которые осуждены коррупционеры, сумма конфискованного у них имущества и т. д. Понятно, что население как раз и оценивает обе части коррупции — выявленную с последствиями решений и латентную как показатель низкого профессионализма или той же коррупции в правоохранительных органах. При этом недовольство может быть как региональными решениями и результатами<sup>12</sup>, так и решениями федерального уровня, что требует целенаправленного мониторинга и соответствующих затрат и решений.

Еще один аспект коррупции как «социально-юридического явления» связан с необходимостью ее **системного анализа** во взаимосвязи с другими явлениями общества. Ближайшим по своей сути здесь учеными выделяется **«организованная преступность»** как сложная управляемая система преступных сообществ, их преступной деятельности и участников.<sup>13</sup>

Очевидно, что без систематического коррупционного покровительства преступные группировки и сообщества не смогут успешно существовать и жить на преступные доходы не только годы, но и недели. При этом эффективность борьбы с коррупцией граждане оценивают как раз по совокупности этих двух составляющих: в левом особняке живет «чиновник», а в правом — «бандит», получивший выгоды от коррупционных сделок.<sup>14</sup>

Устранив в законе коррупцию как «явление», законодатели «решили» и эту проблему, вообще ни слова не сказав о необходимости контролировать доходы и расходы у «другой стороны», прежде всего у членов организованных преступных структур, «воров в законе» и т. п.

Кстати, они «забыли» и про себя, перечисляя лиц, которые должны представлять декларации о своих доходах.<sup>15</sup>

12 П. 43 Указа Президента России от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

13 И. В. Годунов. Организованная преступность от расцвета до заката: уч. пособие для вузов. — М.: Академический проспект, 2008 и другие.

14 Отчаявшись одолеть бюрократов, бизнесмен их просто застрелил // Комсомольская правда. 14 апреля 2009 года.

15 Наумов А. Новое антикоррупционное законодательство: многое упущено / А. Наумов // Уголовное право. 2009. № 4. С. 101.

Подводя определенный итог, хотелось бы сказать, что мало что-то делать, принимать законы, проводить совещания и создавать структуры. В конечном итоге все оценивает народ-избиратель по понятным и очевидным показателям. Игнорирование этих реалий, искусственное замалчивание проблем или недооценка состояния уровня социальной напряженности в обществе могут привести к известным негативным последствиям далекой российской и современной зарубежной истории.

С учетом изложенного, по нашему мнению, необходимо внести в ФЗ «О противодействии коррупции» дополнения, определяющие коррупцию как социально-юридическое явление, раскрыть ее коли-

чественные (уровень, латентность, динамика) и качественные (структура, негативность, включающая рост социальной напряженности и способствование росту организованной преступности) характеристики.

Кроме того, установить в законодательном порядке как необходимость разработки единых методик оценки данных характеристик (показателей), так и обязательность проведения системной оценки состояния деятельности по противодействию коррупции на основе единообразных официальных методик и показателей, исключая отнесение регионов к «аутсайдерам» по надуманным произвольным критериям.

# ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИИ: АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СТАНДАРТ ПОВЕДЕНИЯ

**В. В. КОРЧЕНОВ,**

профессор Российской академии государственной службы  
при Президенте РФ,  
действительный член Академии проблем безопасности

Профилактика коррупции осуществляется с помощью многогранного комплекса необходимых действий, нацеленных на формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению путем применения следующих основных мер:

— предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

— установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— внедрение в практику кадровой работы федеральных органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

— антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

— развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодатель-

ства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Меры по профилактике коррупции также включают в себя следующие приоритеты:

— специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

— развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

— совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

— возложение на государственных и муниципальных служащих обязанностей уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности.

Основные направления государственной политики в сфере профилактики и противодействия коррупции также предусматривают:

— совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

— разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

— сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий;

— введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

— обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

— развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего, между гражданами и государственными органами.

С целью формирования антикоррупционного стандарта поведения необходима подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

а) установления административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания; отнесения административного расследования дел данной категории к полномочиям прокуратуры Российской Федерации;

б) уточнения требований к судьям, лицам, претендующим на замещение должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счетной палаты Российской Федерации, его заместителю, аудиторам Счетной палаты Российской Федерации и служащим Центрального банка Российской Федерации;

в) возложения на государственных и муниципальных служащих, дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

г) установления запрета на прием на правоохранительную службу и службу в органах федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям, либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

д) законодательного развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

е) установления в качестве задачи оперативно-разыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

ж) создания возможности осуществления оперативно-разыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или должностного лица, обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

з) приведения санкций за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствии с санкциями за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации;

и) обеспечения прав граждан и организаций за информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции.

Формированию и утверждению антикоррупционного стандарта проведения будет также способствовать обязанность государственных и муниципальных служащих в соответствии с законом представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Поэтому гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые государственными и муниципальными служащими, являются сведениями конфиденциального характера.

Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершенно-

нолетних детей для установления либо определения его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих могут предоставляться для опубликования средствам массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется представителем нанимателя (руководителем) или лицом, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем), самостоятельно или путем направления в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государ-

ственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральными законами о видах государственной службы, а также о муниципальной службе для государственного или муниципального служащего могут устанавливаться более строгие запреты, ограничения, обязательства, правила служебного поведения.

## Литература

1. Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

2. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации — 2008, № 52, ст. 6228.

3. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 17.03.2006 № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации — 2006, № 12, ст. 1231.

4. Национальный план противодействия коррупции. Информационно-аналитический бюллетень № 2, с. 249-250 Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2008.

5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, М., 2008 г.

6. Стратегия национальной безопасности Россий-

ской Федерации до 2020 года // «Российская газета», 19.05.2009 г., № 88 (4912).

7. Положения о предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // «Российская газета», 20.05.2009, № 89 (4913).

8. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью, М., 2007 г.

9. Чашин А.И. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М., 2009 г.

10. Корченков В.В. Об антикоррупционных мерах. В ст. «Эффективность государственного управления в современных российских условиях». М., РАГС, 2009 г.

11. Карпович О.Г. Коррупция в современной России. М., 2007 г.

# УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРЕОДОЛЕНИИ КОРРУПЦИИ И ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

**В. И. ЗАХАРОВА,**

главный советник Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, кандидат социологических наук, доцент Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

В настоящее время Федеральным Собранием уделяется значительное внимание форме законов и их точности. Более четкой и единообразной становится структура законодательных актов, упорядочивается практика отмены законодательных актов, внесения в них необходимых изменений.

Ошибок, связанных с содержанием и формой изложения законопроектов, пока еще довольно много и объясняются они во многом недостаточным опытом разработчиков. Зачастую в Государственную Думу направляются недостаточно технически отработанные законопроекты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы. Не все готовящиеся законопроекты унифицированы по структуре и стилю изложения, соответствуют действующему законодательству, не всегда выдерживается единство терминологии. Многие недавно принятые законы страдают излишней декларативностью предписаний, отсутствием в ряде случаев тщательно отработанного механизма действия его норм и обеспечения их реализации, что отрицательно сказывается на применении законов, что в свою очередь дает возможность использовать положения закона в коррупционных целях.

Вопрос снижения качества законодательных актов в последние годы обсуждается все чаще. В Государственную Думу довольно часто вносят законопроекты, руководствуясь политической конъюнктурой, а не необходимостью и целесообразностью, без аргументации и тщательного исследования социального поля правоприменительной практики и законодательной базы международного и отечественного права, поэтому часто принятые законы не соответствуют духу времени, социальным потребностям общества, противоречат друг другу, Конституции Российской Федерации, международным документам, постоянно подвергаются изменениям, многие вооб-

ще не используются и, будучи принятыми, не исполняются, просто теряются. Все эти действия подрывают авторитет закона, порождают коррупцию, коллизии в праве и замешательство в правоприменительной практике, а также снижают эффективность законотворчества и обостряют социальную напряженность в стране.

Уменьшить коррупционную составляющую в законотворческом процессе возможно только при широком и активном участии некоммерческого сектора путем проведения общественной экспертизы нормативных правовых актов и государственно важных решений.

Общественная экспертиза как система действий и решений, направленных на установление соответствия проектов нормативных правовых актов правам и законным интересам граждан имеет сходные с общественными слушаниями цели и задачи, однако построена несколько иначе и имеет на выходе продукт — заключение общественной экспертизы, играющий важную формальную роль при принятии решений органами власти.

Главная роль в данной процедуре отводится Общественной палате Российской Федерации.

25 декабря 2008 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», расширяющий полномочия Общественной палаты Российской Федерации. Данный закон упростил процедуру общественной экспертизы с участием Общественной палаты, предложив направлять в Общественную палату все внесенные в повестку заседаний Госдумы законопроекты. Кроме того, закон предусматривает участие представителей Общественной палаты в работе комитетов и комиссий Государственной Думы, а члены Общественной палаты смогут готовить свое экс-

пертное заключение еще на стадии предварительного рассмотрения законопроектов.

Расширение полномочий Общественной палаты дает дополнительную возможность улучшить качество принимаемых государственных решений и проследить их социальную необходимость и адаптивность.

Совершенствованию законодательства служит проведение общественной экспертизы законопроектов. Данная процедура осуществляется практически во всех субъектах Федерации. Грамотно проведенная общественная экспертиза является источником объективной информации о потребностях и ожиданиях различных социальных групп, их оценке регулирующего воздействия принимаемых законов, что в итоге служит залогом нахождения оптимальных законодательных решений.

Результаты использования механизма общественной экспертизы или общественных слушаний, как правило, не являются окончательными и исключительно значимыми — ибо значимым результатом того или иного заключения по итогам слушаний или проведенной экспертизы является положительная реакция власти и принятие ею решения, учитывающего выводы заключения.

К проведению антикоррупционных экспертиз также необходимо привлекать потенциал гражданского общества, только совместными силами государственных институтов, общественных палат, общественных организаций, научных сообществ, средств массовой информации и отдельных граждан мы в состоянии сдвинуться с мертвой точки.

В качестве критериев оценки общественными экспертами наличия коррупционной составляющей законопроекта или закона возможны следующие варианты — если закон или законопроект:

- имеет несколько вариантов диспозиций правовых норм;
- имеет бесконечное количество отсылочных норм;
- содержит огромное количество коллизионных правовых норм (в этом случае он может также быть квалифицирован как разработанный неквалифицированными юристами);
- содержит огромное количество недостатков и пробелов;
- содержит альтернативы принятия решения чиновниками, с набором слов «вправе» и «может»;
- делегирует полномочия от одного субъекта принятия решения к другому;
- не предусматривает ответственность должностных лиц за неисполнение норм данного закона;
- не содержит нормы, предусматривающие общественную экспертизу и общественный контроль за соблюдением положений закона. ...

Перечень этих критериев, безусловно, неисчерпывающий, его можно продолжать.

Общественная экспертиза представляет собой проведение мероприятий по анализу, изучению и вынесению экспертного заключения по различным общественно значимым решениям. Для проведения общественной экспертизы привлекаются эксперты из НКО.

Также механизмом реализации взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества являются общественные слушания. Общественные слушания как форма реализации права населения того или иного региона на участие в процессе принятия решений органами государственной власти посредством проведения собраний для публичного обсуждения общественно значимых вопросов появилась в законодательстве сравнительно недавно. Общественные слушания призваны решить задачи привлечения внимания граждан к обсуждению и — как максимум — участию в принятии решений органами власти по наиболее значимым вопросам, затрагивающим общественный интерес. Общественные слушания позволяют каждому гражданину, общественному объединению вне зависимости от социального статуса, финансового положения и других факторов участвовать непосредственно в принятии решений.

Основными целями проведения общественных слушаний является вовлечение общественности в обсуждение социально значимых вопросов; независимые аналитические и экспертные заключения принимаемых решений и актов; повышение качества принимаемых нормативно-правовых актов, решений и совершенствование нормативной базы.

Общественные слушания, как механизм развития гражданской инициативы и привлечения гражданского сектора к обсуждению наиболее значимых вопросов жизнедеятельности общества является одним из реальных инструментов правового, демократического государства. В отличие от других механизмов взаимодействия общества и государственной власти общественные слушания направлены на решения общественно значимых вопросов посредством вовлечения в процесс максимально большего количества участников.

Законодательно общественные слушания определены в Федеральном Законе от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», где общественные слушания рассматриваются как реализация функций, возложенных на Общественную палату.

Также, законодательно закреплён учет мнения общественности при разработке размещения градостроительной деятельности и об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Примером законодательного ре-

гулирование указного выше механизма является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и нормативные акты муниципальных образований, определяющий порядок организации и проведения публичных слушаний.

Достижение в рамках механизма проведения общественных слушаний таких целей, как учет результатов общественных слушаний и экспертных заключений при принятии решений и нормативных правовых актов не всегда осуществимы, что связано с рисками данного общественного инструмента и диспозитивному законодательному закреплению. Снижение рисков возможно при более полном и между тем сбалансированном формировании коалиции участником, законодательному закреплению, обязательному учету результатов общественных слушаний по определенным, наиболее значимым вопросам, а также возможном создании согласительных комиссий при обязательном учете результатов наиболее значимых для общества вопросов, а также расширению вопросов выносимых для обсуждения на общественных слушаниях. Максимально полное законодательное закрепление механизма общественных слушаний, общественной экспертизы и общественно-государственных консультаций позволит более эффективному взаимодействию органов государственной власти и общества, что в свою очередь способствует решению определенных социальных задач и более демократичному правовому регулированию общественных отношений.

Следует отметить, что во многих регионах России уже несколько лет практикуется всенародное обсуждение законопроектов (на референдумах, в профсоюзах, на предприятиях, в трудовых коллективах, в научных кругах, семинарах, круглых столах, конференциях и т. д.), с широким привлечением средств массовой информации. Законопроекты публикуются в СМИ или в Интернете на сайте органов власти. К ним обеспечивается доступ, и каждый гражданин может ознакомиться с документом и внести свои коррективы. Многие изменения и дополнения, вносимые общественными структурами, учитываются и вносятся в подготавливаемый правовой акт, затем законопроект рассматривается правотворческим органом.

В настоящее время активно используются и такие формы взаимодействия государства и некоммерческих организаций как осуществление общественного контроля, работа наблюдательных комиссий, выдвижение общественных инициатив и т. д.

В ходе правоприменительной практики Федерального закона от 10 июня 2008 года № 76 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительно-

го содержания», вступившего в силу 1 сентября 2008 года, в субъектах Российской Федерации в 2009 году были образованы общественные наблюдательные комиссии. Согласно закону правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладают общероссийские, межрегиональные или региональные общественные объединения, имеющие государственную регистрацию, осуществляющие свою деятельность не менее пяти лет, уставной целью или направлением деятельности которых является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина.

Общественные объединения оказывают содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе. Общественные объединения оказывают содействие администрации учреждения, исполняющего наказание, в целях исправления осужденных к лишению свободы. Для оказания содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, общественные объединения обязаны согласовывать с администрациями мест принудительного содержания планируемые мероприятия, сроки их проведения и указывать персональные данные участвующих в них представителей общественных объединений.

К сожалению, указанный закон имеет ряд правовых пробелов и коллизий.

В этой связи, по инициативе Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, Федеральной службы исполнения наказаний, членов Общественной палаты Российской Федерации и Экспертного совета по вопросам законодательного обеспечения развития институтов гражданского общества при Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, а также в ходе реализации рекомендаций парламентских слушаний на тему «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», прошедших в Совете Федерации 30 октября 2008 года создана рабочая группа по разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». В рабочую группу вошли члены Совета Федерации, представители министерств и федеральных служб, члены Общественной палаты Российской Федерации, представители Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, некоммерческих и иных организаций. В июне 2009 года начата процедура подготовки законодательной

инициативы Совета Федерации по изменениям в указанный закон.

Идея партнерства общественных организаций с различными государственными структурами, заложенная в законе представляет большую ценность, ее можно развивать и последовательно добиваться расширения полномочий общественных контролеров.

По данным многочисленных исследований, основными причинами коррупции в России являются закрытость, неподотчетность и бесконтрольность власти, государственных должностных лиц, слияние властных и хозяйствующих структур в условиях разгосударствления собственности, особенно на региональном уровне.

Принципу сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами в противодействии коррупции уделено особое внимание в рамках положений антикоррупционных конвенций. Так, например, в ст. 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в наиболее приближенном значении к сотрудничеству отмечается необходимость оказания со стороны государственных институтов содействия активному участию «отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких, как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней». В рамках рекомендуемых Конвенцией мер по участию институтов гражданского общества в противодействии коррупции можно выделить те из них, предпосылки к реализации которых имеются в российской действительности.

В конвенционном прочтении это меры, связанные:

- 1) с усилением прозрачности и содействия вовлечению населения в процессы принятия решений;
- 2) с обеспечением для населения эффективности доступа к информации;
- 3) с проведением мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществлением программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах.

В плоскости имплементации или фиксации указанных положений о формах сотрудничества государства с институтами гражданского общества в российской действительности можно отмечать следующее.

Реализацию первой меры можно отмечать в широком диапазоне современной государственной политики. В частности, ее можно усматривать в условиях реформирования моделей социально-экономической и административной политики государства, в соответствии с которыми диктуется необ-

ходимость нового осмысления места и роли некоммерческих организаций, предполагающих, в том числе и разгосударствление рынка оказания ряда услуг, ранее выступавших предметом монополии со стороны государства. Очевидные правовые основания участия населения в процессах принятия решений можно рассматривать в рамках нормативных правовых установлений, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в п. 53 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В природоресурсных отраслях законодательства повсеместно отмечается обязательность участия граждан, общественных и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав в соответствующей сфере, а также участие в подготовке решений, реализация которых может повлечь неблагоприятные последствия для них. В частности, такие положения содержатся в ст. 3 и 12 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в п. 4 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, в п. 6 ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации.

Достаточно отмечается и нормативных правовых оснований для реализации второй меры участия граждан в деятельности по предупреждению коррупции, а именно связанной с обеспечением для населения эффективности доступа к информации. В соответствии со ст. 38 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. В качестве целевого предназначения для противодействия коррупции можно оценивать нормы Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в которых предусмотрен комплекс решений по вопросам, связанным с порядком обеспечения доступа граждан к информации.

Реализацию третьей меры, касающейся формирования информационного поля нетерпимости в отношении коррупции, в том числе посредством реализации образовательных программ самого разного уровня, необходимо связывать не просто с активным использованием современных телекоммуникационных и образовательных технологий. Информационное обеспечение — всего лишь форма, которая может иметь постоянные либо переменные свойства. Гораздо важнее содержание и механизмы подачи (преподнесения) материала антикоррупционной направленности, которые не должны быть безликими,

а напротив, иметь адресность и профессионально-компетентное сопровождение. Например, для предпринимательского сообщества конструктивными будут те антикоррупционные программы (образовательные, информационные), содержание которых задают не эксперты, оценивающие на третейских правах коррупционные ситуации, а ответственные лица органов, имеющие соответствующие полномочия по предупреждению коррупции и реагированию на ее проявления. Что касается учебных программ антикоррупционной направленности, то здесь неважно их наличие в рамках каждой дисциплины. Это сделать сложно и практически невозможно силами и компетенцией одних отраслевиков, например цивилистов в рамках преподаваемых ими учебных дисциплин. В данной ситуации было полезным и целесообразным привлечение потенциала саморегулируемых организаций.

Государство и гражданское общество являются взаимозависимыми и взаимообусловленными институтами культуры государства: без существования государства (государственных органов и иных институтов государственной власти) не было бы гражданского общества (его институтов) в современном понимании этого понятия; без гражданского общества, институты которого ограничивают и в определенной степени контролируют (отслеживают) деятельность государственных органов, не допуская их бесконтрольности и незаконности, не существовало бы демократического правового государства в том смысле, который придается ему сегодня.

В настоящий момент перед государством и обществом в целях преодоления коррупции стоит ряд важнейших задач, в том числе по обеспечению эффективной реализации конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина; формирование демократического правового государства; развитие экономики страны, предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; создание благоприятного законодательного режима для регистрации и деятельности общественных объединений; невмешательство государства в деятельность негосударственного сектора, если такая деятельность не противоречит законодательству РФ; разработка и реализация государством и привлекаемыми им третьими лицами государственных программ финансовой, методической и организационно-правовой поддержки институтов гражданского общества; обеспечение участия институтов гражданского общества в административной реформе, антикоррупционной деятельности, экспертизе проектов законодательных и нормативных актов.

Конвенция ООН против коррупции, равно как и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированные Рос-

сийской Федерацией в 2006 г., содержат рекомендации по разработке национальной антикоррупционной стратегии. Согласно ст. 5 Конвенции ООН «каждое государство-участник в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы разрабатывает и проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности».

В Послании Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, было отмечено, «чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества».

Данные постулаты нашли свое отражение и в принятом 14 апреля 2010 года Указе Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы», согласно которым руководителям федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов следует оказывать содействие средствам массовой информации в широком освещении мер по противодействию коррупции, принимаемых соответствующими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами. Кроме того, Указом чиновники обязываются обобщать практику рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции и принимать меры по повышению результативности и эффективности работы с указанными обращениями.

В документе предлагается Общественной палате Российской Федерации, Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», политическим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и предпринимателей, другим общественным объединениям проводить работу по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению.

В Национальной стратегии противодействия коррупции предусмотрено, что борьба с коррупцией невозможна без активного участия средств массовой информации и институтов гражданского общества, при этом, государство обязано всячески обеспечивать участие некоммерческого сектора в противодействии коррупции, выявлении коррупционной составляющей поведения чиновников, пропаганды антикоррупционного поведения в обществе,

не препятствуя и, не создавая вымышленных преград и барьеров.

Перспективы демократических преобразований и достижения стабильного социально-экономического и политико-правового развития страны во многом зависят от характера взаимоотношений между гражданским обществом и государством. Эти взаимоотношения должны включать в себя два взаимосвязанных момента:

- всестороннее развитие общественной инициативы и самодеятельности,
- утверждение прочного правопорядка во всех сферах жизни гражданского общества и государства.

В этой связи, необходимо развивать и нормативно закреплять институты общественного и парламентского контроля над соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

Причем, общественный контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации должен осуществляться не только юристами, но и специалистами, так называемого "широкого профиля", владеющими навыками проведения экономической, технической, экологической экспертизы и т.д. и обязательно прописан во всех законах.

Каким образом можно достигнуть полноценного общественного и государственного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства?

На наш взгляд должны быть продолжена разработка и внедрение механизмов:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, т.е. должна быть полная открытость и прозрачность решений чиновников для граждан;
- проведения публичных обсуждений подготовляемых решений;
- проведения высококачественной (а не формальной) государственной правовой (включающей в себя, антикоррупционную экспертизу) и общественной экспертизы социально значимых решений органов государственной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов государственной власти;
- создания и деятельности при органах государственной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов государственной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости;
- обеспечения участия гражданских институтов в административной реформе, антикоррупционной деятельности, экспертизе проектов законодательных

и нормативных актов, поддержании системы открытости органов власти, оказании социально значимых услуг и т.д.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ) к целям и задачам Общественной палаты Российской Федерации относится осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Статьей 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ предусмотрена возможность создания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. В соответствии с установленным порядком образования общественных советов (постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 и Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842) решение об их создании принимается руководителем федерального органа исполнительной власти по предложению Совета Общественной палаты Российской Федерации. При этом порядок формирования и деятельности, а также компетенция общественных советов устанавливается нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти.

Анализ таких актов показывает, что в своем большинстве создаваемые общественные советы ориентированы только на привлечение представителей общественности к выработке мер по совершенствованию государственной политики в сфере ведения федерального органа исполнительной власти, но не на осуществление контроля.

Участие общественности в управлении делами государства — это реальная потребность современного демократического государства.

Цель функционирования общественного совета — получение рекомендаций, преломленных под углом интересов отдельных социальных групп либо общества в целом.

Общественные (экспертные) советы должны решать задачи:

- обеспечения прозрачности деятельности публичной власти;
- обеспечения общественного участия в управлении делами государства либо местного сообщества;
- повышения эффективности деятельности и экспертного потенциала публичной власти;
- повышения эффективности функционирования системы обратной связи между обществом и властью.

Интерес к этой форме сотрудничества органов власти и общественности постоянно растет. Это не

удивительно, поскольку общественный (экспертный) совет может использоваться как переговорная площадка межсекторного взаимодействия и действительно позволяет находить оптимальные управленческие решения в различных сферах деятельности государства. Кроме того, формализованная структуризация совета, высокий уровень профессионализма его участников обеспечивают эффективное воздействие на принятие властных решений на постоянной основе.

Общественные (экспертные) советы существенно отличаются от всех прочих консультативно-совещательных советов, создаваемых при органах власти и управления. Во-первых, по составу и порядку формирования, — в состав общественного (экспертного) совета обязательно должны входить представители независимых общественных структур, а не просто эксперты или специалисты в какой-либо области. Во-вторых, как уже говорилось выше, цель функционирования общественного совета — получение рекомендаций, преломленных под углом интересов отдельных социальных групп либо общества в целом.

Условия, при которых деятельность общественных (экспертных) советов может эффективно способствовать развитию гражданского общества и взаимодействию представителей общественности и власти, сводятся к трем факторам, наличие которых позволяет успешно реализовывать модели участия общественности в принятии или хотя бы обсуждении значимых решений.

Интерес государства в учете мнения общественности выражается в консультациях с общественностью по широкому кругу вопросов, предоставлении гражданам всей информации и образовательной деятельности, необходимой для того, чтобы помочь гражданам разобраться в вопросах государственной политики и дать компетентные рекомендации, а так-

же в усилиях получить мнение разных слоев населения. Конечно, основным показателем эффективности консультаций, в том числе общественных советов, является использование государством рекомендаций, полученных в результате обсуждений.

Общественные советы, особенно участвующие в разработке законодательства, плана деятельности государственного органа или бюджета, часто являются форумом для демократического лоббирования, который заинтересованные граждане используют, чтобы влиять на государственные органы по интересующим их вопросам. Идеальный общественный совет как можно более полно представляет различные общественные интересы по рассматриваемому вопросу и включает в себя представителей с разными, в том числе конфликтующими интересами. Представители государственных органов участвуют при обсуждении и принимают к сведению позиции разных сторон.

Вопросы общественного участия в деятельности государственных органов определяются в конституции, административных законах или кодексах, а также в специальном законодательстве об общественном участии, например в законах о референдумах, регламентах работы органов государственной власти, политике местной, национальной власти.

Подводя итог изложенному, следует подчеркнуть, что в процессе принятия закона учет мнений представителей гражданского общества, которые будут участвовать в его реализации, не только дает возможность привести законы в соответствие с жизненными реалиями, исключить некорректные, коррупциогенные факторы и заведомо невыполнимые установления, но и позволяет закону заранее получить определенную поддержку социальных групп и институтов, и общества в целом, начать подготовительную работу по обеспечению его выполнения заблаговременно.

# ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: МЕТОДЫ И МЕХАНИЗМЫ

**М. Г. ЗВЯГИНЦЕВ,**

Заместитель председателя Международного антикоррупционного комитета, директор института правообразования «Ра»

## **I. Общетеоретическая часть**

### **Управление земельными ресурсами — коррупциогенная функция органов власти**

Не располагающее к проявлению коррупциогенных факторов, надлежащее исполнение должностными лицами органов власти своих полномочий как следствие качественного государственного и муниципального управления немыслимо без соответствующей финансово-экономической основы.

С развитием рыночных отношений доходы от использования государственного и муниципального имущества приобретают характер одного из основных источников пополнения бюджетов всех уровней. В связи с этим на первое место выходит проблема обеспечения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью.

Российская Федерация обладает самыми обширными земельными ресурсами в мире. Поэтому земля в нашей стране представляет собой основу государственного и муниципального имущества. Площадь России занимает 12,5 % мировой территории, что составляет примерно 1709 млн га земли. Естественно, что при наличии такого количества земельно-ресурсовых богатств в государстве должна обеспечиваться жесточайшая политика их распределения между заинтересованными в этом лицами, на корню пресекается все коррупциогенные проявления в сфере земельных отношений.

Органы местного самоуправления, как правило, являются тем низовым звеном власти, на которое возложена основная функция по удовлетворению потребностей населения, бизнеса, общественных объединений и т. д. в земельных участках. Поэтому самое широкое распространение земельная коррупция получает именно в деятельности муниципальных чиновников.

Вместе с тем органы власти любого уровня самостоятельно управляют публичной собственностью, в том числе земельной недвижимостью, составляю-

щей их казну. При этом управление земельными ресурсами является одной из важнейших публично-правовых функций органов власти и представляет собой властную деятельность по нормативному и оперативному регулированию отношений в области охраны и использования земель. Говоря простым языком, одни органы власти принимают правила управления земельными ресурсами, другие — непосредственно осуществляют это управление, а третьи — надзирают за законностью того, как первые принимают эти правила, а вторые — их исполняют. Что выходит в итоге, полагаем, понятно: распространение коррупции вместо одного направления — идёт сразу по трём! Возникает резонный вопрос: как это вообще можно победить коррупцию государственными методами, если известно, что коррупция — явление системно-государственное?

Внятного ответа не последует, да и ждать его не имеет смысла. К сожалению, в существующих реалиях этот вопрос так и будет оставаться риторическим. Почему? Так выгодно. Власть, конечно, может бороться сама с собой. Но бывает это очень редко, только в тех случаях, когда уже действительно «прижимает», когда не бороться просто нельзя, а иначе возникает угроза существования самой власти. Главное — не доводить народное недовольство до «точки кипения», за которой последствия могут приобрести необратимый характер. А до этого момента можно спокойно эксплуатировать людское терпение. И лучше всего, если народ будет продолжать находиться во «тьме неведения и невежества», испытывать безразличие к политическим вопросам и своей судьбе, зная, что изменить что-либо в жизни просто невозможно и бесполезно. Всё равно ничего не получится, а понапрасну можно и не трепыхаться. Чтобы вылечить народ от этой болезни опущенных рук, а государство — от изъедающей его коррупции, фальшивыми полумерами не обойтись. Нужен системный подход, при котором: 1) государев правитель должен набраться мужества и признать, что залог победы над коррупцией — в отказе от части властных полномочий и передаче их народу; 2) а народ — осо-

знать, что он хозяин своей судьбы, своей жизни и самое главное — своей земли. В конечном итоге, именно народ на местном уровне должен определять земельную политику своего муниципального образования, решать, что он хочет развивать на собственных землях и кого желает видеть на них в качестве своих партнёров.

В настоящее время земельные полномочия органов власти настолько обширны и глубоки, при этом так произвольно могут осуществляться, что простой землевладелец объективно не может ощущать себя полноправным хозяином земли. Он всегда окружен множеством страхов, умело превращаемых чиновниками в благоприятную среду для лихоимства. Вот рядовой пример из жизни. Предприниматель приобрёл в собственность земельный участок сельскохозяйственного назначения для ведения фермерского хозяйства, но бизнес «не пошёл», заниматься сельским хозяйством в выбранной местности оказалось нерентабельным, образовались долги. Как поступить? Продать земельный участок с таким целевым назначением не выгодно. Серьёзные деньги за него не заплатят. Единственный приемлемый вариант — снова вложиться и организовать на земельном участке новое направление бизнеса, например, продажу дачных и садовых участков. Но что для этого нужно? Только подпись чиновника на постановлении об изменении вида использования земельного участка. И всё. Просто сказать, да не просто сделать. Так как рентабельность продажи таких участков высока, то представьте себе размер «стоимости» подписи местного чиновника. Интересно получается, цена земельного участка многократно взлетает лишь потому, что у него на бумаге изменился вид использования. Сам же участок, каким был, таким и остался. Но страх нашего предпринимателя отнюдь не перед предвкушением огромных прибылей от реализации его новой идеи. Страх от безысходности. Если он не заплатит деньги чиновнику за подпись — участок отберут, так как он не используется по целевому назначению. В итоге горе-бизнесмен стоит перед выбором в двойном капкане — продолжать заниматься убыточным хозяйством он не может, поэтому рискует лишиться земельного участка ввиду его неиспользования, но одновременно — из-за долгов не имеет возможности оплатить «муниципальную услугу».

В связи с тем, что полномочия органов власти распространяются только в границах подведомственных территорий (территориальных образований), соответствующие земли служат пространственным пределом реализации государственной и муниципальной политики. В то же время земельная политика органов власти не ограничивается гражданскими правами собственников земельных участков по их свободному использованию, так как основана на праве территориального верховенства. Поэ-

тому органы власти осуществляют свои полномочия не только в отношении земельных участков, находящихся в публичной собственности, но и в отношении земельных участков, относящихся к иным формам собственности, и находящихся на подведомственной территории. Наличие таких исключительных полномочий как раз и объясняет властную вседозволенность, часто превращающуюся в коррупционный беспредел. В чём суть этой проблемы? В сосредоточении в руках чиновников двух разных по своей природе функций: земельно-властной (управление земельными ресурсами) и земельно-хозяйственной (распоряжение земельными ресурсами).

Земельное законодательство возлагает на уполномоченные органы власти обязанность обеспечивать управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Даже обывателю бессмысленно задаваться вопросом: соответствует ли земельная политика органов власти перечисленным принципам?

По состоянию на 1 января 2008 года 92,3 % (около 1 577 млн га) земельного фонда Российской Федерации остаётся в государственной или муниципальной собственности. И только 7,3 % (около 15 084 тыс. га) находится в частной собственности граждан<sup>1</sup>. (Не стоит, конечно, забывать, что более 60 % всех земель России составляют леса, которые должны находиться в государственной собственности. Но особо от этого общая картина не меняется).

Общеизвестно и подтверждено историческим развитием то, что государство — это наименее эффективный из всех собственников земли. Нахождение огромных незадействованных земельных массивов в публичной собственности является признаком отсталости, если не сказать полной деградацией, государственной земельной политики.

Многие специалисты указывают на то, что публичные земли, не переданные никому в заведование или в пользование, и в связи с чем, не испытывающие полноценной хозяйской заботы, ухудшают свои качественные характеристики, деградируют, зарастают, приходят в негодность.

Между тем земля, как территориальный базис, является самым ценным достоянием любого государства и его народа. Уникальность и многофункциональность земли позволяют говорить о ней одновременно как о природном объекте и природном ресурсе, недвижимости и объекте земельных прав. Земля — это основа жизни и деятельности человека. Это то неоценимое наследие, которое нынешнее

<sup>1</sup> Официальные данные Роснедвижимости с сайта: <http://www.kadastr.ru>.

поколение обязано передать потомкам, если хотя бы не в первоначальном виде, то однозначно в трепетно и бережно сохранённом состоянии. В связи с этим государственная и муниципальная земельная политика должна основываться на таких фундаментальных демократических принципах, как: законность в деятельности органов власти; уважение прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений; служение интересам народа; недопустимость злоупотребления предоставленной властью и полномочиями и др. Естественно, что механизм обеспечения осуществления этих принципов состоит единственно — в передаче большинства как хозяйственных, так контрольных и других публичных полномочий, в руки населения того муниципального образования, где расположены соответствующие земельные участки.

Распоряжение земельными участками как функция органов власти заключается в определении их дальнейшей юридической судьбы, которая, однако, выбирается не произвольно, а в строгом соответствии с императивными требованиями законодательства.

На выбор юридической судьбы отчуждаемого земельного участка влияют различные обстоятельства. Они могут быть связаны с:

— статусом заинтересованного в предоставлении земельного участка лица (гражданин или организация, орган государственной власти или орган местного самоуправления, муниципальное или государственное унитарные предприятия и т. д.);

— титулом, на котором предполагается предоставление земельного участка (собственность, аренда, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование), и волеизъявлением заинтересованного лица;

— целями, для достижения которых предполагается предоставление земельного участка (для строительства, для целей, не связанных со строительством) и целями дальнейшего использования земельного участка (осуществление многоэтажного или индивидуального жилищного строительства, ведение фермерского, личного подсобного или дачного хозяйства, садоводство, огородничество или животноводство и т. д.);

— другими обстоятельствами.

В отличие от распоряжения категория «управление земельными участками» употребляется при характеристике властных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в отношении соответственно государственной или муниципальной собственности на землю. Таким образом, распоряжение земельными участками есть частный элемент более широкого по содержанию понятия «управление земельными ресурсами». Как хозяйственная функция органов местного самоуправ-

ления оно, тем не менее, имеет под собой чётко выражённую властную основу.

Заострение внимания на вопросе конкретизации, полагаем, одних из важнейших земельно-правовых понятий «управление земельными ресурсами» и «распоряжение земельными ресурсами» не случайно. Отсутствие чёткого законодательного определения фундаментальных категорий земельного права является, по нашему мнению, одной из основных предпосылок проявления коррупциогенных факторов в сфере земельных отношений.

На существующем этапе своего развития земельное законодательство Российской Федерации в своих коренных, системных вопросах не то что несовершенно, а просто объективно неспособно урегулировать важнейшие и актуальнейшие вопросы земельных отношений.

До сих пор законодателем не решена проблема полноты, чёткости и ясности категориального аппарата земельного права, что на практике приводит к своевольному и порою откровенно безрассудному толкованию правоприменителями краеугольных земельно-правовых понятий в угоду своим корыстным или иным личным интересам. Наиболее остро изложенная проблема проявляется при толковании таких дефиниций, как «целевое назначение земельного участка», «целевое и разрешённое использование земельного участка», «изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд», «изъятие земельного участка в связи с его использованием не по целевому назначению» и др.<sup>2</sup>

В. В. Витрянский правильно указывает, что «федеральные законы и другие нормативные правовые акты, регламентирующие оборот недвижимости, зачастую включают в себя противоречивые правила, дублируют друг друга, по-разному регулируют одни и те же отношения, что негативным образом сказывается на судебной практике и в конечном итоге — на уровне обеспечения и защиты прав участников имущественного оборота недвижимого имущества: граждан, юридических лиц, публичных образований»<sup>3</sup>.

Нечёткость, неконкретность и неясность формулирования правовых норм; отсутствие определённого разграничения действия норм земельного и гражданского законодательства; произвольное (несистемное) понимание закона правоприменителями; регламентация важнейших земельных отношений на уровне подзаконных актов и ненормативных ин-

2 Из доклада М. Г. Звягинцева на международной конференции «Проблемы и перспективы развития родовых поместий», проводившейся 27 октября 2007 года в МАГМУ РАГС при Президенте РФ // <http://www.institutra.ru>.

3 В. В. Витрянский. Пути совершенствования законодательства о недвижимом имуществе // *Хозяйство и право*. 2003. № 6.

струкций (писем, указаний и т. д.) государственных ведомств и их подразделений; отсутствие отлаженной системы несудебного контроля за соответствием издаваемых региональными и муниципальными властями нормативных и индивидуальных правовых актов федеральному законодательству; и другие неразрешённые проблемы, приводящие к постоянным земельным спорам, делают конституционные гарантии реализации гражданами своих земельных прав в немалой степени иллюзорными. В частности, авторы Концепции развития земельного законодательства России (С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков, Е. А. Галиновская) справедливо выделяют в качестве существенного недостатка нормативной базы обстоятельство, что в вопросах управления и распоряжения государственными природными ресурсами по объёму и значимости до сих пор преобладают нормы, закреплённые подзаконными нормативными актами. По их мнению, правовое регулирование управления и распоряжения государственной собственностью, в т. ч. на природные ресурсы и землю, должно осуществляться, прежде всего, законами. Данные законы должны содержать прозрачные механизмы реализации полномочий соответствующими органами власти, не допускать дублирования функций в области распоряжения государственной собственностью.

В. А. Кикоть, не без оснований возмущаясь, отмечает, что «многие конкретные противоречия по вопросам земельной политики и земельного законодательства, казалось бы принципиально решённые Конституцией, в значительной степени остаются пока практически неразрешёнными или разрешаются по произволу бюрократов. Отсутствие ясности или противоречивость законов благоприятствуют злоупотреблениям, коррупции, ведут к нерациональному использованию значительной части земель России»<sup>4</sup>.

По этому поводу Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался в своих решениях. Например, в Постановлении от 13 декабря 2001 года № 16-П<sup>5</sup> он отметил, что из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить её единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике, и, следовательно, неизбежно ведёт к произволу.

В Постановлении от 15 июля 1999 года № 11-П<sup>6</sup> Конституционный Суд РФ указал, что общеправовой критерий определённости, ясности, недвусмыс-

ленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19, ч. 1, Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределённость содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведёт к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона.

По наблюдению Б. В. Ерофеева, «отсутствие чётко продуманного механизма изменения всей сложившейся на протяжении десятилетий системы земельных отношений в России привело к многочисленным правонарушениям и злоупотреблениям со стороны должностных лиц органов власти и управления, что дискредитировало саму идею государства о справедливом и обоснованном перераспределении земель, переходе преимущественно к экономическим методам управления земельными ресурсами»<sup>7</sup>.

К сожалению, что стало вполне естественным для современной российской действительности, названный процесс не самым наилучшим образом отразился на правах обычных граждан: землепользователей, землевладельцев, арендаторов и собственников земельных участков, которые вынуждены вступать с органами власти в земельные споры, чтобы урегулировать отношения, нарушенные непродуманными действиями законодателя.

Универсальная функция по управлению земельными ресурсами распадается на такие основные направления деятельности органов власти, как: территориальное планирование, предоставление, резервирование и изъятие земельных участков, землеустройство, ведение кадастра недвижимости в части учёта земельных участков и государственной регистрации прав, земельный контроль и мониторинг земель. Само собой разумеется, что ни одно из перечисленных направлений земельной политики не лишено коррупциогенной составляющей. Вместе с тем остановим своё внимание лишь на тех направлениях, в которых должностные злоупотребления проявляются в наибольшей степени.

## Территориальное планирование

В целях планирования и организации рационального использования земель и их охраны, развития и улучшения пространственной организации территорий, совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами социально-экономического развития, а также определения

4 Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002.

5 Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

6 Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5.

7 Б. В. Ерофеев. Земельное право России: учебник. М., 2006. С. 211–212.

иных направлений рационального использования земель и их охраны вводится территориальное планирование.

В ходе территориального планирования решаются вопросы, связанные с предлагаемым изменением существующих или планируемых границ административно-территориальных образований, населённых пунктов, функциональных и территориальных зон, земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых природных территорий, земельных участков, относящихся к различным формам собственности, территорий объектов культурного наследия, зон планируемого размещения объектов капитального строительства муниципального, регионального и федерального значения и т. д.

Именно документы территориального планирования на законных основаниях позволяют органам власти вторгаться в сферу земельно-имущественных отношений землевладельцев, резервировать принадлежащие им земельные участки и в ряде случаев изымать их, руководствуясь исключительно целесообразностью планирования подведомственной территории. Понятно, что это направление в деятельности органов власти является одним из самых привлекательных для нечистых на руку чиновников.

Чтобы не быть голословными, приведём пример из практики. Федеральный закон «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», определяя процедуру изменения категории земельных участков, устанавливает требование об обязательности отказа заинтересованному лицу в переводе земельного участка в другую категорию, если обнаружится несоответствие испрашиваемого целевого назначения земельного участка утверждённым документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации. Редакция нормы права, устанавливающей это основание для принятия акта об отказе в переводе земельного участка из одной категории в другую, вызывает наибольшие нарекания. Дело в том, что установление подобного жёсткого правила о том, что не допускается перевод земельных участков из одной категории в другую, если это противоречит планировочной документации, ставит заинтересованное лицо в полную зависимость отнюдь не от закона, а от широкого усмотрения чиновника, его «доброй воли». В этом отношении полностью парализуется инициатива правообладателя, т. к. она наткнется на прямой запрет закона. В то же время чиновник не связан этими императивными рамками, т. к. именно в его власти и находится возможность повлиять на политику территориального планирования, а, следовательно, удовлетворить ходатайство, предварительно начав процедуру внесения изменений в планировочную документацию, или отказать в этом, сославшись на анализируемую норму закона.

Действующая редакция названного Закона изобилует множеством подобных примеров коррупциогенности. Ещё одной интересной в этом отношении нормой является правило об определении чиновником целесообразности изменения категории земельного участка. То есть не сам собственник определяет, как ему целесообразнее использовать земельный участок (т. е. для каких целей), а за него это делает орган власти. Естественно, что, например, условие о возможности и целесообразности включения земельного участка сельскохозяйственного назначения в границы населённого пункта, безусловно, также является коррупциогенным фактором законодательства, т. к. позволяет субъективно подходить к вопросу изменения категории земельного участка.

На основании утверждённых в установленном порядке документов территориального планирования (схем территориального планирования, генеральных планов) в целях размещения объектов капитального строительства соответственно федерального, регионального или муниципального значения разрабатывается документация по планировке территории (планировочная документация).

В ходе исполнения документов территориального планирования проводится территориальное зонирование, по результатам которого определяются соответствующие функциональным территориальным зонам. В качестве разновидности территориального зонирования выступает градостроительное зонирование. В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

Основным документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки.

А. П. Анисимов отмечает, что «в подавляющем большинстве муниципальных образований России до сих пор не разработаны правила землепользования и застройки. Большинство должностных лиц органов местного самоуправления, от которых зависит разработка Правил, не заинтересованы в этом, поскольку установление чёткой и «прозрачной» процедуры осуществления строительной деятельности (изменения параметров объектов недвижимости на участке) приведёт к ликвидации многих существующих коррупционных схем»<sup>8</sup>.

8 А. П. Анисимов. Зонирование территорий городских и сельских поселений: виды и правовое значение // Право и экономика. 2004. № 6.

В подтверждение сказанному, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годах) отмечается, что процедуры приватизации земельных участков и предоставления прав на земельные участки для строительства и иного хозяйственного использования непрозрачны и чрезмерно усложнены. Одной из причин неэффективности процедур предоставления прав на земельные участки является отсутствие во многих городах правил землепользования и застройки (приняты менее чем в 10 населённых пунктах).

По убеждению С. В. Беляевой, «подобное положение дел позволяет органам государственной власти и органам местного самоуправления на законных основаниях избегать проведения торгов (конкурсов, аукционов) при предоставлении земельных участков для строительства, использовать властные полномочия в интересах аффилированных хозяйствующих субъектов и иным образом злоупотреблять предоставленными правами. В тех же случаях, когда на земельные участки, предназначенные для строительства, проводятся торги (в особенности конкурсы), наблюдается большое количество нарушений, торги недостаточно открыты и их победитель во многих случаях заранее преопределён»<sup>9</sup>.

Ключевой проблемой территориального планирования в плане предотвращения коррупциогенных проявлений является практическая реализация планировочной документации. Например, вследствие недостатков территориального планирования и территориального землеустройства создаются многочисленные проблемы, связанные с невозможностью отчуждения земельных участков из публичной собственности. Это происходит в том случае, когда образованные земельные участки не соответствуют предельным (максимальным и (или) минимальным) размерам земельных участков, установленным земельным законодательством. По закону такие участки не могут предоставляться в собственность граждан и юридических лиц. Названная проблема является собой настоящий бич современного земельного законодательства, при этом её решение нормативно не регламентировано, что создаёт благоприятные условия для проявления коррупции, различных злоупотреблений, мошенничества и других преступных посягательств на общественный порядок.

Как отмечает А. А. Ялбулганов, «специалисты обратили внимание и на то, что при перераспределении земель часто отсутствовали предпроектные проработки, технико-экономические обоснования, расчёты, специальные проекты, а работы велись не на

единых технических и информационных базах и без соблюдения единой технологии, технических условий и правил. Как следствие, появились такие недостатки землевладения и землепользования, как дальнотемелье, чересполосица, вклинивание, вкрапливание, изломанность и неправильное расположение границ»<sup>10</sup>.

В кадастровой практике нередко возникают проблемные ситуации, связанные с необходимостью устранения «дефектов» землеустройства при территориальном планировании (результатах невыверенного предоставления земельных участков, совершения сделок с земельными участками без учёта расположения их границ на местности, при которых возникают недостатки в расположении земельных участков — вклинивания, вкрапливания, изломанности и т. д.). При этом в законодательстве отсутствует регулирование отношений по исправлению указанных недостатков, в т. ч. не регламентирован порядок устранения «дефектов» землеустройства, не определена компетенция органов, в ведении которых находятся соответствующие земельные участки и органов, обязанных осуществлять контроль и выявлять в ходе него подобные нарушения. Всё это приводит к невозможности удовлетворить законные интересы граждан-правообладателей, которые вынуждены терпеть неудобства в пользовании своими земельными участками.

Устранение недостатков в расположении земельных участков (чересполосицы, вкрапливания, вклинивания, дальнотемелья, изломанности и неудобств в использовании) осуществляется путём изменения границ земельного участка за счёт присоединения к нему «неудобного» (по размеру меньше минимального предельного) земельного участка. В земельном законодательстве эта процедура получила название «упорядочение объекта землеустройства».

В связи с объективной невозможностью предоставления земельного участка в целях устранения недостатков территориального землеустройства меньше минимального предельного размера процедура предоставления, не изменяя своей сущности, меняет название на процедуру изменения границ земельного участка за счёт присоединения к нему «проблемного» землепользования.

Сложившийся в законодательстве пробел в правовом регулировании, создавший ситуацию, при которой с одной стороны формально не допускается предоставлять из публичной собственности земельные участки по размеру меньше минимального предельного, а с другой стороны требуется оперативное устранение недостатков землеустройства, застав-

9 С. В. Беляева. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Законодательство и экономика. 2005. № 10.

10 А. А. Ялбулганов. Комментарий к Федеральному закону от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве». М., 2006.

ляет правоприменителей искать приемлемые решения, которые, порою, не всегда отвечают требованию формальной законности.

Изменение границ земельного участка осуществляется решением уполномоченного органа власти, вынесенным на основании материалов землеустройства, свидетельствующих о невозможности предоставления земельного участка в общем порядке ввиду несоответствия его размера минимальному предельному.

В современных условиях функция территориального планирования должна быть в скорейшем времени пересмотрена в сторону принятия жёстких и однозначных законодательных правил, определяющих возможность осуществления планировочной политики только основываясь на общих решениях населения соответствующих территорий.

### **Распоряжение земельными участками**

Гражданин сегодняшней России не чувствует себя в полной мере сыном Отечества, так как лишён малой Родины и прямо не участвует в определении судьбы национальных природных богатств, если, конечно, не является членом совета директоров компании-природоресурсного монополиста.

Практически любой предприниматель или даже простой человек, желающий приобрести земельный участок из публичной собственности, которые обращались для этого в уполномоченный орган власти, знают, что реализовать своё конституционное право иметь в частной собственности землю, конечно, можно. Только для «положительного решения вопроса» необходимо «внести n-ю сумму на развитие муниципального образования» (как правило, по процедуре, исключающей зачисление денежных средств в бюджет). И это распространено практически повсеместно. За исключением, пожалуй, тех мест, где земля вообще не ценится (заброшенные деревни с разрушенной инфраструктурой, удалённые и необжитые уголки и т. д.).

По обоснованному замечанию А. Орлова, «именно коррупция, наряду с распродажей природных ресурсов, стала одним из главных источников обогащения бюрократов всех мастей. Жертвами неустанных поборов являются не только предприниматели, студенты, владельцы автомобилей. В их число всё чаще попадают нищие крестьяне, дачники и огородники, которым приходится «давать на лапу» за оформление земельного участка, составление кадастра, получение той или иной справки»<sup>11</sup>.

Проблема справедливости распределения земельных ресурсов и деогосударствления собственности

на землю через публичную функцию распоряжения земельными ресурсами давно обсуждается в высших органах государственной власти. Думаем, нет необходимости подробно расписывать, почему до сих пор ситуация с мёртвой точки не сдвинулась. А вместо действительного решения проблемы — осуществляется «выпускание пара» посредством различных «круглых столов», «дискуссионных клубов», «слушаний», «обещаний» и другого стандартного набора демагогических приёмов.

Одной из провозглашённых целей ФЦП «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999-2002 годы» являлось создание российской национальной системы землепользования, которая бы позволила соединить свободу владения землёй, её эффективное использование и социальную справедливость при распределении земли.

Однако, как показывает практика, указанной цели достигнуто не было. При этом со стороны власти в периоды с конца 1990-х годов и по сегодняшнее время в этом направлении не предпринято никаких реальных шагов, не разработано и не внедрено ни одного юридического механизма, направленного на достижение этой цели.

В 2006 году депутатами Государственной Думы А. В. Островским, И. В. Лебедевым, Е. Ю. Соломатинным был внесён законопроект № 301347-4 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ в части расширения оснований бесплатного предоставления гражданам в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», который не получил поддержки ни в самой Думе, ни в Правительстве.

Депутатами подчёркивалось, что обеспечение возможности каждому гражданину Российской Федерации бесплатно получить в собственность земельный участок для индивидуального жилищного строительства, ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства и личного подсобного хозяйства позволит улучшить жилищные условия граждан, а также обеспечить себя и свою семью продуктами питания.

Вместе с тем эта позиция для остальных чиновников осталась непонятой. Например, в заключении по этому законопроекту от 7 сентября 2006 года № 3.9-72/3 Комитета Государственной Думы по собственности за подписью председателя В. С. Плескачевского указано, что «бесплатное наделение землёй вряд ли можно признать эффективной мерой решения проблемы обеспечения общества жильём и продовольствием в условиях рыночной экономики». Представляется, что понимать эту мысль нужно следующим образом — если все граждане получат возможность бесплатно приобрести из публичной собственности земельный участок для строительства жилья и обеспечения продуктами питания, это нарушит пра-

<sup>11</sup> Ржа разъедает сердце Родины // Российская земля. 2006. № 25.

вила рыночной экономики: кто же тогда станет покупать жилую недвижимость по необоснованно завышенным ценам и питаться заморскими (американскими, голландскими, африканскими и т.д.) экспортными продуктами сомнительного происхождения? Логике здесь искать не нужно. Представляется, что дело совсем не в логике.

Вместе с тем сам В. С. Плескачевский ещё до внесения законопроекта на рассмотрение заявлял: «Для того чтобы сдвинуть земельную реформу, нужно решить одну серьёзную проблему — проблему первичной продажи земельных участков из государственной собственности. Дело в том, что на сегодняшний день более 90 % земли на территории России и значительная часть экономически активной земли в поселениях по-прежнему находится в руках государства, или субъекта Федерации, или муниципалитета, но не в частных руках»<sup>12</sup>.

По опросам Фонда «Общественное мнение» большинство респондентов идеальным жильём назвали отдельный дом, 65 % хотели бы жить там с женой (мужем) и детьми, 23 % — большой семьёй из нескольких поколений, 9 % — в одиночку. При этом для 29 % опрошенных благоустроенный дом с участком (садом) и баней стал бы воплощением мечты о жильё.

В настоящее время содержащиеся в Конституции РФ, Земельном кодексе РФ, специальных федеральных законах о земле гарантии обеспечения каждому гражданину Российской Федерации возможности получить из государственной или муниципальной собственности земельный участок для какой-либо из предусмотренных в законодательстве целей использования не работают.

Всё это наводит на мысль, что в государстве какими-то силами проводится целенаправленная политика по недопущению граждан на землю, всяческому ограничению наших земельных прав, лишению личной свободы и имущественной самостоятельности, созданию искусственной и замкнутой системы закабаления человека через ипотечную и кредитную системы, «дикакапиталистические» условия труда, необоснованное повышение тарифов ЖКХ, постоянный рост цен и инфляцию на продукты первой необходимости и транспортные услуги, культивирование идеологии потребительского общества и т. д.

Естественно, что при такой ситуации определяющее большинство в структуре всех земельных правонарушений будет составлять самовольное занятие земельных участков. Люди стремятся на землю — а

12 В. С. Плескачевский. Проблемы земельной реформы на муниципальном уровне // Доклад Председателя Комитета ГД ФС РФ по собственности на семинаре-совещании с главами муниципальных образований Российской Федерации, проводившимся 20-21 апреля 2005 года в г. Руза Московской области.

им создаются всяческие преграды в достижении этой цели. В частности, по официальным данным Роснедвижимости в 2006 году количество земельных правонарушений этого вида равнялось 40 915, что составляет более 65 % от выявленных нарушений, а площадь самовольно занятых земельных участков составила более 4 911,7 тыс. га<sup>13</sup>.

Органы государственной власти признают ключевую роль малых форм хозяйствования на земле в обеспечении продовольственной безопасности нашей страны. Например, по сведениям Минсельхоза России в 2004 году в индивидуально-семейном секторе произведено 93,8 % картофеля, 85,1 % овощей; 18,8 % зерна; 11,4 % сахарной свёклы; 54,9 % скота и птицы; 55,0 % молока; 27,2 % яиц; 68,2 % шерсти<sup>14</sup>. И это при том, что личные подсобные хозяйства занимают только 4,7 млн га, сады — 0,75 млн га, огороды — 18,6 тыс. га, а дачи — 11,8 тыс. га земель<sup>15</sup>.

Вместе с тем чиновники либо намеренно ничего не предпринимают для активизации решения этого вопроса, закрывая глаза на очевидные факты и научно обоснованные данные, либо легкомысленно надеются на саморегулирующую роль рыночных отношений. В информационном листке Росстата, распространяемом в преддверии всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года, отмечалось, что «личные подсобные хозяйства играют как никогда важную роль в жизни многих людей, а для кого-то они стали основным источником существования. Сегодня аграрному сектору, людям, работающим на земле, нужна политика, реально отвечающая их интересам, отстаивающая их права, защищающая их труд». По данным того же Росстата для 2 млн 196,5 тыс. (14,7 %) подворье является дополнительным, а для 97,7 тыс. (0,7 %) хозяйств — основным источником денежных средств<sup>16</sup>. Согласно итогам Всероссийской сельскохозяйственной переписи в России существует около 22 млн 799,4 тыс. личных подворьев граждан, которые, владея всего лишь 4 % земли, снабжают овощами и картофелем всю страну<sup>17</sup>.

В Концепции развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов Минсельхоз России констатирует: «крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, сельские предприниматели способствуют сохранению сельского

13 Официальные данные Роснедвижимости с сайта: <http://www.kadastr.ru>.

14 Официальные данные Минсельхоза с сайта: <http://www.mcsx.ru>.

15 Официальные данные Роснедвижимости с сайта: <http://www.kadastr.ru>.

16 Г. Сильвестров. Прокормит ли нас ЛПХ // Российская земля. 2007. № 26.

17 Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г.: в 9 т. М., 2008.

расселения и сельского образа жизни, народных традиций, культурного разнообразия страны. Значительна их роль в трудовом воспитании молодёжи, сохранении и передаче производственного и социального опыта от старших поколений младшим. В силу того, что преобладающая часть крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств ведёт менее специализированное, по сравнению с крупными предприятиями, аграрное производство и выращивает относительно более широкий набор сельскохозяйственных культур и животных, они вносят заметный вклад в сохранение биоразнообразия агроценозов, обеспечение их устойчивости, улучшение экологической ситуации в сельской местности. В перспективе социально-экономическая роль индивидуально-семейного сектора усилится, особенно в наполнении местных и региональных агропродовольственных рынков, в производстве продукции «экологического сельского хозяйства», предоставлении общественных благ (сохранении сельского расселения, сельского образа жизни и культуры; удовлетворение рекреационных потребностей; обеспечение социального контроля над территорией)»<sup>18</sup>.

Однако до сих пор на федеральном уровне кроме пространственных декларационных документов не принято ни одной реальной целевой программы, стимулирующей «переселение» граждан на землю.

Выходит, что земельная политика нашего государства либо соткана из необъяснимых противоречий и парадоксов, либо намеренно направлена на создание самых благоприятных условий для распространения коррупции и других должностных злоупотреблений в сфере земельных отношений.

Отсутствие продуманной государственной земельной политики, наличие такого объёма нерешённых проблем никогда не позволят справиться, ни с демографической, ни жилищной, ни с социальной, ни с какой-либо иной кризисной ситуацией в стране.

В общем, проблема ясна и понятна. Остаётся продолжать ждать выражения политической воли.

Когда речь идёт не о конституционно-правовой основе полномочия по распоряжению земельными участками, а о его конкретном предметном содержании используется термин «предоставление земельных участков», который, как это характерно для российской правовой действительности, различно понимается и в доктринальной и в учебной литературе, а также в судебной, административной и иной практике. Вместе с тем, от правильного толкования указанного юридического термина зависит адекватное вложенному законодателем замыслу применение норм законодательства о предоставлении земельных участков к соответствующим правоотношениям, законное и справедливое рассмотрение и разрешение соответствующих земельных

споров, создание «прозрачных» условий, исключающих или существенно ограничивающих проявление коррупциогенных факторов. В значении указанного термина нередко употребляются другие по своему характеру понятия: «приобретение земельных участков», «приобретение прав на земельные участки», «переход прав на земельные участки», «приватизация земельных участков», «выдел земельных участков», «отвод земельных участков», «передача земельных участков» и др. Неопределённость в вопросе правильного применения в законодательстве перечисленных терминов приводит к многочисленным земельным спорам, а зачастую и парализует действие тех или иных гарантий реализации земельных прав.

В завершение статьи приведём замечательные слова А. Лофиченко, достаточно точно отражающие тревожные процессы, происходящие сегодня в земельных правоотношениях: «Культура земледелия является неразрывной частью общей культуры нации. И когда какая-то группа людей, начиная с властных структур, откалывается от неё и всеми силами старается забыть о древней и самобытной культуре народа, всех неминуемо настигает кара в виде общей деградации и превращения в примитивное общество, обречённое быть на обочине цивилизации»<sup>19</sup>.

## II. Практическая часть

Аббревиатуры малых форм хозяйствования на земле:

**ЛПХ** — личное подсобное хозяйство;

**КФХ** — крестьянское (фермерское) хозяйство;

**ИГС** — индивидуальное гаражное строительство;

**ИЖС** — индивидуальное жилищное строительство;

**СНО** — садоводческое некоммерческое объединение граждан;

**ОНО** — огородническое некоммерческое объединение граждан;

**ДНО** — дачное некоммерческое объединение граждан.

Помимо прямых методов предупреждения коррупции в сфере земельных отношений, связанных в первую очередь с деятельностью законодательной ветви государственной власти, немаловажное и даже, наверное, большее значение имеют косвенные методы предупреждения коррупции. Основным из таких методов следует признать популяризацию основных законодательных положений в сфере использования и охраны земель среди населения.

Ниже рассмотрены самые распространённые

18 Документ взят с сайта: <http://www.mcх.ru>.

19 О культуре земледелия // Российская земля. 2006. № 25.

юридические ситуации, возникающие в практике применения земельного законодательства, знание о правильном разрешении которых будет являться условием профилактики коррупционных проявлений в сфере управления земельными ресурсами.

### **Предупреждение коррупции в сфере приобретения земельных участков из публичной собственности**

*Земельный участок предоставлен в пожизненное наследуемое владение для ведения КФХ. В целях безвозмездного приобретения в собственность указанного земельного участка соответствующее заявление было направлено в уполномоченный орган местного самоуправления. Однако орган местного самоуправления отказал в удовлетворении этого заявления, сославшись на то, что интересующий земельный участок предоставлялся для коммерческих целей (ведение КФХ), а в этом случае предоставление его на безвозмездной основе не представляется возможным.*

#### **Правомерна ли позиция органа местного самоуправления?**

Описанная ситуация довольно неоднозначно решается на практике.

Пленум ВАС РФ, в своём постановлении от 24 марта 2005 года № 11 отметил, что в соответствии со ст. 23 Гражданского кодекса РФ к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила Гражданского кодекса РФ, регулирующие деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями. Поскольку юридические лица в силу п. 5 ст. 20 Земельного кодекса РФ не имели права на безвозмездное приобретение земельного участка в собственность, то граждане, имеющие статус индивидуального предпринимателя, владеющие земельными участками на *праве постоянного (бессрочного) пользования*, также были не вправе приобретать в собственность земельные участки, предоставленные им для осуществления предпринимательской деятельности, на *безвозмездной основе*.

Однако необходимо отметить, что Суд распространил действие ст. 23 Гражданского кодекса РФ только на земельные участки, предоставленные индивидуальным предпринимателям на *праве постоянного (бессрочного) пользования*. Порядок приобретения указанных земельных участков в собственность индивидуальных предпринимателей определён в п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Что касается земельных участков, предоставленных на *праве пожизненного наследуемого владения* и

используемых индивидуальными предпринимателями в коммерческих целях, приобретение их в собственность должно было осуществляться в соответствии с правилами, предусмотренными п. 3 ст. 28 Земельного кодекса РФ (в двухнедельный срок) с учётом особенностей, изложенных в специальных федеральных законах. Но в связи с введением законом «о дачной амнистии» презумпции права собственности на предоставленные земельные участки и отменной п. 3 ст. 28 Земельного кодекса РФ возникший вопрос остаётся «повисшим в воздухе».

В то же время в судебной практике встречаются дела, при рассмотрении которых суды приходят к выводу, что правила ст. 23 Гражданского кодекса РФ не могут применяться к индивидуальным предпринимателям, использующим предоставленный им на *праве пожизненного наследуемого владения* земельный участок, поскольку возможность предоставления земли юридическим лицам на праве пожизненного наследуемого владения законом не предусмотрена.

Единственное, о чём можно категорично утверждать, это содержащееся в п. 7 ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» условие о цене приобретаемых гражданами, осуществляющими деятельность по ведению КФХ, *сельскохозяйственных угодий*, находящихся в их пожизненном наследуемом владении или постоянном (бессрочном) пользовании, которая не должна превышать 20 % их кадастровой стоимости. Однако в соответствии с п. 2 ст. 11 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности КФХ, могут предоставляться и приобретаться земельные участки не только из состава сельскохозяйственных угодий, но и из состава иных групп земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий.

Так согласно п. 2 ст. 77 Земельного кодекса РФ в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются не только сельскохозяйственные угодья, но и земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенной для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутыми водоёмами, а также зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Эти земельные участки также могут предоставляться гражданам для ведения КФХ.

Таким образом, земельные участки из состава иных групп земель сельскохозяйственного назначения, чем сельскохозяйственные угодья, а также из земель иных категорий, предоставленные индивидуальным предпринимателям в пожизненное наследу-

емое владение, могут быть приобретены ими в собственность безвозмездно.

*Есть желание приобрести из муниципальной собственности земельный участок для ведения КФХ.*

***Допускает ли действующее законодательство возможность получить из публичной собственности земельный участок для ведения КФХ, не организовав и не регистрируя при этом само КФХ? По каким основаниям могут отказать в предоставлении земельного участка?***

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» фермерское хозяйство считается созданным со дня его государственной регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16 октября 2003 года № 630 с 1 января 2004 года государственная регистрация КФХ осуществляется в порядке, установленном для государственной регистрации физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей.

Действующее законодательство предусматривает возможность получения (приобретения) земельного участка из публичной собственности для ведения КФХ как до создания самого КФХ, так и после его создания и регистрации. При этом органы власти не имеют права устанавливать дополнительные ограничения и обуславливать возможность предоставления земельного участка для ведения КФХ из публичной собственности фактом создания и регистрации заявителем КФХ.

В Законе о КФХ прописана чёткая процедура и условия предоставления гражданам земельных участков из публичной собственности для ведения КФХ. В свою очередь Земельный кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых органы власти могут отказать заявителю в предоставлении земельного участка. Так, согласно п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев:

- изъятия земельных участков из оборота;
- установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков;
- резервирования земель для государственных или муниципальных нужд.

Также не могут предоставляться в частную собственность и быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством (п. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ), земельные участки, отнесённые к землям, изъятым из оборота.

Кроме того, законным основанием отказа в предоставлении земельного участка является отнесение его к землям, ограниченным в обороте, перечень которых определён в п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ. Однако это основание допустимо только в отношении предоставления земельного участка в частную собственность и только в тех случаях, когда иное не установлено федеральным законом.

Тем не менее, в данной ситуации создание КФХ будет необходимым мероприятием для владельца земельного участка, если он планирует сохранить титул своих прав на него. В противном случае при использовании такого земельного участка не будет соблюдаться одна из основных обязанностей землеобладателя — использование земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешённым использованием. Эта ситуация может привести к изъятию земельного участка по основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

*Между физическим лицом и органом местного самоуправления в 2001 году заключён договор аренды земельного участка сроком на 49 лет. На данном земельном участке находится строение, которое принадлежит арендатору на праве собственности. В 2007 году земельный участок перешёл из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации. В связи с этим орган государственной власти субъекта Российской Федерации направил арендатору земельного участка извещение о его вызове для подписания дополнительного соглашения к договору аренды земельного участка по причине смены его собственника.*

***Будет ли считаться подписание данного дополнительного соглашения фактом реализации арендатором земельного участка своего права выбора — арендовать земельный участок или выкупить его?***

Согласно п. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ граждане, имеющие в собственности или безвозмездном пользовании здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с Земельным кодексом РФ. При этом, если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане — собственники зданий, строений, сооружений.

Указанное право осуществляется гражданами в порядке и на условиях, которые установлены Земельным кодексом РФ, федеральными законами.

Однако в силу п. 3 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» собственники объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральным законом. При этом по желанию собственника объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, относящемся к государственной или муниципальной собственности, соответствующий земельный участок может быть предоставлен ему в аренду на срок не более чем 49 лет.

Конституционный Суд РФ в своём Определении от 9 июля 2004 года № 241-О2 указал, что допустимость применения к отношениям по приватизации земельного участка п. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ должна оцениваться судом в каждом конкретном случае отдельно посредством установления и исследования фактических обстоятельств с целью выяснения вопроса о том, в какой мере затронуты в спорном правоотношении законные интересы сторон. При этом возникновение исключительного права на приватизацию земельного участка непосредственно связано с вопросом о том, *когда заключён договор аренды земельного участка (до или после введения в действие Земельного кодекса РФ)*.

Впоследствии Пленум ВАС РФ в своём постановлении от 24 марта 2005 года № 11 указал, что если договор аренды земельного участка заключён собственником расположенного на нём объекта недвижимости после введения в действие Земельного кодекса РФ, то в связи с тем, что собственник недвижимости *реализовал свое исключительное право приватизации или аренды путём заключения договора аренды земельного участка, он утрачивает право выкупа земельного участка* в соответствии с п. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ.

Казалось, что с выходом постановления Пленума ВАС РФ окончательно разрешён вопрос о порядке приватизации земельных участков, поставленный в зависимости от момента введения в действие Земельного кодекса РФ.

Однако принятие 12 мая 2005 года Определения Конституционного Суда РФ № 187-О2 заставило пересмотреть изложенные выше правовые позиции.

В этом Определении Конституционный Суд РФ отметил: «Из п. 6 ст. 36 Земельного кодекса РФ в системной связи с иными названными его нормами вытекает *обязанность* исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, предусмотренных ст. 29 данного Кодекса, — с учётом обеспечения баланса публичных и частных интересов — подготовить проект договора

купли-продажи или аренды земельного участка и направить его заинтересованному лицу — собственнику расположенного на этом участке здания, строения, сооружения. Если указанное лицо обращается с заявлением о приобретении права собственности на земельный участок путём заключения договора купли-продажи, а исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления не направляет заявителю проект договора купли-продажи либо предлагает заключить договор аренды, собственник объекта недвижимости *может обратиться в суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) этих органов незаконными*. Рассматривая такие дела, суды оценивают доводы исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления о невозможности продажи спорного земельного участка в связи с его *ограничением в обороте, запретом приватизации, установленным федеральным законом, либо в связи с его резервированием для государственных или муниципальных нужд* (отнесением их к землям общего пользования) на основе *соответствующих правовых актов органов публичной власти, использованием для иных публичных целей*».

В подтверждение правовой позиции Конституционного Суда РФ Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» внесены изменения в редакцию ст. 3 Вводного закона Земельного кодекса РФ, согласно которым собственники зданий, строений, сооружений вправе приобрести в собственность находящиеся у них на праве аренды земельные участки *независимо от того, когда был заключён договор аренды этих земельных участков — до или после дня вступления в силу Земельного кодекса РФ* (п. 2.2).

Из изложенного следует, что в независимости от момента возникновения арендных отношений (до или после введения в действие Земельного кодекса РФ) собственник расположенной на земельном участке недвижимости имеет *безусловное и исключительное право на приватизацию такого земельного участка*, а уполномоченный орган власти, в ведении которого находится этот земельный участок, не вправе отказать в его приватизации, если иное не установлено Земельным кодексом РФ и федеральными законами.

*Между физическим лицом и органом местного самоуправления заключён долгосрочный договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, не содержащий условия о его последующем выкупе.*

*Подпадает ли описанная ситуация под трёхлетнее ограничение возможности выкупа арендованного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по Закону об обороте земель? Возможно ли приобретение данного земельного участка в собственность на основании п. 8 ст. 22 Земельного кодекса РФ, то есть с использованием преимущественного права арендатора на покупку земельного участка при его продаже органом власти? Является ли при этом норма Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» специальной по отношению к норме ст. 22 Земельного кодекса РФ, в связи с чем, выкуп земельного участка невозможен. Или же норма Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» касается только ситуации, когда арендатор обращается в орган власти с просьбой о выкупе земельного участка по своей инициативе, а норма Земельного кодекса РФ предусматривает инициативу выкупа, исходящую от органа власти?*

Норма п. 8 ст. 22 Земельного кодекса РФ говорит лишь о преимущественном праве арендатора на покупку земельного участка. Она не регулирует отношения, касающиеся вопроса от том, от кого исходит такая инициатива. Инициатива может исходить как от арендодателя, так и от арендатора.

Получение доходов от использования муниципального имущества является одним из важнейших источников формирования местного бюджета, поэтому местные органы власти не стремятся распродавать публичную землю.

Вместе с тем, по нашему мнению, лицом, правомочным определять вид права, на котором земельный участок будет предоставляться из публичной собственности, является заявитель, а не орган власти. Этот вывод подтверждает анализ как общей ст. 34 Земельного кодекса РФ (предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством), так и положений специальных федеральных законов, регулирующих вопросы предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для различных целей использования.

В то же время, если заявителем в качестве приоритетного выбрано право аренды, сделка по выкупу земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, нарушающая установленный трёхлетний срок аренды, в любом случае будет признана незаконной в независимости от того, содержится условие о досрочном выкупе земельного участка в тексте договора аренды или оно принято дополнительным соглашением, либо выкуп осуществляется непосредственно путём подачи соответствующего заявления.

Это условие введено в целях обеспечения баланса прав арендатора и других лиц, претендующих на

приобретение земельного участка, так как в собственности земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения предоставляется на торгах (за некоторыми исключениями). Но это правило нельзя назвать в полной мере ограничением на выкуп, здесь уместнее говорить о «законодательной отсрочке выкупа».

Кроме того, анализируемую норму необходимо толковать во взаимосвязи с абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В частности, если на земельном участке находятся зарегистрированные в установленном порядке объекты недвижимости «отсрочка приобретения в собственность» не применяется. Земельный участок может быть приватизирован в любой момент в течение срока аренды по желанию арендатора.

*В личной собственности гражданина находится земельный участок площадью 7 соток, используемый для ИЖС. С ним граничит заброшенный земельный участок. В соответствии с генеральным планом населённого пункта этот земельный участок относится к государственной собственности. В местном архиве данные о его предоставлении кому-либо отсутствуют. Местная администрация готова предоставить этот земельный участок собственнику смежного земельного участка, однако не знает, как правильно оформить эту процедуру. Местные чиновники утверждают, что выкуп этого земельного участка невозможен, так как: 1) аукционы по продаже земли в муниципальном образовании не проводятся; 2) генеральный план муниципального образования в установленном порядке не утверждён; 3) в администрацию муниципального района от поселковой администрации не поступала информация о том, что земельный участок является свободным.*

**Каким образом можно выкупить этот земельный участок из публичной собственности или взять его в аренду с последующим выкупом?**

В соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Таким образом, поселковая администрация не может распоряжаться земельными участками, находящимися в пределах территории поселения.

«Поступление информации о свободных земельных участках» на практике осуществляется через процедуру выбора земельного участка: необходимо обратиться с заявлением о предоставлении земель-

ного участка к главе поселковой администрации, который согласовывает это заявление и через земельного инспектора местной администрации направляет его в земельную комиссию (иной уполномоченный орган) администрации муниципального района для его непосредственного рассмотрения и принятия по нему решения.

В соответствии со ст. 30.1 Земельного кодекса РФ земельные участки для ИЖС из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду без предварительного согласования места размещения объекта. Продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для ИЖС осуществляется на аукционах. При этом отсутствие утверждённого в установленном порядке генерального плана муниципального образования не является исключением из этого правила и не препятствует проведению аукциона по продаже или передаче в аренду земельного участка.

Предоставление земельного участка в аренду для ИЖС может осуществляться на основании заявления гражданина, заинтересованного в предоставлении земельного участка, *без проведения аукциона*. В двухнедельный срок со дня получения заявления гражданина о предоставлении в аренду земельного участка орган местного самоуправления может принять решение о проведении аукциона по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка либо опубликовать сообщение о приёме заявлений о предоставлении в аренду такого земельного участка с указанием местоположения земельного участка, его площади, разрешённого использования в периодическом печатном издании, определяемом главой муниципального образования, а также разместить сообщение о приёме указанных заявлений на официальном сайте муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети Интернет.

В случае, если по истечении месяца со дня опубликования сообщения о приёме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка такие заявления не поступили, орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении земельного участка для жилищного строительства в аренду заявителю. Договор аренды земельного участка подлежит заключению с указанным гражданином в двухнедельный срок после государственного кадастрового учёта такого земельного участка.

В случае поступления нескольких заявлений о предоставлении в аренду земельного участка проводится аукцион по продаже права на заключение договора аренды земельного участка.

*Есть желание приобрести из муниципальной собственности земельный участок.*

**Как грамотно составить заявление о предоставлении земельного участка и на нормы каких законов необходимо при этом ссылаться? Кто определяет начальную стоимость продажи земельного участка, выставляемого на торги, и каков сам механизм его оценки? Как осуществляется постановка земельного участка на кадастровый учёт? Если земельный участок первоначально будет предоставлен в аренду, допускается ли в дальнейшем его выкуп?**

Заявление о предоставлении земельного участка составляется в произвольной форме. Дополнительные требования к оформлению такого заявления могут быть установлены региональным законодательством и (или) муниципальными правовыми актами. Однако в любом случае в заявлении о предоставлении земельного участка должны быть указаны (статьи: 30, 30.1, 34 Земельного кодекса РФ):

- наименование органа местного самоуправления, в который подаётся заявление;
- ФИО и место жительства заявителя;
- местоположение или адресный ориентир земельного участка (если он не поставлен на кадастровый учёт);
- цель использования земельного участка (ИЖС, ЛПХ, КФХ и др.);
- испрашиваемое право (аренда, собственность);
- условия приобретения (за плату или бесплатно).

Предлагаем следующие форму и содержание заявления о предоставлении земельного участка из публичной собственности:

#### I. Вводная часть:

— в правом верхнем углу указывается наименование органа местного самоуправления, у которого испрашивается земельный участок, или наименование уполномоченного специального органа (например, В Комитет по управлению муниципальным имуществом, В Земельную комиссию), а также Ф.И.О. заявителя, его адрес места жительства (согласно данным о регистрации по месту жительства) и по желанию иные данные (например, паспортные реквизиты, номера телефонов, адреса электронной почты и др.);

— указывается наименование документа: Заявление о предоставлении земельного участка для (указать цель использования земельного участка).

#### II. Мотивировочная часть:

— в соответствии со ст. 36 Конституции РФ гражданине вправе иметь в частной собственности землю. Условия и порядок пользования землёй определяются на основе федерального закона (Земельный кодекс

РФ и специальный федеральный закон, например, Федеральный закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» и т. д.);

— согласно ст. 34 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность из земель, находящихся в муниципальной собственности, подают заявление в соответствующий орган местного самоуправления.

### III. Резолютивная часть:

На основании изложенного и руководствуясь Конституцией РФ, Земельного кодекса РФ, а также (указать специальный федеральный закон) ПРОШУ предоставить в собственность (аренду) по нормативной (рыночной) цене (бесплатно) для (указать цель использования) земельный участок площадью (указать цифрами и, желательнее, прописью), расположенный (указать город, село, ориентиры и т. д.).

Внизу документа необходимо указать дату составления заявления, Ф. И. О. и проставить подпись.

При подаче заявления в орган местного самоуправления непосредственно следует иметь при себе его копию, на которой работник канцелярии обязан проставить отметку о принятии заявления (обычно в виде штампа с датой принятия и подписи принимающего) и номер его регистрации.

Судебной практикой признано, что земельные участки могут предоставляться из публичной собственности в собственность граждан тремя способами: 1) путём продажи на торгах; 2) путём продажи по нормативной цене; 3) путём бесплатного предоставления.

В соответствии со ст. 28 Земельного кодекса РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных Земельного кодекса РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Как правило, земельные участки, цель использования которых не предполагает осуществления строительства, предоставляются гражданам *без проведения торгов* в порядке, предусмотренном ст. 34 Земельного кодекса РФ и специальными федеральными законами. Так, например, цель использования полевого земельного участка для ведения ЛПХ под-

падает под категорию «не связанных со строительством», а потому его предоставление должно осуществляться в соответствии со ст. 34 Земельного кодекса РФ, то есть без проведения торгов.

Оценка земельного участка, выставаемого для продажи на торги, должна осуществляться *независимым оценщиком на основании данных о рыночной стоимости земельных участков с аналогичными характеристиками в данной местности*.

В общем порядке для потребительских целей земельные участки предоставляются гражданам по нормативной цене, которая, как правило, в несколько раз ниже рыночной стоимости земельных участков, устанавливаемой при предоставлении их на торгах (в частности, на аукционе).

В соответствии со ст. 25 Федерального закона «О плате за землю» нормативная цена земли — показатель, характеризующий стоимость участка определённого качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчётный срок окупаемости. Нормативная цена земли устанавливается на основании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Если земельный участок продаётся на аукционе, он уже должен быть поставлен на кадастровый учёт.

Если земельный участок предоставляется в аренду на основании заявления (при условии, что никто более не претендует на этот земельный участок и не изъявил такого желания в течение месяца с момента опубликования соответствующего сообщения), то кадастровый учёт может осуществляться за счёт заявителя. После постановки земельного участка на кадастровый учёт с заявителем заключается договор его аренды.

Кадастровый учёт земельного участка осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости», на основании межевого плана, подготавливаемого кадастровым инженером. Постановку земельных участков на кадастровый учёт осуществляют филиалы ФГУ «Земельная кадастровая палата», располагающиеся, как правило, в том же здании, где находится контролирующее федеральное ведомство — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

Арендванный земельный участок, предоставленный для целей, не связанных со строительством, можно выкупить, если такое условие содержится в договоре его аренды или дополнительном соглашении к нему. Выкупная цена земельного участка может формироваться за счёт арендных платежей. При этом дополнительного аукциона о выкупе арендованного земельного участка не проводится.

*Есть желание получить в аренду муниципальный земельный участок из земель населённых пунктов для ведения ЛПХ.*

**Каков примерный размер арендной платы за пользование таким земельным участком? Через какие периоды времени выплачивается арендная плата? Допускается ли выкуп арендованного земельного участка после истечения трёх лет его аренды?**

В соответствии с п. 4 ст. 22 Земельного кодекса РФ размер арендной платы за пользование земельным участком определяется договором аренды. Общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть установлены Правительством РФ. Однако Правительством РФ такие общие начала до сих пор не установлены.

На практике арендная плата рассчитывается из рыночной стоимости земельных участков согласно Методическим рекомендациям по определению рыночной стоимости права аренды земельных участков, утверждённых распоряжением Минимущества РФ от 10 апреля 2003 года № 1102-р.

При этом ежегодно размер арендной платы индексируется на основании повышающих коэффициентов, устанавливаемых уполномоченным органом власти. Между тем исполнение этого условия допустимо только в тех случаях, когда оно прямо указано в договоре. В противном случае применяется фиксированный размер арендной платы, указанный в договоре аренды.

Арендная плата выплачивается в соответствии со сроками, определёнными в договоре аренды земельного участка. *Как правило, этот срок составляет один год.*

Согласно п. 2 ст. 22 Земельного кодекса РФ земельные участки могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и Земельным кодексом РФ. При этом при продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу, за исключением случаев, предусмотренных п. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ. В силу ст. 624 Гражданского кодекса РФ в законе или договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены.

Если условие о выкупе арендованного имущества не предусмотрено в договоре аренды, оно может быть установлено дополнительным соглашением сторон, которые при этом вправе договориться о зачёте ранее выплаченной арендной платы в выкупную цену.

Из изложенных правил следует, что арендатор имеет безусловное право выкупить принадлежащий ему на праве аренды земельный участок только в том случае, если с таким предложением обращается уполномоченный орган власти или условие о его выкупе прямо предусмотрено договором аренды или дополнительным соглашением к нему.

Однако названные правила не распространяются на те случаи, когда на земельном участке в установленном законом порядке возведено строение, надлежащим образом оформленное в собственность арендатора земельного участка.

Правовой режим земельного участка из земель населённых пунктов, предоставленного для ведения ЛПХ, позволяет возводить на нём жилой дом, а также хозяйственные строения и сооружения. Если на земельном участке существуют оформленные в собственность подобные строения, арендатор вправе в любом случае оформить арендованный земельный участок в личную собственность по правилам ст. 36 Земельного кодекса РФ.

Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» внесены изменения в редакцию ст. 3 Вводного закона Земельного кодекса РФ, согласно которым собственники зданий, строений, сооружений вправе приобрести в собственность находящиеся у них на праве аренды земельные участки независимо от того, когда был заключён договор аренды этих земельных участков — до или после введения в действие Земельного кодекса РФ.

*Есть желание бесплатно приобрести в личную собственность муниципальный земельный участок из неиспользуемого фонда перераспределения земель.*

**Какие существуют в законодательстве основания бесплатного предоставления земельных участков из публичной собственности?**

Согласно ст. 80 Земельного кодекса РФ фонд перераспределения земель формируется из состава земель сельскохозяйственного назначения в целях создания и расширения КФХ, ЛПХ, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных. В со-

став этого фонда не могут входить земельные участки из земель населённых пунктов.

По общему правилу (в силу ст. 28 Земельного кодекса РФ) предоставление земельных участков из публичной собственности в частную осуществляется за плату. В этом правиле выражен так называемый принцип платности предоставления земли, который корреспондирует одному из основных принципов земельного законодательства — платности использования земли (пп. 7 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ). Согласно названному принципу любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата.

Между тем предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно лишь в случаях, предусмотренных Земельным кодексом РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

К случаям бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан в соответствии с федеральным законодательством, в частности, относятся:

1) приобретение гражданином в собственность земельного участка, находящегося в его постоянном (бессрочном) пользовании (п. 5 ст. 20 Земельного кодекса РФ);

2) приобретение гражданином в собственность земельного участка, находящегося в его пожизненном наследуемом владении (п. 3 ст. 21 Земельного кодекса РФ);

3) приобретение гражданином в собственность земельного участка, ранее предоставленного ему для ведения ЛПХ, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, ИЖС или ИГС, если в правоустанавливающих документах отсутствует указание на вид права, на котором предоставлен такой земельный участок;

4) приобретение гражданином в собственность земельного участка, находящегося в его фактическом пользовании, на котором расположен приобретённый им жилой дом в результате сделки, совершённой до вступления в силу Закона СССР от 6 марта 1990 года № 1205-I «О собственности в СССР», но которая не была надлежаще оформлена и зарегистрирована;

5) приобретение гражданином в собственность земельного участка в связи с участием его в боевых действиях (ветераны ВОВ, Афганистана и др.), получением боевых ранений, награждением звездой Героя РФ (СССР), орденами Славы и т. д.;

6) приобретение гражданином в собственность земельного участка в связи с его особым социальным

статусом (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и т. д.) или правовым положением (религиозные организации, общероссийские организации инвалидов);

7) предоставление равноценного земельного участка взамен изъятого по решению уполномоченного органа власти.

Помимо названных случаев бесплатного предоставления земельных участков из публичной собственности отдельные основания могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, бесплатное предоставление земельных участков в собственность граждан или юридических лиц допустимо только на основании *прямого указания закона*.

*Гражданин подал заявление о предоставлении земельного участка в собственность для ведения ЛПХ в местную администрацию. В ответе на это заявление местная администрация сообщила, что предоставление таких земельных участков возможно только на торгах.*

**Правомерна ли позиция органа местного самоуправления? Какие земельные участки органы власти должны предоставлять без проведения торгов?**

Как правило, земельные участки, цель использования которых не предполагает осуществления строительства, предоставляются гражданам без проведения торгов в порядке, предусмотренном ст. 34 Земельного кодекса РФ и специальными федеральными законами. Так, например, цель использования полевого земельного участка, предоставляемого для ведения ЛПХ, не преследует осуществления на нём строительства, а потому его предоставление должно осуществляться в соответствии со ст. 34 Земельного кодекса РФ, то есть без проведения торгов.

Значение предоставления земельных участков на торгах и предоставления их в общем порядке, предусмотренном ст. 34 Земельного кодекса РФ и специальными федеральными законами, трудно переоценить.

В общем порядке для потребительских целей земельные участки предоставляются гражданам *по нормативной цене*, которая, как правило, в несколько раз меньше рыночной стоимости земельных участков, устанавливаемой при предоставлении их на торгах (в частности, на аукционе).

На практике чиновники пытаются всеми правдами и неправдами предоставление всех земельных участков осуществлять на торгах. Их позиция может быть объяснена как отсутствием специальных познаний, так и корыстными мотивами.

Вместе с тем ситуация с предоставлением земельных участков для ведения ЛПХ из публичной

собственности выглядит не так однозначно, как кажется на первый взгляд. Закон о ЛПХ выделяет два вида земельных участков, предоставляемых для ведения ЛПХ: полевые и приусадебные земельные участки.

Полевые земельные участки предоставляются из состава земель сельскохозяйственного назначения, а приусадебные — из состава земель населённых пунктов.

При этом порядок предоставления земельных участков без проведения торгов (ст. 34 Земельного кодекса РФ) распространяется исключительно на предоставление полевых земельных участков.

Приусадебные земельные участки (на которых разрешается возводить жилой дом) для ведения ЛПХ предоставляются исключительно на аукционе в таком же порядке, как и земельные участки, предоставляемые для ИЖС.

В настоящее время без проведения торгов должны предоставляться:

1) полевые земельные участки для ведения ЛПХ по нормативной цене;

2) земельные участки для создания КФХ и осуществления его деятельности по нормативной цене;

3) земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, в собственность бесплатно (путём «переоформления прав» в порядке, установленном Законом о «дачной амнистии»);

4) земельные участки, находящиеся на праве пожизненного наследуемого владения, в собственность бесплатно (путём «переоформления прав» в порядке, установленном Законом о «дачной амнистии»);

5) земельные участки под различные виды целевого использования льготным категориям граждан бесплатно в собственность в соответствии с федеральными законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

6) земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности граждан, по стоимости, кратной ставке земельного налога, в соответствии с требованиями Вводного закона Земельного кодекса РФ;

7) земельные участки, находящиеся в фактическом пользовании граждан, с расположенными на них жилыми домами, приобретённые гражданами в результате сделок, которые были совершены до вступления в силу Закона СССР от 6 марта 1990 года № 1305-1 «О собственности в СССР», но которые не были надлежаще оформлены и зарегистрированы, в собственность бесплатно в порядке, установленном ст. 36 Земельного кодекса РФ;

8) земельные участки для осуществления ИЖС, в отношении которых аукцион признан несостоявшимся ввиду участия в нём менее двух участников, по начальной цене аукциона;

9) арендованные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации, по истечении трёх лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этих земельных участков;

10) земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения в аренду, если имеется только одно заявление по нормативной цене;

11) земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные сельскохозяйственным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования в общую собственность граждан бесплатно, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации;

12) земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для сенокошения и выпаса сельскохозяйственных животных в аренду без права выкупа;

13) земельные участки, находящиеся в фонде перераспределения земель, гражданам в аренду, а также в собственность на возмездной или безвозмездной основе в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

14) земельные участки, принадлежащие гражданам, осуществляющим деятельность по ведению КФХ, на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения в аренду или собственность по цене, установленной законами субъекта Российской Федерации, в размере не более 20 % кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

Для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства земельные участки должны предоставляться без проведения торгов по нормативной цене в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

*Органы местного самоуправления выделяют для ведения дачного хозяйства не более 12 соток на человека.*

***Вправе ли местные власти предоставлять земельные участки большей площади?***

Согласно ст. 13 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» орган местного самоуправления на основании утверждённого списка граждан, подавших заявления о предоставлении садового, огородного или дачного земельного участка, определяет потребности в садовых, огородных или дачных земельных участках. Расчёт производится исхо-

дя из установленных норм предоставления земельных участков с учётом необходимости размещения имущества общего пользования в садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединениях.

Размер садового, огородного или дачного земельного участка устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учётом установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для граждан отдельных категорий предельных норм предоставления земельных участков.

Например, Законом Ярославской области «О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность на территории Ярославской области из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности» установлены следующие предельные максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность за плату:

- для ведения КФХ — 100 га;
- для садоводства — 0,25 га;
- для огородничества — 0,02 га;
- для животноводства — 0,25 га;
- для дачного строительства — 0,5 га.

В отношении отдельных категорий граждан предельные нормы предоставления земельных участков установлены федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Так, Указом Президента РФ от 5 мая 1992 года № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» рекомендовано выделять для таких семей садово-огородные участки в размере не менее 0,15 га на семью. Согласно ст. 5 Закона РФ «О статусе Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда и полных кавалеров ордена Славы» для названных лиц установлено бесплатное получение в собственность земельных участков под строительство индивидуальных домов, дач и под садово-огородные хозяйства площадью 0,10 га в городах и посёлках городского типа и 0,30 га в сельской местности.

Таким образом, предельный размер земельного участка, предоставляемого для ведения дачного хозяйства, огородничества или садоводства определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, причём их размеры могут быть изменены только вследствие изменения соответствующей нормы такого акта или путём принятия нового нормативного правового акта.

*Иностранный гражданин планирует переехать на постоянное место жительства в Российскую Федерацию и в связи с этим приобрести земельный участок для ИЖС.*

### ***Могут ли иностранные граждане приобретать землю в собственность на территории Российской Федерации?***

В соответствии с п. 2 ст. 5 Земельного кодекса РФ права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с Земельным кодексом РФ, иными федеральными законами.

Согласно п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на *приграничных территориях*, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на *иных установленных особо территориях* Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. В настоящее время такой перечень Президентом РФ ещё не установлен.

Кроме того, согласно ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками или долями в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

В силу ст. 28 Земельного кодекса РФ иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки предоставляются в собственность только за плату, размер которой устанавливается в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Таким образом, иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам не предоставляются в собственность земельные участки (земельные доли) сельскохозяйственного назначения и земельные участки, находящиеся на приграничных территориях.

*Земельный участок находится в пожизненном наследуемом владении гражданина.*

### ***В чём суть Закона о дачной амнистии и как можно им воспользоваться в этой ситуации?***

30 июня 2006 года Президентом РФ подписан Федеральный закон № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощённом по-

рядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (Закон о дачной амнистии).

Изменения внесены в Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Основы законодательства о нотариате.

Несмотря на то, что указанный Закон регулирует широкий спектр правоотношений, в том числе не связанных с ведением гражданами дачного хозяйства, в народе он получил устойчивое название «дачная амнистия».

Необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» вызвана двумя основными причинами. Первая из них обусловлена отсутствием в ранее действовавшей редакции этого Закона специфики регистрации прав на земельные участки, предоставленные гражданам до введения в действие Земельного кодекса РФ (то есть до 30 октября 2001 года).

Как известно, с момента вступления в силу Земельного кодекса РФ земельные участки на правах пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования гражданам не предоставляются, однако граждане, обладающие земельными участками на указанных правах, были вправе однократно бесплатно приобрести их в собственность. Порядок приобретения в собственность таких земельных участков законодательством урегулирован не был (за исключением короткой ссылки на необходимость подачи в уполномоченный орган власти соответствующего заявления и двухнедельный срок на его рассмотрение).

Поэтому универсальных правил, которые бы могли быть применены к предоставлению земельных участков из государственной и муниципальной собственности в собственность граждан, обладающих указанными земельными участками на правах пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, не существовало. К тому же, ограничение в виде однократного бесплатного предоставления земельных участков являлось дополнительным условием, которое ни один специальный порядок предоставления земельных участков не предусматривал. В силу прямого указания закона (п. 3 ст. 28 Земельного кодекса РФ) на предоставление земельных участков из публичной собственности в собственность граждан, обладающих указанными земельными участками на правах пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, не распространялись

специальные порядки, предусмотренные ст.ст. 30-34 Земельного кодекса РФ.

В соответствии с п. 3 ст. 28 Земельного кодекса РФ указанные земельные участки предоставлялись гражданам на основе их личных письменных заявлений, подаваемых в уполномоченные органы власти, осуществляющие предоставление земельных участков (ст. 29 Земельного кодекса РФ). Однако отсутствие специфики предоставления таких земельных участков, как правило, приводило к многочисленным земельным спорам, сопряженным с необоснованными отказами уполномоченных органов власти в предоставлении гражданам находящихся в их пожизненном наследуемом владении или постоянном (бессрочном) пользовании земельных участков. Сложившееся положение дел не удовлетворяло замыслу законодателя развить в стране институт частной собственности на землю, придать земельным правоотношениям товарооборотный характер путём постепенного изживания прав пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.

Вследствие указанных обстоятельств в связи с «дачной амнистией» были отменены п. 5 ст. 20 и п. 3 ст. 21 Земельного кодекса РФ, гарантирующие возможность однократного бесплатного предоставления земельных участков из публичной собственности в собственность граждан, обладающих указанными земельными участками на правах пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования.

На смену порядку однократного бесплатного предоставления земельных участков из публичной собственности в собственность граждан, обладающих указанными земельными участками на правах пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, Закон о дачной амнистии ввёл порядок переоформления прав пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования земельными участками. Указанный порядок составной частью входит в механизм государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения ЛПХ, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, ИГС или ИЖС, регламентация которого нашла отражение в статье 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Сущность механизма, регламентируемого ст. 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», основывается на следующих принципах:

— действие механизма распространяется только на земельные участки, предоставленные до введения в действие Земельного кодекса РФ;

— действие механизма распространяется толь-

ко на земельные участки, которые предоставлены для следующих видов целевого использования: ЛПХ, дачное хозяйство, огородничество, садоводство, ИЖС, ИГС;

— введена презумпция права собственности на предоставленный гражданину земельный участок, которая означает, что в независимости от того предоставлен ли земельный участок на праве собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования либо если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, в целях государственной регистрации прав земельный участок считается предоставленным на праве собственности.

С позиции интересов личности в механизме ст. 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» можно выделить следующие положительные и отрицательные моменты:

— детально конкретизирован и одновременно упрощён порядок приобретения и оформления гражданами права собственности на предоставленный им земельный участок;

— отменена норма об однократном бесплатном предоставлении в собственность земельного участка, находящегося на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования. Вместо неё введён принцип бесплатности переоформления прав на земельный участок в независимости от того, сколько земельных участков находится на каком-либо праве у того или иного лица;

— механизм «переоформления прав» граждан на предоставленные им земельные участки сроком не ограничен;

— с 1 января 2007 года снижена государственная пошлина за государственную регистрацию права собственности физического лица на земельный участок, предназначенный для ведения ЛПХ, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, ИГС или ИЖС с 500 до 100 рублей;

— механизм «переоформления прав» (упрощённый порядок приобретения права собственности на предоставленный земельный участок) распространяется на ограниченный перечень видов целевого использования земельных участков; и, исходя из буквального толкования положений ст. 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», указанный механизм не распространяется на такие виды целевого использования земельных участков, как животноводство, сельскохозяйственное производство, сенокосение и выпас скота, КФХ;

— в связи с отменой п. 5 ст. 20 Земельного ко-

декса РФ, регулировавшего в том числе порядок приобретения в собственность граждан находящихся в их фактическом пользовании земельных участков с расположенными на них жилыми домами, которые не были надлежаще оформлены и зарегистрированы, граждане могут бесплатно без каких-либо количественных ограничений приобретать указанные земельные участки в собственность в соответствии с правилами, установленными ст. 36 Земельного кодекса РФ;

— механизм «переоформления прав» не распространяется на земельные участки, которые в соответствии с федеральным законом не могут предоставляться в частную собственность;

— ввиду презумпции права собственности на предоставленный гражданину земельный участок в случае, если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, принятия решения о предоставлении такого земельного участка в собственность гражданина не требуется.

*Граждане изъявили желание приобрести в собственность или аренду свободные земли, которые предположительно располагаются на территории (или вблизи) государственного заповедника, и с этой целью обратились в местную администрацию. Однако местная администрация отказалась удовлетворить заявление о предоставлении земельного участка без объяснения причин своего отказа.*

### **Правомерна ли позиция местной администрации?**

В настоящее время практически вся «свободная» земля в Российской Федерации находится в государственной собственности. Дело в том, что многообразие форм собственности в России было признано ещё в 1993 году на основании ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 Конституции РФ.

Однако, несмотря на это обстоятельство и вне зависимости от принципа прямого действия Конституции РФ (прямое действие Конституции РФ означает, что её нормы действуют непосредственно, независимо от наличия актов отраслевого законодательства), реального разграничения собственности на землю до сих пор не произошло ввиду отсутствия соответствующего правового регулирования (Земельного кодекса РФ принят только спустя 8 лет после принятия Конституции РФ).

Что касается приобретения земель заповедников, то необходимо указать на следующее:

— в соответствии со ст. 95 Земельного кодекса РФ земли заповедников относятся к землям особо охра-

няемых природных территорий. Одним из принципов земельного законодательства в соответствии с пп. 6 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ является приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения указанных земель ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами;

— к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим;

— в соответствии с п. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Таким образом, предоставление земель особо охраняемых природных территорий в частную собственность не допускается;

— кроме того, на землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на земельные участки для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации.

Таким образом, необходимо определённо выяснить, являются ли интересующие земли территорией заповедника. Если указанные земли расположены вне заповедной территории, тогда действия местной

администрации, отказавшей в предоставлении земельных участков (при отсутствии иных законных оснований отказа) должны быть признаны незаконными.

*Гражданин изъявил желание приобрести земельный участок на территории заброшенной деревни. В местной администрации отсутствуют сведения о местах жительства владельцев этих земельных участков. Налоги за земельные участки уже давно не уплачиваются. Свидетельства о правах на эти земельные участки их владельцам выданы не были.*

**Существует ли возможность приобрести эти земельные участки в собственность?**

В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» граждане Российской Федерации, имеющие в фактическом пользовании земельные участки с расположенными на них жилыми домами, приобретённые ими в результате сделок, которые были совершены до вступления в силу Закона СССР от 6 марта 1990 года № 1305-I «О собственности в СССР», но которые не были надлежаще оформлены и зарегистрированы, имеют право зарегистрировать право собственности на указанные земельные участки в соответствии с правилами, установленными ст. 36 Земельного кодекса РФ (бесплатное переоформление в собственность).

Таким образом, граждане, ранее проживавшие в брошенных ими домах, действительно могут не иметь на праве собственности расположенные под такими домами земельные участки. Однако это не означает, что они вообще лишены каких-либо прав на них. Отсутствие документов, удостоверяющих права на земельные участки, не свидетельствует об отсутствии прав на построенные на таких земельных участках жилые дома, которые могут принадлежать указанным лицам на праве собственности. При этом в соответствии со ст. 36 Земельного кодекса РФ граждане, имеющие в собственности здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, имеют исключительное право на приватизацию указанных земельных участков в порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

Для того чтобы узнать информацию о правах на жилые дома и находящиеся под ними земельные участки, необходимо обратиться в регистрирующий орган (если государственная регистрация была осуществлена после 1 января 1998 года) либо в архив местной администрации (если регистрация произведена до 1 января 1998 года) с заявлением о предоставлении соответствующих сведений.

На основании полученной информации можно будет сделать вывод о наличии или отсутствии прав на жилые дома и расположенные под ними земельные участки. При наличии таких прав вопросы распоряжения жилыми домами и расположенными под ними земельными участками вправе решать только их правообладатели.

В рассматриваемой ситуации существует следующий возможный вариант решения проблемы.

В соответствии со ст. 225 Гражданского кодекса РФ бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо вещь, от права собственности на которую собственник отказался. Бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учёт регистрирующим органом по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. Порядок принятия на учёт указанного имущества определён в Положении о принятии на учёт бесхозяйных недвижимых вещей, утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2003 года № 580.

Сложность в данной ситуации заключается в том, что отсутствуют доказательства отказа собственников от принадлежащих им земельных участков (например, заявления, письма и т. д.), поэтому необходимо выявлять и собирать другие доказательства, хотя бы косвенно свидетельствующие о таком отказе.

По истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи на учёт орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. После этого предоставление земельных участков заинтересованным в этом гражданам будет осуществляться в общем порядке.

Бесхозяйная недвижимая вещь, не признанная по решению суда поступившей в муниципальную собственность, может быть вновь принята во владение, пользование и распоряжение оставившим её собственником либо приобретена в собственность в силу приобретательной давности.

Институт приобретательной давности предполагает приобретение права собственности на недвижимое имущество лицом, не являющимся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владевшим данным имуществом как своим собственным в течение 15 лет.

Во время подготовки к судебному процессу о признании права муниципальной собственности на бесхозяйную вещь судья обязан выявить правообладателя (собственника) земельного участка, поэтому в рамках разбирательства собственник земельного участка может быть объявлен в розыск.

Право собственности на недвижимое и иное имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает у лица, приобретшего это имуще-

ство в силу приобретательной давности, с момента такой регистрации.

*Гражданин изъявил желание приобрести из публичной собственности земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения для ведения ЛПХ.*

**Как определяется нормативная цена конкретного земельного участка?**

В соответствии со ст. 25 Федерального закона «О плате за землю» под нормативной ценой земли понимается показатель, характеризующий стоимость участка определённого качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчётный срок окупаемости.

Порядок определения нормативной цены земли установлен постановлением Правительства РФ от 15 марта 1997 года № 319 «О порядке определения нормативной цены земли», в соответствии с которым, нормативная цена земли ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам.

В свою очередь органы местного самоуправления по мере развития рынка земли могут своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы на своей территории, а также повышать или понижать установленную нормативную цену земли, но в пределах до 25 %.

При этом необходимо учитывать, что Правительство РФ установило предельный размер нормативной цены земли, за рамки которой органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления выходить не вправе — не более 75 % уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

Указанное постановление Правительства РФ возложило на районные (городские) комитеты по земельным ресурсам и землеустройству обязанность по выдаче заинтересованным лицам документа о нормативной цене земли конкретного земельного участка.

*В личной собственности гражданина находится земельный участок, используемый для ИЖС. С ним граничит заброшенный земельный участок. В соответствии с генеральным планом населённого пункта этот земельный участок относится к государственной собственности.*

**Каким образом можно выкупить этот земельный участок из публичной собственности? Может ли местная администрация привлечь к участию в**

**торгах «литовых» заинтересованных лиц с целью искусственного завышения цены на продаваемый земельный участок? Как определяется начальная цена продажи земельного участка, предоставляемого на торгах?**

Согласно п. 2 ст. 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» приусадебный земельный участок используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

В соответствии с п. 2 и п. 11 ст. 30 Земельного кодекса РФ приусадебные земельные участки для ведения ЛПХ предоставляются в собственность исключительно на торгах без предварительного согласования места размещения объекта.

Порядок проведения торгов по продаже приусадебных земельных участков для ведения ЛПХ установлен ст.ст. 38, 38.1 Земельного кодекса РФ, Правилами организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, утв. постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 года № 808.

Согласно п. 5 ст. 38 Земельного кодекса РФ торги по продаже земельных участков для жилищного строительства проводятся в форме аукциона.

Предметом аукциона может быть только сформированный земельный участок с установленными границами.

На решение проблемы искусственного завышения начальной цены аукциона или участия в нём подставных лиц направлены ряд норм Земельного кодекса РФ. В частности, в силу п. 3 ст. 38.1 Земельного кодекса РФ аукцион по продаже приусадебного земельного участка для ведения ЛПХ является открытым по составу участников и по форме подачи заявок. Это значит, что участвовать в аукционе могут любые заинтересованные лица, изъявившие желание приобрести выставленный на аукцион земельный участок. Однако Земельный кодекс РФ не даёт определения понятию «открытая форма подачи заявок». Понимать ли под ним возможность открыто подавать заявки на участие в аукционе или необходимость в процессе проведения аукциона открыто предлагать свою цену за продаваемый земельный участок? Вероятно, законодатель имел в виду последнее. Но в таком случае правильнее говорить об открытой форме подачи предложений о цене продаваемого земельного участка, а не о форме подачи заявок. Открытая форма подачи предложений о цене

продаваемого земельного участка предусматривает процедуру проведения аукциона путём поднятия участниками, предлагающими свою цену за продаваемый земельный участок, пронумерованных билетов.

Победителем аукциона признаётся участник, предложивший за земельный участок наибольшую цену.

В случае уклонения победителя аукциона от подписания протокола о его результатах и договора купли-продажи земельного участка, аукцион признаётся несостоявшимся, а его победитель лишается внесённого задатка.

Начальная цена земельного участка, продаваемого на аукционе, определяется на основании отчёта независимого оценщика, составленного в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Согласно ст. 7 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» начальная цена предмета аукциона определяется исходя из рыночной стоимости земельного участка.

Более сложная проблема, с которой может столкнуться заинтересованное лицо при приобретении земельного участка из публичной собственности, это его предельный размер. В соответствии со ст. 33 Земельного кодекса РФ минимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам из государственной или муниципальной собственности в собственность граждан для ведения ЛПХ и ИЖС, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. По смыслу п. 2 ст. 6 Земельного кодекса РФ земельный участок меньше минимального размера не может быть самостоятельным объектом гражданских прав, ввиду чего не допускается его предоставление из государственной или муниципальной собственности.

Таким образом, если площадь интересующего земельного участка меньше минимального размера, установленного нормативным правовым актом органа местного самоуправления, он не подлежит отчуждению из муниципальной собственности. В этом случае заинтересованное лицо может воспользоваться предоставленной Законом о «дачной амнистии» возможностью уточнения границ своего земельного участка путём проведения его межевания (за счёт присоединения интересующего земельного участка).

### **Предупреждение коррупции в сфере изменения правового режима земельных участков**

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель сельскохозяйственного*

назначения, предоставленный для ведения сельскохозяйственного производства.

**Можно ли на таком земельном участке строить капитальные сооружения (жилой дом, гараж, баню, хозяйственные постройки) или необходимо менять его разрешённое использование, например на «для ведения КФХ»? Каким образом в таком случае меняется вид разрешённого земельного участка?**

Заданный вопрос в рамках действующего законодательства не имеет однозначного разрешения. Ответ на него уходит в глубину научной проблемы разграничения таких юридических понятий как «категория земель», «целевое назначение», «целевое использование», «разрешённое использование», «функциональное использование», «основное целевое назначение» и т.д.

До установления на нормативном уровне чётких критериев различения названных терминов в практике правоприменения будут постоянно возникать подобные заданному вопросы.

Представляется, что в научно-практический категориальный аппарат необходимо вводить термин «форма реализации гражданами права на землю». Его принципиальная особенность как раз и заключается в том, что в рамках указанной формы возможно осуществление определённых видов деятельности. Например, в рамках формы КФХ допустимо осуществлять сельскохозяйственное производство, переработку, хранение и продажу сельскохозяйственной продукции, строительство зданий, строений и сооружений, обеспечивающих аграрно-производственный цикл. В рамках формы ЛПХ допустимо осуществлять сельскохозяйственное производство для удовлетворения личных потребностей в продуктах питания, а на приусадебных земельных участках, к тому же, осуществлять строительство индивидуального жилого дома.

Основное отличие формы реализации права на землю от цели использования земельного участка заключается в том, что прекращение указанной формы (КФХ или ЛПХ) не влечёт изменения целевого использования земельного участка.

Отражение в документах кадастрового учёта (и правоудостоверяющих документах) цели использования земельного участка, без сомнения, влияет на права обладателей земельными участками. И прежде всего указывает на использование земельного участка по его целевому назначению, целевому и разрешённому использованиям.

Между тем отсутствие в законодательстве чётких определений понятий «разрешённого использования» и «целевого использования» земельных участков и закрепления их отличия от «целевого назначе-

ния» приводит на практике к многочисленным земельным спорам.

Не вдаваясь в подробности их описания, и не ставя перед собой цели их юридической оценки, следует указать, что в современных правовых условиях указание в документах на использование земельного участка «для сельскохозяйственного производства» предполагает невозможность использования указанного участка для других целей (например, для строительства зданий, строений, сооружений). В целях избежания ответственности за нецелевое использование земельного участка «другие цели» (неосновные) его использования необходимо дополнительно указывать в документах кадастрового учёта. Таким образом, цель использования земельного участка должна выглядеть так: «для сельскохозяйственного производства и строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления сельскохозяйственного производства».

Для урегулирования таких вопросов как раз необходимо использовать понятие «разрешённое использование» земельного участка. Под этим термином следует понимать ограничения и обременения земельного участка, осуществление тех видов деятельности, которые определены на основании зонирования территорий. То есть, если разрешённое использование земельного участка допускает возможность ведения на нём сельскохозяйственного производства при одновременном строительстве зданий, строений и сооружений, обеспечивающих аграрно-производственный цикл, обращаться в уполномоченные органы власти с целью «расширения» целевого использования земельного участка нет необходимости.

Что касается обсуждаемого земельного участка, то в этой ситуации следует изменить его целевое использование с «сельскохозяйственного производства» на «создание и осуществление деятельности КФХ и строительство зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности КФХ».

С принятием нового Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» проблема возможности жилищного строительства на земельном участке, предоставленном для ведения КФХ, приобрела особую остроту. Если ранее Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1991 года прямо предусматривал такую возможность, то ныне действующий закон обошёл эту проблему вниманием.

В ст. 11 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» содержится расплывчатая формулировка: «Для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Для строительства зданий, строений и сооружений, не-

обходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий». Кроме того, ст. 77 Земельного кодекса РФ, определяя состав земель сельскохозяйственного назначения, допускает включение в них земель, занятых зданиями, строениями и сооружениями, однако их использование допускается только для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

К сожалению, в судебной практике нередко встречаются решения, обосновывающие невозможность строительства на земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных для ведения КФХ, жилых домов и вспомогательных строений.

Между тем в данном случае следует придерживаться буквального толкования нормы права. Поэтому в целях предотвращения любых споров, связанных с возможностью осуществления на земельном участке, предоставленном для ведения КФХ, строительства жилого дома и хозяйственных построек, названные цели использования необходимо полностью указывать в заявлении о предоставлении земельного участка, а также требовать, чтобы эти цели были поименованы в акте уполномоченного органа власти о его предоставлении.

Если под целевым использованием земельного участка понимать его разрешённое использование, то в соответствии с требованиями градостроительного законодательства вид разрешённого использования земельного участка меняется на основании результатов публичных слушаний, проводимых в порядке, установленном муниципальным правовым актом.

Если понятию «целевое использование» придавать самостоятельное значение, то порядок смены целевого использования земельного участка в земельном законодательстве не прописан. На практике такое изменение осуществляется главой местной администрации на основании соответствующего заявления без проведения каких-либо публичных слушаний. (Категория земель не меняется, изменяется только вид их использования в рамках целевого назначения. Представляется абсурдным проводить публичные слушания в ситуации, когда фермер захотел на своей земле построить индивидуальный жилой дом, а право на такое строительство прямо в документах кадастрового учёта не отражено).

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, граничащий с населённым пунктом.*

**Возможно ли перевести этот земельный участок в категорию земель населённых пунктов? Не-**

**обходим ли для обоснования такого перевода генеральный план муниципального образования или достаточно проекта границ будущего населённого пункта? Допустимо ли финансирование перевода земельного участка в категорию земель населённых пунктов за счёт средств органов местного самоуправления? Какие санкции на собственника могут быть наложены в случае строительства на земельном участке жилого дома до его перевода в категорию земель населённых пунктов?**

Мероприятия по включению земельных участков в границы населённых пунктов урегулированы нормами Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

В соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в ходатайстве о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую среди прочих сведений указывается обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую.

Обосновать по смыслу данной нормы — значит убедить уполномоченный орган власти в необходимости перевести интересующий земельный участок из одной категории в другую.

Таким образом, обоснование перевода земельного участка из одной категории в другую никак не связано с наличием в муниципальном образовании генерального плана или проекта границ населённого пункта.

По нашему мнению, такое обоснование должно содержать:

1) доводы относительно нецелесообразности использования земельного участка по прежнему целевому назначению. Например, если переводится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населённых пунктов, можно представить заключение экспертизы почв, агрохимической и других подобных экспертиз, обосновывающих невозможность рационального использования земельных участков для производства сельскохозяйственной продукции;

2) доводы относительно возможности более рационального использования земельного участка при изменении его категории. Например, содействие реализации приоритетному национальному проекту доступного жилья, если земельный участок предполагается использовать для жилищного строительства.

В силу ч. 5 ст. 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» инициаторами перевода земельного участка из одной категории в другую могут быть уполномоченные органы власти (в части перевода земель-

ного участка в другую категорию за счёт изменения границ населённого пункта). В этом случае все расходы по внесению соответствующих изменений в градостроительную документацию осуществляются за счёт средств соответствующего бюджета.

Однако до настоящего момента в большинстве муниципальных образований не принята и не утверждена необходимая планировочная документация. Эти мероприятия чрезвычайно дороги, ресурсо- и трудоёмкие, поэтому вряд ли, что органы власти проявят такую инициативу.

Кроме того, с 1 января 2010 года в соответствии с ч. 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования. До этого момента включение земельных участков в границы населённого пункта на основании документов, указанных в Законе о переводе земель, осуществляется в соответствии с названным Законом, а до 1 января 2010 года при отсутствии утверждённой в установленном порядке планировочной документации — в соответствии со ст. 4.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

В среднем на практике данная процедура занимает по времени 1 год (к сожалению, многое зависит от административного ресурса, бюрократической волокиты).

Перевод земельного участка в категорию земель населённых пунктов автоматически не позволяет осуществлять на нём жилищное строительство. Для соблюдения этого условия в отношении земельного участка должно быть установлено соответствующее разрешённое использование.

В соответствии со ст. 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство, — влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей.

Эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, за исключением случаев, если для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство, — влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей.

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, граничащий с населённым пунктом. В муниципальном образовании отсутствует утверждённый в установленном порядке генеральный план.*

***Возможно ли перевести этот земельный участок в категорию земель населённых пунктов с целью индивидуального жилищного строительства в упрощённом порядке?***

Упрощённый порядок перевода земельных участков из одной категории в другую регламентируется ст. 4.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». Он распространяется на случаи включения земельных участков в границы населённых пунктов в целях жилищного строительства в муниципальных образованиях, в которых отсутствуют утверждённые в установленном порядке генеральные планы, и действует до 1 января 2010 года. Такое включение осуществляется на основании решений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом в рассматриваемой ситуации помимо непосредственно решения о включении земельного участка в границы населённого пункта необходимо одновременное принятие решения об установлении (изменении) вида разрешённого использования земельного участка. Например, если планируется включать земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленный для ведения сельскохозяйственного производства, в границы населённого пункта с целью индивидуального жилищного строительства, следует одновременно и изменением категории земельного участка менять его разрешённое использование.

Для осуществления описанного алгоритма действий заинтересованное лицо направляет в орган местного самоуправления городского округа или поселения, на территориях которых находится населённый пункт, мотивированное заявление о включении земельного участка в границы населённого пункта и об установлении (изменении) вида его разрешённого использования. К указанному заявлению прилагаются кадастровая карта (план) земельного участка, копии документов, удостоверяющих личность заявителя, а также правоустанавливающие документы на земельный участок. Требовать представления иных документов не допускается.

Уполномоченный орган власти в течение 45 дней с даты поступления заявления подготавливает и направляет в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации заключение о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта,

а также о возможности установления (изменения) вида его разрешённого использования.

В свою очередь исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации по истечении 30 дней с даты поступления от уполномоченного органа власти пакета вышеназванных документов принимает решение о включении земельного участка в границу населённого пункта и об установлении или об изменении вида его разрешённого использования или отказывается в принятии решения.

Безусловными основаниями для такого отказа являются случаи, когда:

1) федеральными законами установлены ограничения или запреты на изменение целевого назначения и (или) разрешённого использования земельного участка;

2) документами территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, утверждёнными в установленном порядке, предусмотрено использование земельного участка, не соответствующее указанному в заявлении.

Кроме того, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации может отказать в принятии решения о переводе земельного участка в случае, если от уполномоченного органа власти поступило заключение о невозможности или нецелесообразности включения земельного участка в границу населённого пункта и установления или изменения вида его разрешённого использования.

Помимо вышеприведённых оснований правом на отказ в принятии решения о включении земельного участка в границу населённого пункта обладает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Публичные слушания по вопросу о включении земельного участка в границы населённого пункта с целью жилищного строительства не проводятся.

Отказ в принятии решения о включении земельного участка в границы населённого пункта и об установлении (изменении) вида его разрешённого использования может быть обжалован в суде.

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, использование которого по основному целевому назначению нерентабельно. В связи с этим планируется осуществить перевод земельного участка в категорию земель населённых пунктов.*

**Какие правовые последствия возникнут в случаях: 1) перевода всего земельного участка в указанную категорию? 2) перевода в указанную кате-**

**горию части земельного участка для жилищного строительства?**

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается *в исключительных случаях*, в том числе связанных с установлением или изменением границ населённых пунктов.

В соответствии с п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий, а ст. 83 Земельного кодекса РФ так определяет земли населённых пунктов — земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населённых пунктов. Границы городских, сельских населённых пунктов отделяют земли населённых пунктов от земель иных категорий.

Указанные в п. 1 ст. 85 Земельного кодекса РФ виды территориальных зон, в которые могут входить земельные участки земель населённых пунктов, определяют их разрешённое использование, то есть на земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования земель населённых пунктов разрешается ведение сельскохозяйственного производства. Однако данное положение ограничивается указаниями п. 11 указанной статьи, в соответствии с которой эти территории могут быть использованы в целях ведения сельского хозяйства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральным планом и правилами землепользования и застройки. Таким образом, в случае изменения генерального плана поселения и, допустим, принятия решения об отнесении интересующих земельных участков к другим территориальным зонам — жилой, например, или общественно-деловой, осуществление сельскохозяйственного производства станет недопустимым.

В то же время в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» для ведения ЛПХ могут использоваться земельный участок в границе населённого пункта (приусадебный земельный участок — для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений) и земельный участок вне границ населённого пункта (полевой земельный участок — исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нём зданий и строений).

В соответствии со ст. 6 Земельного кодекса РФ земельный участок может быть делимым и неделимым.

Согласно письму Росземкадастра от 19 ноября 2003 года № ОИ/520 «О делимости земельного участка» земельный участок может быть разделён если: 1) собственник земельного участка изъявляет желание это сделать; 2) земельный участок является делимым.

Делимым является земельный участок, который может быть разделён на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешённое использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных законодательством. Данная норма корреспондирует п. 2 ст. 85 Земельного кодекса РФ, которая устанавливает, что земельный участок не может быть включён одновременно в несколько территориальных зон.

Земельный кодекс РФ к делимости земельного участка предъявляет всего лишь одно требование — возможность разрешённого использования образованных в результате деления земельных участков без перевода их в состав земель иной категории. Наличие такой возможности определяется в каждом конкретном случае (для каждой категории земель) индивидуально, однако в настоящее время она определена только для категории земель населённых пунктов.

Основа правового режима земельных участков из земель населённых пунктов определяется градостроительным регламентом, который устанавливается правилами землепользования и застройки и предусматривает виды разрешённого использования и предельные значения размеров земельных участков (п. 3, 4 ст. 85 Земельного кодекса РФ). Если собственник земельного участка из земель населённых пунктов принимает решение его разделить, и после раздела образуемые земельные участки функционально могут использоваться в рамках разрешённого использования (видов разрешённого использования) и их размеры соответствуют значениям предельных размеров (если таковые установлены), то никаких законных оснований к запрету на раздел земельного участка не существует.

Таким образом, принадлежащий гражданину земельный участок может быть разделён на части, каждая из которых будет обладать различным разрешённым использованием, если эти части находятся в границах разных территориальных зон. В случае же перевода в категорию земель населённых пунктов части земельного участка, вероятно, она будет отнесена к жилой зоне. В соответствии со ст. 35 Градостроительного кодекса РФ в жилых зонах может осуществляться строительство индивидуальных жилых домов, там же могут находиться территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства. Оставшаяся же часть земельного участка останется отнесённой к категории земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов устанавливаются:

— органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации;

— Правительством РФ в отношении иных земель.

*Некоммерческое партнёрство в результате сделки купли-продажи приобрело у гражданина земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленный для ведения ЛПХ. Разрешённое использование земельного участка не предполагает возможности осуществления на нём капитального строительства, в связи с чем, некоммерческое партнёрство планирует изменить разрешённое использование земельного участка на «для ведения дачного хозяйства». Однако Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» уже устарел и к тому же распространяется лишь на земельные участки, предоставленные из публичной собственности, а не приобретённые в результате гражданского оборота.*

**Каким образом в сложившейся ситуации изменить разрешённое использование земельного участка?**

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» право на ведение личного подсобного хозяйства имеют *только дееспособные граждане*, которым земельные участки предоставлены или которыми земельные участки приобретены для ведения ЛПХ. Кроме того, в силу ст. 2 указанного Закона ЛПХ — форма непринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Таким образом, юридические лица (в том числе некоммерческие партнёрства) и индивидуальные предприниматели (для осуществления предпринимательской деятельности) *не имеют права на ведение ЛПХ*, даже если ими приобретены земельные участки с соответствующим целевым использованием.

Указанная юридическая коллизия приводит к парадоксальной ситуации, при которой приобретатель земельного участка не может его использовать в силу особенностей своего правового положения. Помимо этого, приобретённый некоммерческим партнёрством земельный участок является полевым (расположенным вне границ населённого пункта — на землях сельскохозяйственного назначения), вследствие

чего, может использоваться исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нём зданий и строений.

В целях устранения образовавшейся коллизии и необходимости приобретения права осуществлять на земельном участке капитальное строительство некоммерческое партнёрство решило изменить целевое использование принадлежащего ему земельного участка с «для ведения ЛПХ» на «для ведения дачного хозяйства».

В этом аспекте следует отметить, что Земельный кодекс РФ различает понятия «дачное хозяйство» и «дачное строительство», хотя не определяет, чем одно отличается от другого.

Доводы относительно распространения положений Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» исключительно на отношения, связанные с предоставлением земель из государственной собственности, не вполне соответствуют истинному положению дел. Из анализа ст.ст. 2, 3 указанного Закона следует, что он использует нормы других отраслей права, в силу чего комплексно регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Наряду с названным Законом правовое регулирование ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства осуществляется в соответствии с Конституцией РФ земельным, гражданским, градостроительным, административным, уголовным и иным законодательством Российской Федерации, другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Таким образом, нормы Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» всецело распространяются на отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, в том числе на земельных участках, приобретённых в порядке гражданского оборота.

Согласно пп. 8 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

В соответствии с п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонирова-

нием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Следовательно, разрешённое использование земельного участка определяется с учётом зонирования территорий, проводимого в соответствии с требованиями законодательства. Однако до настоящего времени комплексных и специальных федеральных законов, определяющих порядок проведения зонирования территорий для земель всех категорий не принято (за исключением, Градостроительного кодекса РФ — в отношении земель населённых пунктов, Закона об охране окружающей среды и ряда др.).

Согласно ст. 7 Земельного кодекса РФ любой вид разрешённого использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Таким образом, при определении разрешённого использования земельного участка из земель, в отношении территорий которых проведено зонирование, никаких дополнительных постановлений и распоряжений органов власти об изменении (установлении) разрешённого использования земельного участка не требуется.

Порядок изменения разрешённого использования земельного участка законодательством Российской Федерации не определён (за исключением изменения разрешённого использования земельных участков из земель населённых пунктов).

Что касается зонирования территорий земель сельскохозяйственного назначения в целях использования земельных участков для садоводства, огородничества и дачного хозяйства, то согласно ст. 15 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» на территории муниципального образования в соответствии с законодательством могут быть выделены зоны, в которых не предоставляются садовые, огородные и дачные земельные участки или ограничиваются права на их использование (особо охраняемые природные территории, территории с зарегистрированными залежами полезных ископаемых, особо ценные сельскохозяйственные угодья, резервные территории развития городских и других поселений, территории с развитыми карстовыми, оползневыми, селевыми и другими природными процессами, представляющими угрозу жизни или здоровью граждан, угрозу сохранности их имущества).

Целевое использование конкретного земельного участка устанавливается, как правило, при его предоставлении из публичной собственности соответствующими органами власти. Однако по логике разумно предположить, что процедура изменения целевого использования земельного участка должна соответствовать процедуре установления целевого использования земельного участка при его предостав-

лении. Представляется, что для изменения целевого использования земельного участка необходимо подать соответствующее заявление в уполномоченный орган власти, предоставивший соответствующий земельный участок. В переходный период (до 1 января 2010 года в отсутствие утверждённых в установленном порядке правил землепользования и застройки) уполномоченным на изменение разрешённого использования земельного участка органом власти является глава местной администрации.

### **Предупреждение коррупции в сфере выделения земельных участков в счёт земельных долей (земельных паёв)**

*Группа граждан изъявила желание организовать поселение и с этой целью приобрела земельные паи и выделила их в натуре, оформив на одного человека.*

**Каким образом произвести отчуждение выделенных земельных участков остальным участникам поселения, преодолев при этом преимущественное право субъекта Российской Федерации?**

В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеет *преимущественное право покупки* такого земельного участка по цене, за которую он продаётся, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

В рассматриваемой ситуации основной задачей при «передаче» земельных участков от единоличного собственника остальным членам поселения является преодоление (нераспространение в конкретном случае) права преимущественной покупки земельного участка субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием).

Возникновение преимущественного права публичного образования на заключение договора с собственником земельного участка возможно только при совершении сделки купли-продажи. Предусмотренное в ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» преимущественное право покупки *не распространяется* на случаи отчуждения земельного участка при совершении иных сделок, в том числе по договору мены, дарения, в виде отступного, под выплату ренты и т. д.

В нашей практике был случай, когда регистрирующий орган отказал в государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок на основе договора мены, мотивировав свой отказ тем, что согласно п. 2 ст. 567 Гражданского кодекса

РФ к договору мены применяются правила о купле-продаже, а, следовательно, сделка мены должна совершаться с учётом преимущественного права публичного образования на его покупку.

Суд первой инстанции поддержал доводы регистрирующего органа.

Вместе с тем суд не учёл, что мена земельного участка является самостоятельной сделкой, не выступает в качестве разновидности купли-продажи, поэтому к отношениям по обмену земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения специальное правовое регулирование, установленное ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», не применяется.

Кроме того, ссылка регистрирующего органа на п. 2 ст. 567 Гражданского кодекса РФ не может быть принята во внимание, так как в соответствии с этим же пунктом к договору мены не могут быть применены правила о купле-продаже, если это противоречит существу мены.

Распоряжение земельным участком каким-либо образом является единоличным правом его собственника. Понуждение собственника к распоряжению земельным участком определённым образом является незаконным. В силу п. 1 ст. 421 Гражданского кодекса РФ понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена законом или добровольно принятым обязательством. В то время как Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» обязанность собственника земельного участка заключить договор мены с публичным образованием не предусмотрена.

Кроме того, в целях обхода преимущественного права покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения его собственник может осуществить его продажу в долях (например, по 1/2 или 1/3 и 2/3 долей). В данном случае публичное образование лишено возможности воспользоваться своим преимущественным правом покупки, так как продаётся не сам земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, а доли в праве собственности на него.

*Гражданин изъявил желание приобрести земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, преодолев при этом преимущественное право публичного образования на его покупку, и с этой целью купить его в долях. Однако на личном приёме у специалиста регистрирующего органа получил ответ, что невыделенную долю в праве собственности на земельный участок продать невозможно.*

**Правомерна ли позиция специалиста регистрирующего органа?**

Невыделенная доля в праве собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения — это и есть земельная доля, оборот которой должен осуществляться по правилам, предусмотренным Гражданским кодексом РФ с учётом положений Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Если бы вышеприведённое суждение специалиста регистрирующего органа являлось правомерным, тогда бы не существовало, как минимум, половины норм Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которыми в настоящее время регламентируется порядок гражданского оборота земельных долей.

Вместе с тем существуют и другие обстоятельства, наличие которых позволяет говорить о правомерности приведённого довода.

Согласно п. 4 ст. 244 Гражданского кодекса РФ общая собственность возникает при поступлении в собственность двух или нескольких лиц имущества, которое не может быть разделено без изменения его назначения (неделимые вещи) либо не подлежит разделу в силу закона. Из этого правила некоторые правоприменители делают вывод, что:

1) возникновение общей собственности возможно только путём поступления имущества в собственность нескольких лиц. Не допускается возникновение общей собственности вследствие отчуждения единственным собственником доли в праве собственности на принадлежащее ему имущество;

2) общая собственность на земельный участок может возникнуть путём отчуждения единственным собственником доли в своём праве собственности на этот земельный участок другому лицу только если этот земельный участок является неделимым.

Мы отвергаем первый вывод, как не соответствующий духу права собственности, но поддерживаем второй. Приведённое Вами суждение специалиста регистрирующего органа основано на первом выводе. В этом отношении его позиция неправомерна.

В силу п. 2 ст. 6 Земельного кодекса РФ делимым является земельный участок, который может быть разделён на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешённое использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В рассматриваемом случае земельный участок будет удовлетворять критерию делимости, если он в два раза превышает минимальный размер вновь образуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, установленный законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

В этой ситуации вместо отчуждения долей в праве собственности на этот земельный участок должно

осуществляться отчуждение его частей, выделенных в натуре в самостоятельные земельные участки.

Однако стоит сразу предупредить, что приведённая позиция учитывается не во всех регистрирующих органах. В некоторых субъектах Российской Федерации регистрирующие органы на критерии делимости земельных участков внимания не обращают и осуществляют регистрацию перехода права собственности на долю в праве собственности на основании соответствующих договоров. Однако и в этом случае их действия нельзя признать незаконными.

В соответствии всё с тем же п. 4 ст. 244 Гражданского кодекса РФ общая собственность на делимое имущество возникает в случаях, предусмотренных законом или договором. А если договором предусмотрена возможность единственного собственника произвести отчуждение доли в его праве собственности на земельный участок, то правовых препятствий к этому нет.

Таким образом, у специалистов регистрирующих органов правовых оснований отказать в регистрации перехода права собственности на земельную долю, образовавшуюся вследствие её отчуждения единственным собственником земельного участка другому лицу, не имеется.

*Гражданин является участником долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, образованный в результате реорганизации колхоза, и желает выделить свою земельную долю в натуре.*

Достаточно ли для выделения земельного участка в счёт земельной доли опубликовать сообщение об этом в местной газете или необходимо проводить общее собрание пайщиков с обязательным подписанием протокола общего собрания?

В силу п. 3 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в случае, если общее собрание участников долевой собственности не утвердило границы *части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей* в соответствии со ст. 14 указанного Закона, участник долевой собственности обязан известить в письменной форме о своём намерении выделить земельный участок в счёт своей земельной доли остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, *определённых субъектом Российской Федерации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого в счёт своей земельной доли земельного участка.*

Среди некоторых специалистов бытует ошибочное мнение, что обязательной стадией выдела зе-

мельной доли в натуре является проведение общего собрания сособственников. И лишь в тех случаях, когда такое собрание не приняло решение о выделе земельной доли в натуре, допускается её выделение путём письменного извещения остальных сособственников или опубликования объявления в средствах массовой информации.

В соответствии с п.п. 2 и 3 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» местоположение выделяемого земельного участка определяется собственником земельной доли в соответствии с решением общего собрания сособственников, которым утверждены *границы части общего земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей*. При этом такое решение принимается в порядке, установленном ст. 14 указанного Закона. Образование земельного участка, выделяемого в счёт земельной доли, осуществляется на основании этого решения общего собрания участников долевой собственности.

Статья 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» определяет порядок владения, пользования и распоряжения земельным участком, находящимся в долевой собственности. Названной статьёй *не регламентируется порядок выделения земельных участков в счёт земельных долей*. Общее собрание проводится не для определения местоположения выделяемого в счёт земельной доли земельного участка, а для утверждения границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей (п. 1, 2 ст. 14).

Общее собрание сособственников призвано решать вопросы, касающиеся общего земельного участка, а не конкретных земельных долей. Отсутствие у сособственников желания на осуществление правомочий собственника в отношении общего земельного участка не должно отражаться на правах отдельных собственников земельных долей. Тем более, что отдельные собственники земельных долей не должны решать собственные вопросы в отношении определения юридической судьбы принадлежащих им земельных долей посредством остальных сособственников, в каждом случае выделяя земельный участок в счёт земельной доли путём проведения общего собрания.

Если общее собрание сособственников не утвердило границы части общего земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей, участник долевой собственности обязан известить в письменной форме о своём намерении выделить земельный участок в счёт своей земельной доли остальных сособственников или опубликовать сооб-

щение в средствах массовой информации, определённых субъектом Российской Федерации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого земельного участка.

До принятия субъектом Российской Федерации соответствующего закона средствами массовой информации, в которых надлежит опубликовывать сообщения о выделении земельных участков в счёт земельных долей и о проведении общего собрания сособственников в целях определения порядка владения, пользования и распоряжения общим земельным участком являются источником официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) источником официального опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления по месту нахождения земельного участка (пп. 5 п. 1 ст. 19.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Письменное извещение или сообщение в средствах массовой информации о выделении земельного участка должны содержать:

— описание местоположения выделяемого земельного участка, которое позволяет определить его границы на местности (так называемый «адресный ориентир»);

— указание на необходимость направления в письменной форме возражений остальных участников долевой собственности относительно местоположения этого земельного участка сособственнику, требующему его выделения, или указанному им в извещении представителю.

Например: «Я, Иванов Иван Иванович, проживающий по адресу: город Энгс, ул. Колхозная, д. 1, являющийся участником общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения бывшего колхоза «Путь к коммунизму», извещаю о своём намерении выделить в счёт принадлежащей мне на основании свидетельства на право собственности на землю серии АААА № 111111, выданного 01.01.1995 года земельной доли земельный участок размером 10 га, расположенный (адресный ориентир), для создания и организации деятельности КФХ. Возражения относительно местоположения выделяемого земельного участка прошу присылать по адресу: город Энгс, ул. Колхозная, д. 1».

Если в течение тридцати дней со дня надлежащего уведомления остальных сособственников о выделении земельного участка от них не поступят обоснованные возражения относительно его местоположения, предложение о местоположении такого земельного участка считается согласованным.

Ввиду отсутствия в законодательстве правовой регламентации механизма проверки регистрирующим органом в рамках проводимой им правовой экспертизы сведений об отсутствии возражений

остальных участников долевой собственности относительно местоположения выделяемого земельного участка при государственной регистрации права собственности на него от заявителя истребуется *протокол проведения общего собрания собственников*. Однако по вышеизложенным основаниям такое требование незаконно.

До момента введения соответствующего правового регулирования в качестве письменного подтверждения отсутствия возражений других собственников относительно местоположения выделяемого земельного участка можно предложить исползовать *расписку об этом выделяющемся собственнике*.

В практике правоприменения нередко встаёт вопрос: как понимать словосочетание «общее собрание не утвердило»? Либо как: кворум наличествовал, но общее собрание не приняло никакого решения, либо: кворум отсутствовал, поэтому решения принято не было (или решение хотя и было принято, но в виду отсутствия кворума считается нелегитимным), либо: общее собрание вообще не проводилось, в силу чего решение не принималось. Представляется, что для целей анализируемой статьи причины, по которым не были утверждены границы части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей, особой роли не играют.

*Гражданин является участником общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, образованный в результате реорганизации колхоза.*

**Действительно ли к 2010 году все невыделенные земельные доли отойдут к государству?**

В соответствии с п. 5 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные доли, собственники которых не распоряжались ими в течение трёх и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (невостребованные земельные доли), подлежат выделению в земельный участок, в состав которого в первую очередь включаются неиспользуемые земельные участки и земельные участки худшего качества с их оценкой по кадастровой стоимости.

Образование этого земельного участка осуществляется на основании соответствующего решения субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, на основании соответствующего решения муниципального образования.

Общее собрание участников долевой собственности вправе принять решение об определении местоположения части находящегося в долевой собствен-

ности земельного участка, площадь которой равна сумме площади невостребованных земельных долей.

Сообщение о невостребованных земельных долях с указанием их собственников публикуется в средствах массовой информации, определённых субъектом Российской Федерации.

Если собственники невостребованных земельных долей, в счёт выделения которых должен быть образован земельный участок, в течение девяноста дней со дня опубликования указанного сообщения не заявят о своем желании воспользоваться правами участников долевой собственности, устанавливаются границы этого земельного участка.

Субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование вправе направить в суд заявление о признании права собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования на этот земельный участок.

Такая возможность прямо предусмотрена п. 3 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Вместе с тем отсутствие в региональных и местных бюджетах средств на проведение этих затратных мероприятий позволяет говорить о том, что перспективы воспользоваться своим правом у органов власти относительно невелики. Однако стоит предостеречь собственников земельных долей относительно иллюзий абсолютной защищённости их прав в этом вопросе.

*Гражданин является участником общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, образованный в результате реорганизации колхоза, и желает приобрести ещё несколько земельных долей в этом земельном участке. Разместив в местной газете объявление о готовности приобрести земельные доли в общем земельном участке, гражданин получил устное предупреждение от председателя СПК, использующего общий земельный участок, о том, что тот будет возражать против выделения земельных долей в независимости от местоположения. При этом его возражения основаны на том, что СПК использует общий земельный участок длительное время и имеет право на него претендовать целиком, и с течением времени этот земельный участок всё равно отойдёт в собственность СПК.*

**Какие «козыри» есть у председателя СПК при разрешении этого спора? Действительно ли он может помешать участникам долевой собственности приобрести дополнительные земельные доли?**

Правовых «козырей» у председателя СПК для разрешения сложившейся конфликтной ситуации

нет. Закон полностью на стороне выделяющего собственника.

Однако в целях юридической защиты от возможных неправомерных посягательств со стороны администрации СПК выделяющемуся сособственнику необходимо знать следующее.

В существующих правовых условиях колхоз, использующий общий земельный участок, находящийся в долевой собственности «пайщиков», не имеет реальных юридических оснований претендовать на чужую собственность. У него нет никаких правовых причин заявлять себя в качестве будущего собственника общего земельного участка или тем более присваивать себе права на распоряжение чужим земельным участком.

Возможно, что СПК арендует земельные доли у каждого из «пайщиков», что в условиях современного законодательства недопустимо. (Земельная доля не является самостоятельным объектом прав — она лишь выступает в качестве доли в таком праве, поэтому в силу положений гражданского законодательства не может признаваться предметом договора аренды, так как нельзя арендовать имущество, в натуре которого нет).

Статьёй 16 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» определено, что договоры аренды земельных долей, заключённые до вступления в силу этого Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с правилами Гражданского кодекса РФ и п. 2 его ст. 9 в течение шести лет со дня вступления в силу этого Закона.

В противном случае к таким договорам будут применяться правила договоров доверительного управления имуществом.

Для участника долевой собственности такие последствия ещё более усугубят проблему выделения земельных участков в счёт земельных долей, поэтому его задача — не допустить преобразования договоров аренды земельных долей в договоры их доверительного управления.

Сделать это можно, используя процедуру проведения общего собрания участников общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, описанную в ст. 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Главное — это добиться кворума на этом собрании. На общем собрании необходимо принять решение по вопросам:

— условий передачи общего земельного участка в аренду, уставный (складочный) капитал или доверительное управление;

— местоположения части общего земельного участка, в границах которой в первоочередном порядке выделяются земельные участки в счёт земельных долей;

— местоположения части общего земельного участка, в границах которой находятся невогребованные земельные доли.

В этом решении необходимо подробно прописать все вышеназванные условия, тем самым навязав председателю колхоза свою волю. При этом кроме всего прочего в повестку дня необходимо включить положения о приведении в соответствие с законодательством договоров аренды земельных долей, заключённых с колхозом. Если этот вопрос будет решён положительно, колхоз юридически и фактически лишится права на заключение договора аренды общего земельного участка в виду объективной невозможности соблюдения требования п. 2 ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В соответствии с этим пунктом в случае передачи в аренду общего земельного участка договор аренды такого земельного участка заключается или с участниками долевой собственности, или с лицом, действующим на основании доверенностей, выданных ему участниками долевой собственности и удостоверенных должностным лицом органа местного самоуправления или удостоверенных нотариально. Однако в связи с тем, что многие земельные доли являются невогребованными, невозможно собрать 100 % доверенностей от всех собственников на заключение такого договора. А это императивное (обязательное) требование законодательства, подтверждённое судебной практикой.

Также на общем собрании необходимо в качестве части общего земельного участка, в границах которой в первоочередном порядке выделяются земельные участки в счёт земельных долей, указать ту территорию, которая более предпочтительна участникам общей долевой собственности для выделения приобретённых земельных долей. Председатель колхоза повлиять на принятие этого решения не имеет никакой правовой возможности.

*Гражданин является участником общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, образованный в результате реорганизации колхоза. Ему принадлежит земельная доля размером 6,1 га, которая состоит из: 4,3 га пашни и 1,8 сенокосов и пастбищ.*

***Возможно ли выделение земельной доли целиком в одном месте или необходимо её выделять в разных местах: 4,3 га пашни в качестве одного земельного участка и 1,8 га сенокосов и пастбищ в качестве другого? Как учитывается состав земель сельскохозяйственного назначения при решении этого вопроса?***

Выделение земельной доли в натуре законодательство об обороте земель сельскохозяйственного

назначения ставит в зависимость от размера земельной доли, а не от состава групп земель сельскохозяйственного назначения, приходящегося на эту долю.

Деление земель сельскохозяйственного назначения на группы (классы) преследует цель рационального использования сельскохозяйственных угодий и определяет их качественную характеристику.

Конкретный состав земель сельскохозяйственного назначения не имеет значения для процедуры выделения земельных участков в счёт земельных долей. Эта процедура носит самостоятельный характер и не зависит от качественных характеристик выделяемых участков.

Качественные характеристики земельного участка носят относительно постоянный характер, сведения о них содержатся в Государственном кадастре недвижимости, и при выделении земельных участков они не меняются.

Кроме того, изменение разрешённого использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения также не влияет на его качественные характеристики. Если Вы выделяете земельный участок в счёт земельной доли, в составе которого имеются, и пашни, и сенокосы, и многолетние насаждения, то при установлении (изменении) в отношении этого участка разрешённого использования, например, «ведение ЛПХ», его качественный состав останется прежним (как до выделения в натуре). Поэтому в условиях действующего законодательства качественный состав земель сельскохозяйственного назначения при выделении земельной доли (выделении земельного пая) особой роли не играет.

Современный уровень земельного законодательства не позволяет выявить тесные связи между отношениями по охране земель и отношениями по их использованию (в широком смысле). Поэтому вполне допустимо, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения может состоять из частей, в свою очередь каждая из которых будет относиться к различным группам сельскохозяйственных угодий и, следовательно, использоваться для различных целей. По-нашему мнению, в данном случае необходимо предусмотреть законодательный механизм выделения земельных долей в натуре, который бы обеспечивал образование земельных участков, относящихся только к одному классу земель.

Представляется, что такой подход будет более соответствовать принципу рационального использования сельскохозяйственных угодий.

Пашня — это самая ценная группа земель из всех сельскохозяйственных угодий. Она является главным средством производства в сельском хозяйстве и в определённой мере основной составляющей продовольственной безопасности государства. Привести пашню к деградации и превращению её в пастбище или сенокос — дело плёвое, а вот, наоборот, на

пастбище или сенокосе организовать пашню, оплодородить землю, сформировать почвенный слой — это мероприятие куда более трудоёмкое.

*Бабушка работала в колхозе, во время аграрной реформы 90-х годов получила земельную долю, но подтверждающие это документы утеряны.*

### **Как восстановить эти документы?**

Реорганизация колхозов и совхозов началась с принятием Указа Президента РФ от 27 декабря 1991 года № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» и постановления Правительства РФ от 29 декабря 1991 года № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов», которыми в гражданский оборот были активно включены земли сельскохозяйственного назначения. Началась приватизация сельскохозяйственных земель.

Данный Указ обязал местные администрации обеспечить выдачу гражданам, ставшим собственниками земли, соответствующие свидетельства на право собственности на землю (земельные доли).

Указом Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» была введена государственная регистрация правоустанавливающих документов в регистрационной (поземельной) книге. С момента вступления данного Указа в силу гражданам-работникам реорганизованных сельскохозяйственных предприятий и бывшим членам колхозов были выданы свидетельства на право собственности на земельную долю.

В соответствии с п. 5 данного Указа каждому члену коллектива сельскохозяйственного предприятия, которому земля принадлежала на праве общей совместной или общей долевой собственности, выдавалось свидетельство на право собственности на землю по утверждённой форме с указанием площади земельной доли (пая) без выдела в натуре.

Сельскохозяйственные предприятия, членам коллективов которых земля принадлежала на праве общей совместной или общей долевой собственности, в двухнедельный срок с момента подачи членом коллектива заявления о выдаче свидетельства представляли в органы местной администрации списки собственников с указанием размеров принадлежащих им земельных долей (паёв).

Таким образом, в рассматриваемой ситуации необходимо обратиться в соответствующее сельскохозяйственное предприятие с просьбой о предоставлении списка собственников земельных долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. Также следует поднять регистрационную (поземельную) кни-

гу, в которой должно быть зарегистрировано свидетельство на право собственности на землю.

По результатам этих действий необходимо принимать решение о получении документов, подтверждающих право собственности на земельную долю.

*Субъект Российской Федерации отменил право преимущественной покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения.*

**Допускается ли в этой ситуации заключать сделку купли-продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения напрямую с его собственником? Отразятся ли эти законоположения на обороте земельных долей?**

Преимущественное право покупки земельного участка субъектом Российской Федерации, установленное Законом об обороте земель, возникает только при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. При этом преимущественное право покупки субъекта Российской Федерации не распространяется на продажу долей в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. В то же время необходимо отметить, что субъект Российской Федерации, *не вправе отменить право преимущественной покупки* земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, так как данное положение определено федеральным законом. Субъект Российской Федерации в данном случае вправе не воспользоваться предоставленным ему федеральным законом правом.

После внесения 18 июля 2005 года в ст. 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» изменений, существенно преобразивших правовой институт распоряжения земельными долями, без выделения земельного участка в счёт земельной доли участник долевой собственности вправе распорядиться своей долей следующими способами:

- завещать земельную долю;
- внести земельную долю в уставный (складочный) капитал сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности;
- передать земельную долю в доверительное управление;
- подарить или продать земельную долю:
  - а) другому участнику долевой собственности;
  - б) сельскохозяйственной организации, использующей земельный участок, находящийся в долевой собственности;
  - в) гражданину — члену КФХ, использующему земельный участок, находящийся в долевой собственности.

Иным образом участник долевой собственности вправе распорядиться земельной долей по своему усмотрению только после выделения земельного участка в счёт земельной доли.

*В общей долевой собственности 19-и участников находится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 54 га. По законодательству субъекта Российской Федерации минимальный размер вновь образуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения ограничен площадью 50 га. Участники долевой собственности планируют разделить между собой земельный участок поровну, однако при этом будет нарушено требование о минимальном размере вновь образуемых земельных участков. Регистрирующий орган отказывает в государственной регистрации прав собственности на такие земельные участки без предоставления справки из кадастровой палаты о том, что участок ограничен естественными преградами.*

**Каким образом поступить в сложившейся ситуации?**

В соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» минимальные размеры образуемых новых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о землеустройстве. При этом в соответствии с абз. 4 п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» вышеизложенные ограничения не распространяются на случаи выдела земельного участка в счёт доли (долей) в праве общей собственности на земельный участок для ведения ЛПХ или осуществления деятельности КФХ, если их основной деятельностью является садоводство, овощеводство, цветоводство, виноградарство, семеноводство, птицеводство, пчеловодство, рыболовство или другая деятельность в целях производства сельскохозяйственной продукции по технологии, допускающей использование земельных участков, размеры которых менее чем минимальные размеры земельных участков, установленные законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, при соблюдении указанных условий (выделение земельного участка в счёт земельной доли для ведения ЛПХ или осуществления деятельности КФХ с целью ведения садоводства, овощеводства и т. д. по предусмотренной технологии) граждане вправе выделить земельные участки в счёт своих земельных долей нужных им размеров.

*В целях выделения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в счёт земельной доли гражданин опубликовал в специализированной газете сообщение о своём намерении произвести такой выдел. В течение двух недель на эту публикацию поступило возражение от другого участника долевой собственности, в котором тот указал на своё несогласие с предложенным для выдела местоположением земельного участка, так как сам планирует там выделяться.*

***Возможно ли проигнорировать эти возражения? Если нет, то куда необходимо обращаться за разрешением возникшего спора?***

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вправе выделить земельный участок в счёт своей земельной доли.

Местоположение выделяемого земельного участка определяется участником долевой собственности в соответствии с решением общего собрания участников долевой собственности при утверждении границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей. Образование выделяемого земельного участка осуществляется на основании этого решения общего собрания участников долевой собственности.

Общее собрание участников долевой собственности об определении местоположения части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой в первоочередном порядке выделяются земельные участки в счёт земельных долей, созывается по предложению участника долевой собственности на земельный участок в соответствии с требованиями ст. 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В случае, если созванное общее собрание участников долевой собственности не утвердило границы части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей, участник долевой собственности *обязан известить в письменной форме* о своём намерении выделить земельный участок в счёт своей земельной доли остальных участников долевой собственности или опубликовать сообщение в средствах массовой информации, определённых субъектом Российской Федерации, с указанием предполагаемого местоположения выделяемого в счёт своей земельной доли земельного участка.

Указанные извещение или сообщение должны содержать описание местоположения выделяемого в счёт земельной доли земельного участка, которое позволяет определить его границы на местности, а также указание на необходимость направления в письменной форме возражений остальных участников долевой собственности относительно местоположения этого земельного участка требующему выделения земельного участка в счёт его земельной доли участнику долевой собственности или указанному в извещении представителю участника долевой собственности.

Размер земельного участка, выделяемого в счёт земельной доли, определяется на основании данных, указанных в документах, удостоверяющих право на земельную долю. При этом участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения вправе выделить в счёт своей земельной доли земельный участок, площадь которого больше или меньше площади, указанной в документах, удостоверяющих право на земельную долю, если увеличение или уменьшение площади образуемого земельного участка осуществляется в пределах кадастровой стоимости, установленной для сельскохозяйственных угодий, в границах которых образуется данный земельный участок.

В соответствии с требованиями Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» возражения о местоположении выделяемого земельного участка должны быть *обоснованными*. Однако последствий направления необоснованных возражений федеральным законодательством не установлено. Представляется, что указанное обстоятельство должно учитываться *при использовании согласительных процедур или рассмотрении спора в судебном порядке*. При этом подразумевается, что на возражающем сособственнике лежит *обязанность разумно обосновать свои возражения*.

Споры о местоположении выделяемого земельного участка разрешаются участниками долевой собственности с использованием *согласительных процедур*, порядок проведения которых устанавливается субъектом Российской Федерации.

В случае недостижения согласованного решения, споры о местоположении выделяемого земельного участка рассматриваются *в суде*.

Немаловажной проблемой, не получившей своего разрешения в законодательстве, остаётся обязательность проведения общего собрания участников долевой собственности об определении местоположения части находящегося в долевой собственности земельного участка, в границах которой в первоочередном порядке выделяются земельные участки в счёт земельных долей. Является ли проведение такого собрания необходимым этапом в процессе выделения земельного участка в счёт земельной доли

или же только факультативной стадией, не имеющей обязательного характера. Является ли проведение общего собрания обязанностью выделяющегося собственника или только его правом?

В связи с отсутствием соответствующих разъяснений и инструкций территориальные подразделения ФРС при регистрации возникновения права собственности на выделенный земельный участок требуют протокол (решение) общего собрания собственников земельного участка о выделении земельного участка, возникновение права на который регистрируется, однако не учитывают при этом, что такое собрание могло и не проводиться. Вследствие чего, заявителям отказывают в регистрации права собственности на выделенный земельный участок.

Думается, что указанная практика незаконна по следующим основаниям:

— возложение на выделяющегося собственника обязанности инициировать проведение общего собрания собственников является двойным обременением, так как в случае неутверждения общим собранием границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей, собственник обязан повторно обратиться к каждому из собственников с требованием о выделении земельного участка в счёт своей земельной доли;

— проведение общего собрания собственников является правом, а не обязанностью выделяющегося собственника, так как проводится по его предложению; оповещение же других собственников о выделении земельного участка в счёт своей земельной доли с указанием его местоположения является обязанностью, а не правом выделяющегося собственника;

— проведение общего собрания собственников об определении границ части находящегося в долевой собственности земельного участка, предназначенной для выделения в первоочередном порядке земельных участков в счёт земельных долей, по смыслу ст. 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» является скорее коллективным полномочием, призванным удовлетворить интересы всех собственников, а не частные интересы одного (некоторых) из них.

*Граждане приобрели в общую долевую собственность земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.*

***Доля в праве общей собственности на земельный участок, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий, и доля в праве общей собственности на вновь образованный земельный участок имеют различный правовой статус?***

Впервые определение понятия земельной доли было закреплено только лишь в принятом в 2002 году Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В соответствии со ст. 15 указанного Закона земельная доля, полученная при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу настоящего Федерального закона, является в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

При этом если данную норму права толковать буквально, то напрашивается следующий вывод: положения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не распространяются на земельные доли, образованные после вступления указанного Закона в силу (то есть с 27 января 2003 года). Следовательно, п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», устанавливающий положение о том, что в случае, если число участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения *превышает пять*, к сделкам, совершаемым с долями в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, правила Гражданского кодекса РФ применяются с учётом особенностей, установленных статьями 12, 13 и 14 указанного Закона, в рассматриваемой ситуации неприменим. В связи с чем, применению в данном случае будут подлежать только соответствующие положения Гражданского кодекса РФ об общей собственности на имущество.

Таким образом, получается, что в законодательстве существует два различных правовых института доли в праве общей собственности на земельный участок, при этом заключение сделок, совершаемых с долями в праве общей собственности на земельный участок, в каждом конкретном случае регламентируется различными правовыми актами: Гражданским кодексом РФ с учётом особенностей, установленных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», либо только соответствующими положениями Гражданского кодекса РФ.

Данный вывод подтверждается, например, п. 2 ст. 13 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», в соответствии с которым условия и порядок выдела земельного участка в счёт земельной доли, возникшей в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, определяются в соответствии с Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Таким образом, главным основанием для классификации земельных долей является момент её образования. В то же время необходимо иметь в виду, что использование правового института земельной доли

в том смысле, который в него вкладывает Закон об обороте земель, возможно только применительно к земельным участкам из земель сельскохозяйственного назначения.

*Участник долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения изъявил желание выделить земельный участок в счёт своей земельной доли и с этой целью опубликовал соответствующее сообщение в местной газете. От другого участника долевой собственности поступили возражения относительно местоположения выделяемого земельного участка.*

**В каком случае указанные возражения являются обоснованными?**

В соответствии с п. 4 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в случае, если в течение тридцати дней со дня надлежащего уведомления участников долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не поступят возражения относительно местоположения выделяемого в счёт земельной доли земельного участка от участников долевой собственности, предложение о местоположении такого земельного участка считается согласованным. Данные возражения должны быть обоснованными.

Действующее законодательство не определяет критерии обоснованности подобных возражений. До конца они не сформировались и в практике правоприменения. Представляется, что под обоснованными возражениями необходимо понимать любую информацию о том, что выделение земельного участка в указанном месте нарушает права и законные интересы остальных участников долевой собственности. Эта точка зрения согласуется с Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ и Земельным кодексом РФ, которые устанавливают, что осуществление одним лицом своих прав не должно нарушать прав остальных лиц.

При этом в рассматриваемом случае не будет считаться обоснованным возражение, основанное только лишь на желании участника долевой собственности также выделить свой земельный участок в этом месте, так как у него была такая возможность, но он ей не воспользовался.

К примерам обоснованности возражений следует отнести:

— долгосрочное пользование частью общего земельного участка возражающим сособственником в пределах границ предполагаемого выделения;

— возникновение вследствие выделения чересполосицы, вклиниваний, вкрапливаний и других недостатков землеустройства;

— и др.

## **Предупреждение коррупции в сфере совершения сделок с земельными участками**

*Гражданин планирует приобрести земельную долю у несовершеннолетнего (13 лет). На приёме у нотариуса выяснилось, что такую земельную долю нельзя подарить, но можно продать при наличии разрешения органа опеки и попечительства. Впоследствии такое разрешение было получено и оформлено специальным документом.*

**Достаточно ли для совершения сделки купли-продажи земельной доли одного разрешения органа опеки и попечительства или требуются ещё какие-то документы?**

В соответствии с п. 1 ст. 28 Гражданского кодекса РФ за несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет (малолетних), сделки, за исключением указанных в пункте 2 указанной статьи, могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны.

В силу п. 2 ст. 37 Гражданского кодекса РФ опекуны не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать сделки по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного, сдаче его внаём (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других сделок, влекущих уменьшение имущества подопечного.

Правилами управления имуществом несовершеннолетних подопечных, хранения и отчуждения этого имущества, утв. Минпросвещения РСФСР 30 октября 1969 года, определено, что расходование имущества подопечного (независимо от ценности его) допускается исключительно с разрешения органа опеки и попечительства. Без разрешения органа опеки и попечительства опекун (попечитель) не имеет права совершить какие бы то ни было имущественные сделки в отношении имущества, принадлежащего его подопечному. Органы опеки и попечительства вправе разрешать опекуну (попечителю) совершать сделки от имени подопечного, выходящие за пределы бытовых, заключать договоры, подлежащие нотариальному удостоверению, отказываться от принадлежащих подопечному прав, производить обмен жилых помещений, совершать раздел и отчуждение имущества.

Деньги, вырученные от продажи имущества подопечного, вносятся опекуном (попечителем) в сберегательную кассу на имя подопечного. В этом случае в личном деле подопечного указываются данные о внесённой сумме, номер сберегательной кассы и текущего счёта подопечного.

Эти Правила действуют временно до принятия соответствующего федерального закона. Но так как такой федеральный закон ещё не принят, указанные Правила не могут регламентировать отношения по распоряжению имуществом детей их родителями.

Согласно ст. 80 Семейного кодекса РФ родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей. Порядок и форма предоставления содержания несовершеннолетним детям определяются родителями самостоятельно. В силу п. 2 ст. 60 Семейного кодекса РФ суммы, причитающиеся ребёнку в качестве алиментов, пенсий, пособий, поступают в распоряжение родителей (лиц, их заменяющих) и расходуются ими на содержание, воспитание и образование ребёнка. Ребёнок не имеет права собственности на имущество родителей, родители не имеют права собственности на имущество ребёнка.

Ребёнок имеет право собственности на доходы, полученные им, имущество, полученное им в дар или в порядке наследования, а также на любое другое имущество, приобретённое на средства ребёнка. Право ребёнка на распоряжение принадлежащим ему на праве собственности имуществом определяется ст.ст. 26 и 28 Гражданского кодекса РФ. При осуществлении родителями правомочий по управлению имуществом ребёнка на них распространяются правила, установленные гражданским законодательством в отношении распоряжения имуществом подопечного (ст. 37 Гражданского кодекса РФ).

Как уже было указано, ст. 37 Гражданского кодекса РФ не запрещает осуществлять родителями дарение имущества подопечного. Однако для этого требуется разрешение органа опеки и попечительства. Представленный документ, как следует из его содержания, как раз и является таким разрешением.

*Гражданин приобрёл в аренду земельный участок из земель населённых пунктов размером 15 соток для ИЖС. На этом участке начато строительство жилого дома на две семьи — семьи арендатора земельного участка и семьи его родственника. По всем документам строящийся дом оформлен только на арендатора, хотя всё строительство производится на доверительной основе на совместные средства арендатора и его родственника. В связи с этим арендатор и его родственник в добровольном порядке решили юридически разделить строящийся дом и арендованный земельный участок на две части, по одной для каждой из семей.*

**Каким образом поступить в сложившейся ситуации?**

В соответствии с ч. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ для получения разрешения на строительство индивидуального жилого дома застройщик на-

правляет в уполномоченный орган власти заявление о выдаче разрешения на строительство. К указанному заявлению прилагаются:

- правоустанавливающие документы на земельный участок;
- градостроительный план земельного участка;
- схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта ИЖС.

Согласно п. 16 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ застройщиком является физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

В рассматриваемом случае принадлежность земельного участка застройщику опосредована арендными отношениями.

Как следует из полученных сведений, застройщик является единственным арендатором земельного участка, предоставленного для ИЖС. В правовом отношении финансовое участие родственника застройщика в строительстве индивидуального жилого дома никак не оформлено. В силу ст. 25.3 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» право собственности на созданный объект ИЖС будет зарегистрировано за застройщиком.

В силу ч. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ объектом ИЖС признаётся отдельно стоящий жилой дом с количеством этажей не более чем три, *предназначенный для проживания одной семьи.*

Для того, чтобы арендатор земельного участка (он же собственник строящегося дома) передал в собственность своего родственника половину строящегося дома и (в какой-либо форме владения) половину арендованного земельного участка необходимо признать и части земельных участков, и части строящегося жилого дома самостоятельными объектами гражданского оборота. Признание их таковыми зависит от юридического критерия делимости земельного участка и находящегося на нём строящегося жилого дома (объекта незавершённого строительства).

В силу п. 2 ст. 6 Земельного кодекса РФ делимым является земельный участок, который может быть разделён на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешённое использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Разрешённое использование рассматриваемого земельного участка определяется площадью части зе-

мельного участка (подлежащей выделению в натуре), занятой частью строящегося жилого дома и необходимой для её использования в соответствии с предельными размерами, установленным ст. 33 Земельного кодекса РФ. Предельные минимальные размеры земельных участков, используемых для строительства и использования индивидуальных жилых домов, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Таким образом, земельный участок, занятый строящимся объектом, может быть поделён на части только в том случае, если площадь образуемых частей земельных участков будет не менее минимального предельного размера, установленного нормативным правовым актом органа местного самоуправления. В рассматриваемом случае эта площадь должна быть не менее 7,5 соток (если земельный участок предполагается делить на две равные части).

Если раздел возможен, то необходимо обратиться с совместным заявлением от арендатора и его родственника к арендодателю (органу местного самоуправления) о добровольном расторжении договора аренды, разделе земельного участка и заключении на каждую из его частей самостоятельного договора аренды (после постановки каждой части на кадастровый учёт).

Альтернативный вариант — это сдача арендодателем в субаренду родственнику части земельного участка, занятой половиной дома (если такая возможность допускается основным договором аренды).

Раздел жилого дома осуществляется по другим правилам. В соответствии с п. 2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ жилым помещением признаётся изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). Раздел жилого дома подчиняется этому требованию.

Каждому арендатору будет принадлежать та часть жилого дома, которая находится на принадлежащем ему участке. На каждую часть дома будет составляться свой технический паспорт. Каждому арендатору будет выдаваться собственное свидетельство о праве собственности на часть жилого дома.

*Муниципальное унитарное предприятие имеет в постоянном (бессрочном) пользовании земли, большая часть из которых не используется.*

**Имеет ли муниципальное унитарное предприятие право сдавать в аренду неиспользуемые земли? Каков механизм изъятия данных земель у муниципального унитарного предприятия в связи с их использованием?**

В соответствии со ст. 270 Гражданского кодекса РФ лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, вправе передавать этот участок в аренду только с согласия собственника земельного участка. Однако указанная норма права после принятия в 2001 году Земельного кодекса РФ вступила в противоречие с п. 4 ст. 20 Земельного кодекса РФ, в силу которой граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться (в том числе и сдавать в аренду) этими земельными участками.

В целях урегулирования имеющегося противоречия Пленум ВАС РФ в п. 24 постановления от 24 марта 2005 года № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» указал, что лица, обладающие земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе передавать его в аренду или безвозмездное срочное пользование, в том числе и при наличии согласия на это собственника земельного участка.

Окончательное разрешение указанная проблема получила в связи с принятием Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», в соответствии со ст. 16 которого ст. 270 Гражданского кодекса РФ была признана утратившей силу. Таким образом, в условиях действующего законодательства унитарное предприятие не имеет права сдавать в аренду земельные участки, находящиеся в его постоянном (бессрочном) пользовании.

Изъять неиспользуемую землю (принудительно прекратить право постоянного (бессрочного) пользования) у муниципального унитарного предприятия может только суд на основании соответствующего заявления уполномоченного органа местного самоуправления.

Вместе с тем, если уполномоченные органы власти будут заинтересованы (как это должно быть в соответствии с законом) в надлежащем использовании находящихся в их ведении земель и согласятся с подобным предложением о предоставлении неиспользуемой части земельного участка в собственность (аренду) заинтересованных в этом лиц, этот вопрос может быть решён «полюбовно», минуя судебный порядок рассмотрения. В частности, если орган местного самоуправления является учредителем муниципального унитарного предприятия, использующего земельный участок.

*Гражданину предложили приобрести в качестве дара земельный участок.*

**Обязан ли одаряемый уплачивать какие-либо налоги? Если да, то как определяется налогооблагаемая база?**

После отмены Закона о налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения налогообложение имущества, переходящего в порядке дарения регулируется гл. 23 Налогового кодекса РФ.

Пунктом 18.1 ст. 217 Налогового кодекса РФ установлено, что *не облагаются НДФЛ (13 %)* в денежной и натуральной формах доходы, получаемые от физических лиц в порядке дарения, за исключением случаев дарения недвижимого имущества, транспортных средств, акций, долей, паёв.

Налоговым кодексом РФ также установлено исключение, в соответствии с которым в настоящее время земельные участки, полученные в порядке дарения, освобождаются от налогообложения НДФЛ в случае, если даритель и одаряемый являются членами семьи и (или) близкими родственниками (супругами, родителями и детьми, в том числе усыновителями и усыновленными, дедушкой, бабушкой и внуками, полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сёстрами).

Одаряемый обязан самостоятельно исчислить и уплатить НДФЛ со стоимости земельного участка. Кроме того, будет необходимо подать в налоговый орган налоговую декларацию по итогам года, в котором был получен подарок. Порядок определения стоимости земельного участка для целей исчисления НДФЛ НК РФ не устанавливается.

Как разъяснил Минфин в письме от 6 апреля 2007 года № 03-04-07-01/48, в этом случае стоимость имущества рассчитывается исходя из цен, определяемых в порядке, аналогичном предусмотренному ст. 40 Налогового кодекса РФ. Согласно данной статье для целей налогообложения принимается цена, указанная сторонами сделки. Пока налоговый орган не докажет обратное, такая цена признаётся рыночной.

Однако договор дарения не требует определения стоимости дара. Следовательно, в этом случае нужно исходить из существующих на дату дарения цен на такое же или аналогичное имущество и имущественные права, которые, как правило, не должны быть меньше кадастровой стоимости земельного участка.

*Гражданин изъявил желание приобрести земельный участок, находящийся в собственности супругов.*

***Существуют ли какие-либо особенности распоряжения имуществом, находящимся в совместной собственности супругов? Какие основания расторжения договора купли-продажи земельного участка продавцом предусмотрены действующим законодательством?***

В соответствии с п. 3 ст. 35 Семейного кодекса РФ для совершения одним из супругов сделки по распоряжению недвижимостью и сделки, требующей но-

тариального удостоверения и (или) регистрации в установленном законом порядке, необходимо получить нотариально удостоверенное согласие другого супруга.

Соблюдение требования о предварительном согласии супругов на заключение сделки обеспечивается нотариусами и регистрирующими органами.

Супруг, чьё согласие на совершение сделки не было получено, вправе требовать признания сделки недействительной в судебном порядке в течение года со дня, когда он узнал или должен был узнать о совершении данной сделки.

Однако в случае наличия заключённого между супругами брачного договора указанные положения должны применяться с учётом условий брачного договора.

В соответствии с п. 2 ст. 167 Гражданского кодекса РФ при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой всё полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре, возместить его стоимость в деньгах — если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом.

В соответствии со ст. 450 Гражданского кодекса РФ по требованию одной из сторон договор может быть изменён или расторгнут по решению суда только:

- при существенном нарушении договора другой стороной;
- в иных случаях, предусмотренных Гражданского кодекса РФ, другими законами или договором.

*В Федеральном законе «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» используются следующие основные понятия: «садовый земельный участок», «огородный земельный участок», «дачный земельный участок».*

***Существует ли такое понятие, как «дачно-садовый» земельный участок? В каких случаях собственник земельного участка может произвести его отчуждение? Является ли пропиской регистрация по месту проживания в жилом доме, расположенном на дачно-садовом земельном участке? В каких случаях производится выписка с места жительства, лишение прав на жильё и земельный участок?***

В Федеральном законе «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» даются следующие определения земельным участкам, на базе которых создаются некоммерческие объединения граждан:

- 1) садовый земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретённый им для выращивания плодовых, ягодных,

овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нём и хозяйственных строений и сооружений);

2) огородный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретённый им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешённого использования земельного участка, определённого при зонировании территории);

3) дачный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретённый им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нём или жилого дома с правом регистрации проживания в нём и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля).

Правовой режим указанных земельных участков различен и определяется, в основном, наличием у владельца соответствующего земельного участка возможности:

— возводить на участке капитальное жилое строение и хозяйственные сооружения;

— регистрироваться по месту жительства в возведённом капитальном жилом строении.

В отношении других прав правовые режимы садового, огородного и дачного земельных участков, в основном, одинаковы. Так, наибольшим объёмом прав по использованию и распоряжению земельным участком имеют владельцы дачных земельных участков (право возводить капитальные жилые строения и регистрироваться по месту жительства в них). У владельцев садовых земельных участков есть только право возводить на участке жилые строения (без права регистрации проживания в них) и хозяйственные постройки. А вот владельцы огородных земельных участков обладают наименьшим объёмом прав в отношении принадлежащего им земельного участка — могут иметь или не иметь права на возведение некапитального жилого строения (вагончик, бытовка, времянка и т. д.) и хозяйственных построек.

На основании изложенного следует, что Законом о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве не определён правовой режим дачно-садовых, садово-огородных и т. п. земельных участков, вследствие чего, понятие «дачно-садовый» земельный участок следует признать неправильным. Кроме того, в силу своего универсального характера дачный земельный участок, по сути, одновременно является и садовым и огородным (проще говоря, владелец дач-

ного земельного участка обладает теми же правами, что и владельцы садовых и огородных участков вместе взятые, но не наоборот).

Таким образом, владелец дачного земельного участка вправе:

— возводить жилое строение без права регистрации проживания в нём или жилой дом с правом регистрации проживания в нём и хозяйственные строения и сооружения;

— выращивать на участке плодовые, ягодные, овощные, бахчевые или иные сельскохозяйственные культуры и картофель.

Несмотря на изложенное, в ряде нормативных правовых актов всё-таки используются понятия вроде: «садово-огородное» объединение, «дачно-садовые» и «садово-огородные» участки (например, в Налоговом кодексе РФ, принятых на его основе ведомственных нормативных правовых актах, а также нормативных правовых актах советского периода).

Конституцией РФ, как Основным законом государства, обладающим высшей юридической силой и имеющим прямое действие (то есть непосредственно порождающим права и создающим обязанности) на всей территории России, установлены следующие основные гарантии в отношении права собственности:

— в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности;

— земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности;

— право частной собственности охраняется законом;

— каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами;

— граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

Если гражданин владеет земельным участком на законном основании, лишить его права на земельный участок (а тем более права собственности) может только суд в ограниченно установленных законом случаях (например, использование земельного участка не по целевому назначению и др.).

Отчуждение земельного участка производится по волеизъявлению собственника любыми, не запрещёнными законом, способами. Так, в соответствии со ст. 30 Закона о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве собственники садовых, огородных и дачных земельных участков вправе их продать, подарить, обменять, заключить договор ренты или договор пожизненного содержания с иждивением, а также добровольно отказаться от указанных участков. В самом общем виде под отчуждением земельного участка понимается от-

каз собственника от права собственности на него с какой-либо целью.

Необходимо различать основания отчуждения и прекращения права собственности, а также не отождествлять их с осуществлением правомочия распоряжения земельным участком.

Отчуждение земельного участка влечёт прекращение права собственности на него по воле обладателя права.

Прекращение права собственности на земельный участок осуществляется как по воле, так и вопреки воле правообладателя (например, лишение права собственности по решению суда с выплатой компенсации в размере стоимости участка, изъятие участка для государственных или муниципальных нужд и др.).

Правомочие распоряжения земельным участком предполагает определение юридической судьбы земельного участка по воле правообладателя в случаях как связанных с переходом права собственности, так и не связанных с ним (например, передача земельного участка в аренду, безвозмездное срочное пользование и т.д.).

Институт прописки в Российской Федерации отменён. В настоящее время этот институт называется «постоянной регистрацией» или регистрацией по месту жительства. Прекращение прав на жильё и земельный участок зависит от права, на котором такое жилое помещение или земельный участок предоставлены или приобретены гражданином и регулируется в настоящее время Жилищным кодексом РФ и Земельным кодексом РФ соответственно.

Согласно ст. 44 Земельного кодекса РФ право собственности на земельный участок прекращается при:

— отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам;

— отказе собственника от права собственности на земельный участок;

— в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством (обращение взыскания по обязательствам, отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу, реквизиция, конфискация и др.).

*В связи с истечением срока договора аренды земельного участка по его условиям арендатор должен подать в местную администрацию заявку на заключение нового договора аренды. Одновременно арендатор изъявил желание приобрести арендуемый земельный участок в собственность, в связи с чем, подал в местную администрацию соответствующее заявление. На последнее заявление местная администрация ответила отказом.*

**Возможно ли в сложившейся ситуации заключить договор аренды земельного участка на новый**

**срок, но с иными условиями? Повлияет ли в таком случае заявление о заключении договора аренды земельного участка на новый срок на поданное ранее заявление о предоставлении арендуемого земельного участка в собственность? Вправе ли местная администрация отказать в заключении договора аренды на новый срок на основании того, что на предоставление арендуемого земельного участка подал заявку районный лесхоз? Является ли такая заявка государственными или муниципальными нуждами?**

В соответствии с п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Кроме того, согласно п. 2 ст. 22 Земельного кодекса РФ земельные участки могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и Земельного кодекса РФ. Таким образом, помимо земельного законодательства вопросы аренды земельных участков регулируются также гражданским законодательством.

В силу п. 1 ст. 621 Гражданского кодекса РФ если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора имеет при прочих равных условиях преимущественное перед другими лицами право на заключение договора аренды на новый срок. Арендатор обязан письменно уведомить арендодателя о желании заключить такой договор в срок, указанный в договоре аренды, а если в договоре такой срок не указан, в разумный срок до окончания действия договора.

Примечательно то обстоятельство, что указанная выше норма закона (п.1 ст. 621 Гражданского кодекса РФ) в Земельном кодексе РФ интерпретирована несколько иначе. Так, согласно п. 3 ст. 22 Земельного кодекса РФ по истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка. Таким образом, гражданским законодательством предусмотрено преимущественное право на заключение договора на новый срок (или пролонгация договора), а земельным законодательством (специальным) предусмотрено преимущественное право на заключение нового договора аренды, что не одно и то же. В первом случае ранее заключённый договор продолжает действовать на изменённых сторонами условиях о сроке, во втором случае ранее заключённый договор прекращает своё

действие по истечении срока и арендатор получает преимущественное право на заключение нового договора аренды. В итоге получается, что гражданским и земельным законодательством фактически предусмотрены различные права, предоставляемые арендатору по окончании срока договора аренды. Указанные коллизии на практике могут привести к некоторым злоупотреблениям, но дабы избежать обширной полемики, предположим, что указанные права тождественны по своему существу.

Отвечая на первый вопрос, стоит заметить, что договорные отношения по поводу аренды земельного участка, сложившиеся между арендатором земельного участка и местной администрацией, никак не влияют на административно-земельные отношения, возникшие в связи с подачей этим арендатором заявления о предоставлении земельного участка в собственность. Это два различных правоотношения, одно частное (договор аренды), другое публичное (предоставление земельного участка в собственность). Что касается права арендатора земельного участка на изменение условий договора при его пролонгации, необходимо отметить, что согласно ст. 621 Гражданского кодекса РФ такое изменение допускается по соглашению сторон. Это значит, что арендатору земельного участка надлежит направить в местную администрацию заявление с предложением об изменении условий договора аренды земельного участка и его пролонгации на согласованный сторонами срок в течение срока, предусмотренного договором.

Помимо этого, арендатор земельного участка может воспользоваться правом, предоставленным ему ст. 624 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой в законе или договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Если условие о выкупе арендованного имущества не предусмотрено в договоре аренды, оно может быть установлено дополнительным соглашением сторон, которые при этом вправе договориться о зачёте ранее выплаченной арендной платы в выкупную цену.

Если арендуемый земельный участок относится к категории земель сельскохозяйственного назначения, то на него распространяется норма п. 4 ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которой переданный в аренду гражданину или юридическому лицу земельный участок может быть приобретён таким арендатором в собственность по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности, или по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации, по истечении трёх лет с момента заключения договора аренды при условии надлежащего использования этого земельного участка.

Решение о предоставлении земельного участка в собственность или об отказе в его предоставлении в собственность должно быть принято в течение тридцати дней со дня подачи таким арендатором заявления в письменной форме в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, обладающие правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции.

На третий и четвёртый вопросы следует ответить отрицательно. Во-первых, выше было разъяснено преимущественное право арендатора на пролонгацию договора аренды. Нарушение этого права влечёт последствия, предусмотренные ст. 621 Гражданского кодекса РФ, согласно которой, если арендодатель отказал арендатору в заключении договора аренды на новый срок, но в течение года со дня истечения срока договора с ним заключил договор аренды с другим лицом, арендатор вправе по своему выбору потребовать в суде перевода на себя прав и обязанностей по заключённому договору и возмещения убытков, причинённых отказом возобновить с ним договор аренды, либо только возмещения таких убытков. Во-вторых, согласно ст. 49 Земельного кодекса РФ перечень оснований, по которым может быть принудительно изъят или выкуплен земельный участок, ограничен следующими исключительными случаями, связанными с:

— выполнением международных обязательств Российской Федерации;

— размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов;

— иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путём выкупа земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Порядок изъятия (выкупа) строго регламентирован гражданским и земельным законодательством с учётом различных правовых гарантий, в том числе на полное возмещение убытков и предоставление по желанию арендатора взамен изъятых другого земельного участка.

*Гражданин планирует использовать пустующий земельный участок, находящийся в границах населённого пункта. Собственники соседних земельных участков не против такого использования.*

**Если начать пользоваться этим земельным участком, можно ли впоследствии оформить его в собственность?**

Поставленный вопрос абсолютно неоднозначно решается на практике, хотя правовое регулирование так называемого «фактического пользования без достаточных правовых оснований» довольно-таки чётко определено земельным законодательством.

Дело в том, что обладание любым имуществом только тогда будет законным, когда оно основано на определённых правовых основаниях (в юриспруденции совокупность таких оснований получила название — титул). Такими основаниями являются: закон, решение органа власти, соглашение сторон (договор), судебное решение, распоряжение прежнего владельца (дарение, пожертвование, завещание), обычай и др. Только в редких случаях законодательством допускается исключение из этого правила (например, признание прав на самовольную постройку, возникновение права в силу приобретательной давности и др.).

В рассматриваемой ситуации фактически пустующий земельный участок не значит бесхозный (не имеющий законного владельца). Несмотря на необъятные территориальные просторы нашей страны, законные владельцы указанных земельных участков всегда определены (например, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и организации). Поэтому и у пустующего земельного участка всегда есть законный владелец, о котором любое заинтересованное лицо свободно может узнать из открытого для всеобщего доступа ЕГРП. Обязанность по ведению ЕГРП возложена на регистрирующие органы. Также можно обратиться в местную администрацию, где обязательно должны помочь определить законного владельца интересующего земельного участка.

Действия по использованию чужого земельного участка незаконны, в виду чего могут повлечь неблагоприятные последствия, вытекающие из права законного владельца отстаивать свой титул.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 60 Земельного кодекса РФ нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случае самовольного занятия земельного участка. Убытки, причинённые нарушением прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объёме, в том числе с учётом упущенной выгоды, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

На основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре:

- восстановлению плодородия почв;
- восстановлению земельных участков в прежних границах;

— возведению снесённых зданий, строений, сооружений или сносу незаконно возведённых зданий, строений, сооружений;

— восстановлению межевых и информационных знаков;

— устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств.

В то же время в силу ст. 234 Гражданского кодекса РФ лицо — гражданин или организация, — не являющееся собственником имущества, но *добросовестно, открыто и непрерывно* владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение пяти лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность). Право собственности на недвижимое и иное имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает у лица, приобретшего это имущество в силу приобретательной давности, с момента такой регистрации. Таким образом, любое лицо (гражданин или организация) могут стать собственниками имущества, если при соблюдении перечисленных выше требований они владели им определённый законом срок.

Вместе с тем земельные участки могут быть обращены в частную собственность в силу приобретательной давности только в тех случаях, когда они находятся в иных формах собственности, чем государственная или муниципальная.

Не могут также по такому основанию приобретаться в частную собственность земельные участки из состава земель, относящихся к неразграниченной государственной собственности. Попытки установить факт владения такими земельными участками в силу приобретательной давности должны признаваться незаконными, влекущими правовые последствия, связанные с самовольным занятием земель, и рассматриваться как административные правонарушения. Такие же правовые последствия должны ожидать попытки приобретения права собственности в силу приобретательной давности на самовольные постройки. Как указал Президиум ВС РФ в своём постановлении от 9 июля 2003 года, приобретательная давность не может распространяться на случаи, когда в качестве объекта владения и пользования выступает самовольно возведённое строение, расположенное на неправомерно занимаемом земельном участке.

Приобретательная давность распространяется на бесхозные земельные участки, но только на те из них, от права собственности на которые, собственник отказался. В силу презумпции государственной собственности на землю не могут быть признаны бесхозными земельные участки, которые «не имеют собственника или собственник которых неизвестен». Кроме того, право собственности на бесхозные земельные участки может быть приобрете-

но в силу приобретательной давности только по истечении годичного срока со дня постановки их на учёт регистрирующим органом и принятия судебного решения об отказе в признании на эти земельные участки права муниципальной собственности.

Обращение в суд с требованиями о признании права собственности на земельный участок в силу приобретательной давности или об установлении факта владения земельным участком более 15 лет по приобретательной давности возможно *только после 1 января 2009 года*.

*Группа граждан изъявила желание организовать поселение и с этой целью приобрести земельный участок, который принадлежит разорившемуся сельскохозяйственному кооперативу.*

**С чего начать оформление земли? К кому необходимо обратиться с соответствующим предложением (к председателю колхоза или главе местной администрации)?**

Правовые и экономические основы создания и деятельности сельскохозяйственных кооперативов и их союзов, составляющих систему сельскохозяйственной кооперации Российской Федерации, определены Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации».

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» сельскохозяйственным кооперативом признаётся организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива.

Сельскохозяйственный кооператив может быть создан в форме производственного или потребительского кооператива. Таким образом, для уяснения объёма правоспособности интересующего сельскохозяйственного кооператива, необходимо выяснить его конкретную организационно-правовую форму (потребительский или производственный).

*Сельскохозяйственным производственным кооперативом признаётся сельскохозяйственный кооператив, созданный гражданами для совместной деятельности по производству, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции, а также для выполнения иной, не запрещённой законом деятельности, основанной на личном трудовом участии членов кооператива. Производственный кооператив является коммерческой организацией. Видами производственных кооперативов, в свою очередь, являются: сельскохозяйственная артель (колхоз), рыболовецкая ар-*

*тель (колхоз) и кооперативное хозяйство (коопхоз), а также иные кооперативы.*

Сельскохозяйственной или рыболовецкой артелью (колхозом) признаётся сельскохозяйственный кооператив, созданный гражданами на основе добровольного членства для совместной деятельности по производству, переработке, сбыту сельскохозяйственной (рыбной) продукции, а также для иной, не запрещённой законом деятельности путём добровольного объединения имущественных паевых взносов в виде денежных средств, земельных участков, земельных и имущественных долей и другого имущества граждан и передачи их в паевой фонд кооператива.

Для членов сельскохозяйственной и рыболовецкой артелей (колхозов) обязательно личное трудовое участие в их деятельности, при этом их члены являются сельскохозяйственными товаропроизводителями независимо от выполняемых ими функций. Фирменное наименование сельскохозяйственной либо рыболовецкой артели (колхоза) должно содержать её наименование и слова «сельскохозяйственная артель» или «колхоз» либо «рыболовецкая артель» или «рыболовецкий колхоз».

Коопхозом признаётся сельскохозяйственный кооператив, созданный главами КФХ и (или) гражданами, ведущими ЛПХ, на основе добровольного членства для совместной деятельности по обработке земли, производству животноводческой продукции или для выполнения иной деятельности, связанной с производством сельскохозяйственной продукции и основанной на личном трудовом участии членов коопхоза и объединении их имущественных паевых взносов в размере и порядке, установленных Законом и уставом коопхоза. При этом в паевой фонд коопхоза не передаются земельные участки, которые остаются в собственности (владении, аренде) КФХ или ЛПХ, за исключением земель, предназначенных для общекооперативных нужд. Фирменное наименование коопхоза должно содержать его наименование и слово «коопхоз».

*Сельскохозяйственным потребительским кооперативом признаётся сельскохозяйственный кооператив, созданный сельскохозяйственными товаропроизводителями (гражданами и (или) юридическими лицами) при условии их обязательного участия в хозяйственной деятельности потребительского кооператива. Потребительские кооперативы являются некоммерческими организациями и в зависимости от вида их деятельности подразделяются на перерабатывающие, бытовые (торговые), обслуживающие, снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие, кредитные страховые и иные кооперативы.*

Вследствие указания на разорение кооператива, необходимо уточнить, не применяются ли по отно-

шению к нему специальные процедуры прекращения деятельности (банкротство или ликвидация), так как от этого зависит возможность отчуждения кооперативом интересующих земельных участков (в рамках указанных процедур за счёт имущества кооператива удовлетворяются требования его кредиторов). Если указанные процедуры к кооперативу не применялись, возможность отчуждения им земельных участков реализуется в рамках обычного гражданского оборота посредством совершения гражданско-правовой сделки (например, купля-продажа).

Однако ввиду того, что специальная норма — п. 3 ст. 38 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» не содержит указания на орган кооператива, правомочный принимать решение об отчуждении земельных участков и основных средств производства кооператива, то в силу пп. 6 ч. 2 ст. 20 этого Закона и устава конкретного кооператива такими полномочиями должно обладать *общее собрание членов кооператива*.

*Гражданин в 1992 году на основании государственного акта приобрёл в личную собственность земельный участок для ведения КФХ.*

***Действует ли государственный акт 1992 года в настоящее время? Каким образом в сложившейся ситуации можно распорядиться этим земельным участком?***

В соответствии со ст. 9 Закона РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (в настоящее время признан утратившим силу в связи с принятием Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве») крестьянское хозяйство регистрировалось районным (городским) Советом народных депутатов после выдачи государственного акта на право пожизненно наследуемого владения, собственности на земельный участок (форма государственного акта утверждена постановлением Совета Министров РСФСР от 17 сентября 1991 года № 493 «Об утверждении форм государственного акта на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землёй»).

В соответствии с п. 9 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» государственные акты, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», имеют равную юридическую силу с записями в ЕГРП. При этом государственная регистрация права (например, в рассматриваемом случае регистрация права собственности) на земельный участок проводится по желанию его обладателя.

В то же время в случае, если собственник земельного участка изъявил желание каким-либо образом распорядиться своим земельным участком (продать, подарить и т. д.), то в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» для передачи права собственности (совершения гражданско-правовой сделки) на земельный участок необходимо осуществить государственную регистрацию данного права в установленном законом порядке.

При этом необходимо иметь ввиду, что КФХ, которые созданы как юридические лица в соответствии с Законом РСФСР от 22 ноября 1990 года № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», вправе сохранить статус юридического лица на период до 1 января 2010 года. То есть указанные КФХ должны до 1 января 2010 года осуществить одно из следующих мероприятий:

- преобразоваться в коммерческие организации какого-либо вида из числа предусмотренных Гражданским кодексом РФ (например, в производственные кооперативы);
- создать КФХ в соответствии с требованиями Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»;
- прекратить деятельность КФХ.

*Гражданин изъявил желание приобрести земельный участок на праве аренды.*

***Чем отличается аренда земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения от аренды земельного участка из земель населённых пунктов?***

Особенности договора аренды земельных участков установлены ст. 624 Гражданского кодекса РФ, ст.ст. 22 и 46 Земельного кодекса РФ, а также положениями иных федеральных законов.

Так, согласно п. 1 ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» объектом аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения могут быть только участки, прошедшие государственный кадастровый учёт. Прямое требование об обязательном кадастровом учёте земельных участков из земель населённых пунктов при их аренде закон не предъявляет.

В то же время в силу п. 3 ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть заключён на срок, не превышающий 49 лет, а минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разре-

шённого использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду. Как и в первом случае подобных особенностей в отношении аренды земельных участков из земель населённых пунктов законодательство Российской Федерации не предусматривает.

Одним из основных отличий аренды земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения от аренды земельных участков из земель населённых пунктов является размер арендной платы. Так, в соответствии с п. 4 ст. 22 Земельного кодекса РФ размер арендной платы определяется договором аренды. При этом необходимо учитывать положения Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости права аренды земельных участков, утв. распоряжением Минимущества РФ от 10 апреля 2003 года № 1102-р.

Рыночная стоимость права аренды земельного участка определяется исходя из принципов полезности, спроса и предложения, замещения, изменения, внешнего влияния, изложенных в разделе II Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков, утв. распоряжением Минимущества России от 6 марта 2002 года № 568-р.

При этом необходимо учитывать, что рыночная стоимость права аренды земельного участка зависит от *правомочий арендатора, срока действия права, обременений права аренды, прав иных лиц на земельный участок, целевого назначения и разрешённого использования земельного участка.*

Таким образом, размер арендной платы за аренду земельного участка из земель населённых пунктов будет на несколько порядков выше арендной платы за подобный земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.

Следующим существенным отличием являются основания прекращения права аренды земельного участка. Помимо оснований прекращения договора аренды, предусмотренных Гражданским кодексом РФ (ст.ст. 450, 451, 619 и 620), а также Земельным кодексом РФ, распространяющихся на договоры аренды земельных участков любой категории земель, п. 2 ст. 46 Земельного кодекса РФ предусматривает особые основания прекращения аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения:

— в случае использования земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель;

— в случае неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства.

## **Предупреждение коррупции в сфере использования земельных участков для крестьянского (фермерского) хозяйства и сельскохозяйственного производства**

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленный для ведения КФХ.*

**Какие постройки можно возводить на этом участке? Можно ли пробурить на нём скважину для воды?**

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Для строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства, могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и земель иных категорий. Вместе с тем ст. 77 Земельного кодекса РФ, определяя состав земель сельскохозяйственного назначения, допускает включение в них земель, занятых зданиями, строениями и сооружениями, однако *их использование допускается только для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.*

В отличие от Закона РСФСР о КФХ ныне действующий закон не устанавливает, какие здания, строения и сооружения допускается возводить на земельном участке, предоставленном для ведения КФХ. Между тем такое положение дел не стоит трактовать как пробел в праве. На основе анализа норм действующего земельного и градостроительного законодательства можно сделать вывод, что на земельном участке для ведения КФХ допускается строительство жилого дома, обслуживающих его построек, а также построек, необходимых для осуществления хозяйственной деятельности КФХ (склады, сушилки, погреб и т. д.).

К сожалению, в судебной практике нередко встречаются решения, обосновывающие невозможность строительства на земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленных для ведения КФХ, жилых домов и вспомогательных строений.

В целях предотвращения любых споров, связанных с возможностью осуществления на земельном участке, предоставленном для ведения КФХ, строительства жилого дома и хозяйственных построек, названные цели использования необходимо полностью

указывать в заявлении о предоставлении земельного участка, а также требовать, чтобы эти цели были поименованы в акте уполномоченного органа власти о его предоставлении. (Например, «для ведения КФХ, а также строительства зданий, строений и сооружений, необходимых для ведения КФХ»).

В соответствии со ст. 40 Земельного кодекса РФ собственник земельного участка вправе:

— использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространённые полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводнённые карьеры в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями.

Согласно ст. 19 Закона РФ «О недрах» собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также *устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

*В Законе о сельскохозяйственной кооперации сказано, что член СПК вправе внести свой паевой взнос в виде земельной доли, имеющей денежную оценку.*

***Кто вправе устанавливать денежную оценку земельной доли? Что такое баллогектары? Каким образом можно рассчитать совокупное количество земельных долей для выделения в натуре земельного участка размером 200 га?***

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» содержит императивную (обязательную, не предусматривающую иного толкования) норму: распорядиться земельной долей можно только внося её в уставный (складочный) капитал и только той сельскохозяйственной организации, которая использует общий земельный участок. Исключений из этого правила не установлено.

Как указано в п. 2 ст. 1 названного Закона, правовое регулирование отношений в области оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного на-

значения помимо непосредственно названного Закона осуществляется также Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации. Несмотря на это указание, положения Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» всё равно не могут применяться, если они противоречат императивным нормам Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Это связано с двумя неписанными правилами юриспруденции:

— специальная норма имеет приоритет перед общей, а нормы Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» являются специальными по отношению к нормам Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации»;

— в случае коллизии норм правовых актов, регулирующих однородные правоотношения, применяется правовой акт, принятый по времени позднее, каковым является Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» по отношению к Федеральному закону «О сельскохозяйственной кооперации».

В соответствии с п. 5 ст. 35 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» в случае внесения в счёт паевого взноса лицом, вступившим в кооператив, земельных и имущественных долей и иного имущества (за исключением земельных участков) или имущественных прав *денежная оценка паевого взноса проводится правлением кооператива и утверждается общим собранием членов кооператива.*

Общее собрание членов кооператива может утвердить методику денежной оценки передаваемого имущества и поручить правлению кооператива на основе этой методики организовать работу по денежной оценке передаваемого имущества. Результаты данной оценки подлежат утверждению наблюдательным советом кооператива. В этом случае на общее собрание членов кооператива выносятся только спорные вопросы по денежной оценке передаваемого имущества.

По решению общего собрания членов кооператива денежная оценка паевого взноса может быть проведена независимым оценщиком. В случае внесения в счёт паевого взноса земельных участков их денежная оценка проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Балл — это показатель продуктивности сельскохозяйственных угодий. Так как земельная доля — это идеальное понятие (не выраженная фактически на местности), рассчитать её точную качественную оценку невозможно. Потому и выводится усреднённое значение качественной характеристики всего зе-

мельного массива, право собственности на который поделено на доли.

Баллогектары выражают качественное значение земельных участков. Для того, чтобы определить реальное выражение в гектарах интересующей земельной доли, необходимо размер земельной доли в баллогектарах разделить на средний балл (необходимо узнать в местном земельном комитете) для земель всего хозяйства.

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения с разрешённым использованием «для ведения сельскохозяйственного производства».*

***Возможно ли ведение на таком земельном участке дачного хозяйства в индивидуальном порядке (без вступления в члены ДНО) после изменения разрешённого использования земельного участка на «для ведения дачного хозяйства»?***

Чисто формально в рассматриваемом случае собственник земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, изменивший его разрешённое использование с «для ведения сельскохозяйственного производства» на «для ведения дачного хозяйства» имеет полное право вести индивидуальное дачное хозяйство без необходимости вступления в какое-либо ДНО.

Вместе с тем с практической точки зрения реализовать это право достаточно сложно. Это связано с особенностями политики органов местного самоуправления в сфере планирования использования территории муниципального образования.

Если среди земель с целевым использованием «для ведения сельскохозяйственного производства» будет находиться земельный участок с целевым использованием «для ведения дачного хозяйства» — это станет в определённой мере нарушением законодательства в области градостроительной деятельности, так как при планировании территории муниципального образования должны соблюдаться единые требования о зонировании территории (на зоны сельскохозяйственного производства, КФХ, дачного хозяйства, животноводства и т. д.). По этой причине местные органы власти вряд ли пойдут на изменение разрешённого использования отдельного земельного участка, расположенного в зоне земель сельскохозяйственного производства.

Однако, если гражданину удастся договориться с властями и решить этот вопрос положительно, вся ответственность за принятие этого решения ляжет на плечи должностных лиц. На практике добиться принятия такого решения очень сложно. Намного проще все вопросы решать коллективно, путём создания ДНО и изменения разрешённого использова-

ния земельных участков несколькими их собственниками. Однако при этом использование земельных участков допускается только после утверждения в установленном порядке проекта организации и застройки территории ДНО.

*Члены семьи решили организовать КФХ и в связи с этим приобрести земельный участок в сельском поселении.*

***Связано ли создание КФХ с наличием или отсутствием у его главы или членов КФХ необходимого для данной деятельности имущества? Каким образом приобретается земельный участок для ведения КФХ из публичной собственности?***

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» фермерское хозяйство считается созданным со дня его государственной регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Согласно постановлению Правительства РФ от 16 октября 2003 года № 630 государственная регистрация КФХ осуществляется в порядке, установленном для государственной регистрации физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей.

Единственным условием, которое предъявляется к лицам, имеющим желание создать КФХ, является наличие дееспособности (при этом необходимо обратить внимание, что правом на создание КФХ обладают не только граждане России, но и иностранные граждане и лица без гражданства).

Таким образом, наличие или отсутствие у главы КФХ или его членов имущества, необходимого для осуществления деятельности КФХ, не может являться основанием для отказа в предоставлении земельного участка для ведения КФХ или для регистрации КФХ в установленном действующим законодательством порядке.

В соответствии с п. 1 ст. 81 Земельного кодекса РФ гражданам, изъявившим желание вести КФХ, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения предоставляются в соответствии с Земельным кодексом РФ и Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

Порядок предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в публичной собственности, для создания КФХ и осуществления его деятельности определён ст. 12 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». При этом такой порядок *не предусматривает предоставление земельных участков на торгах.*

В силу ст. 12 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» граждане, которые заинтересованы в предоставлении им земель-

ных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для создания КФХ и осуществления его деятельности, подают в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления заявление, в котором должны быть указаны:

— цель использования земельного участка (создание, осуществление деятельности КФХ, его расширение);

— испрашиваемое право на предоставляемый земельный участок (в собственность или аренду);

— условия предоставления земельного участка в собственность (за плату или бесплатно);

— срок аренды земельного участка;

— обоснование размеров предоставляемого земельного участка (число членов КФХ, виды его деятельности);

— предполагаемое местоположение земельного участка.

К заявлению должно быть приложено соглашение, заключённое между членами КФХ в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Орган местного самоуправления или по его поручению соответствующая землеустроительная организация на основании указанного заявления или обращения исполнительного органа государственной власти с учётом зонирования территорий в течение месяца обеспечивает изготовление проекта границ земельного участка и утверждает его.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение четырнадцати дней принимает решение о предоставлении испрашиваемого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо в аренду с приложением проекта его границ.

Договор купли-продажи или аренды земельного участка для создания, осуществления деятельности или расширения КФХ заключается в течение семи дней после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

*КФХ было создано в 1992 году как юридическое лицо, при этом земельный участок, предоставленный для осуществления деятельности КФХ, оформлен в собственность главы КФХ.*

**Каким образом все члены КФХ могут приобрести право собственности на земельный участок?**

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» в состав имущества КФХ могут входить *земельный участок,*

хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственные и иные техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и иное необходимое для осуществления деятельности фермерского хозяйства имущество.

При этом в силу ст. 257 Гражданского кодекса РФ и п. 3 ст. 6 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» имущество КФХ принадлежит его членам на праве совместной собственности, если законом или договором между ними не установлено иное (по соглашению между членами КФХ имущество может находиться в долевой собственности).

В совместной собственности членов КФХ находятся предоставленный в собственность этому хозяйству или приобретённый им земельный участок, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственная и иная техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и другое имущество, приобретённое для хозяйства на общие средства его членов.

Таким образом, действующее законодательство чётко регламентирует отношения между членами КФХ по поводу имущества КФХ, в том числе и земельного участка.

Иным образом обстоят дела с КФХ, зарегистрированным в период действия Закона РСФСР о КФХ и до вступления в силу части I Гражданского кодекса РФ.

В силу ст. 14 Закона РСФСР о КФХ состав имущества КФХ определялся несколько иным образом: «Имущество крестьянского хозяйства составляют насаждения, жилые и хозяйственные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственная и иная техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и другое имущество, необходимое для осуществления хозяйственной и иной деятельности».

Таким образом, законодатель земельный участок в состав имущества КФХ не включал. Несмотря на то обстоятельство, что указанная норма права в части слов «и другое имущество, необходимое для осуществления хозяйственной и иной деятельности» позволяет правоприменителям включать в указанный перечень имущества и земельный участок, правовой анализ положений Закона РСФСР о КФХ исключает подобную возможность.

В связи с тем, что деятельность КФХ немислима без земельного участка, а действующее в 1992 году законодательство не позволяло предоставлять земельный участок КФХ как юридическому лицу (регистрация КФХ в качестве такового осуществлялась исключительно после выдачи Государственного акта на право, например, собственности на соответству-

ющий земельный участок), земельный участок предоставлялся заявителю на испрашиваемом им праве, например, как в рассматриваемом случае, в собственности, исключительно *физического лица* (ст.ст. 4, 5 и 7 Закона РСФСР о КФХ).

Исходя из анализа п. 1 ст. 15 Закона РСФСР о КФХ, согласно которому имущество КФХ принадлежало его членам на праве общей долевой собственности (при единогласном решении членов КФХ имущество могло находиться в общей совместной собственности), можно прийти к выводу, что режим общей (совместной или долевой) собственности в КФХ распространяется на всё имущество КФХ, за исключением земельного участка, который находится в личной собственности главы КФХ.

При этом необходимо отметить то обстоятельство, что данная ситуация имеет право на существование в том случае, если между членами КФХ не заключались соглашения о порядке использования и распоряжения имуществом КФХ в отношении земельного участка.

Таким образом, заинтересованное лицо вправе распространить режим общей собственности членов КФХ на земельный участок с учётом следующих обстоятельств.

В соответствии с п. 4 ст. 5 Закона РСФСР о КФХ размер земельного участка, предоставляемого для ведения КФХ, определялся в каждом конкретном случае Советом народных депутатов, в ведении которого он находился, с учётом количества членов КФХ, его специализации, а также предельных норм, устанавливаемых в республике, крае, области.

В силу вышеуказанного члены КФХ вправе в судебном порядке требовать распространения на рассматриваемый земельный участок режима общей собственности членов КФХ ввиду того, что ранее действующее законодательство, необоснованно лишало их при создании КФХ (вступлении в КФХ) земельных прав, несмотря на то, что земельный участок фактически предоставлялся КФХ как семейно-трудовому объединению.

Кроме того, названный способ оформления земельного участка в общую собственность можно также использовать и во внесудебном порядке в случае соответствующего переоформления прав на земельный участок посредством приведения статуса КФХ (в настоящее время — юридическое лицо) в соответствии с нормами ГК РФ и заключения соответствующего соглашения между членами КФХ (где необходимо отразить порядок формирования имущества КФХ, порядок владения, пользования, распоряжения этим имуществом).

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 3 ст. 23 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» фермерские хозяйства, которые созданы как юридические лица в соответствии с За-

коном РСФСР о КФХ, вправе сохранить статус юридического лица на период до 1 января 2010 года.

### **Предупреждение коррупции в сфере использования садовых, огородных и дачных садовых участков**

*Группа граждан изъявила желание организовать поселение путём создания ДНО на территории земельного участка, находящегося в общей собственности.*

**Какой инженерной инфраструктурой необходимо обеспечить ДНО? С какими органами и организациями необходимо это согласовать?**

Порядок обеспечения ДНО инженерной инфраструктурой регламентируется гл. 7 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Градостроительным кодексом РФ, а также рядом актов нормативно-технической документации.

Члены ДНО вправе приступить к использованию дачных земельных участков только после выноса в натуру проекта организации и застройки территории такого объединения и утверждения общим собранием его членов (собранием уполномоченных) распределения дачных земельных участков между его членами.

При проектировании территории ДНО должны быть соблюдены следующие требования:

1. В отношении всей территории ДНО:

По границе территории ДНО, как правило, предусматривается ограждение. Допускается не предусматривать ограждение при наличии естественных границ (река, бровка оврага и др.).

Ограждение территории ДНО не следует заменять рвами, канавами, земляными валами. Расстояние от застройки на территории ДНО до лесных массивов должно быть не менее 15 м.

На территории ДНО с числом дачных участков до 50 следует предусматривать один въезд, более 50 — не менее двух въездов. Ширина ворот должна быть не менее 4,5 м, калитки — не менее 1 м.

При въезде на территорию общего пользования ДНО предусматривается сторожка, состав и площади помещений которой устанавливаются уставом ДНО.

Планировочное решение территории ДНО должно обеспечивать проезд автотранспорта ко всем индивидуальным дачным участкам, объединённым в группы, и объектам общего пользования.

Здания и сооружения общего пользования должны отстоять от границ дачных участков не менее чем на 4 м.

Бытовые отходы, как правило, должны утилизироваться на дачных участках. Для не утилизируемых

отходов (стекло, металл, полиэтилен и др.) на территории общего пользования должны быть предусмотрены площадки контейнеров для мусора.

Площадки для мусорных контейнеров размещаются на расстоянии не менее 20 и не более 100 м от границ участков.

Отвод поверхностных стоков и дренажных вод с территории ДНО в кюветы и канавы осуществляется в соответствии с проектом планировки территории ДНО.

2. В отношении индивидуальных дачных участков:

Индивидуальные дачные участки, как правило, должны быть огорожены. Ограждения с целью минимального затенения территории соседних участков должны быть сетчатые или решётчатые высотой 1,5 м. Допускается по решению общего собрания членов ДНО устройство глухих ограждений со стороны улиц и проездов.

На дачном участке следует предусматривать устройство компостной площадки, ямы или ящика, а при отсутствии канализации — и уборной.

На дачном участке могут возводиться жилое строение (или дом), хозяйственные постройки и сооружения, в том числе — постройки для содержания мелкого скота и птицы, теплицы и другие сооружения с утеплённым грунтом, постройка для хранения инвентаря, летняя кухня, баня (сауна), душ, навес или гараж для автомобиля.

Противопожарные расстояния между строениями и сооружениями в пределах одного участка нормируются.

Противопожарные расстояния между жилыми строениями (или домами), расположенными на соседних участках, в зависимости от материала несущих и ограждающих конструкций должны быть не менее 10 м (для деревянных строений).

Жилое строение (или дом) должно отстоять от красной линии улиц не менее чем на 5 м, от красной линии проездов не менее чем на 3 м.

Минимальные расстояния до границы соседнего участка по санитарно-бытовым условиям должны быть:

- от жилого строения (или дома) — 3 м;
- от постройки для содержания мелкого скота и птицы — 4 м;
- от других построек — 1 м;
- от стволов высокорослых деревьев — 4 м, среднерослых — 2 м;
- от кустарника — 1 м.

Расстояние между жилым строением (или домом) и границей соседнего участка измеряется от цоколя дома или от стены дома (при отсутствии цоколя), если элементы дома (эркер, крыльцо, навес, свес крыши и др.) выступают не более чем на 50 см от плоскости стены. Если элементы выступают бо-

лее чем на 50 см, расстояние измеряется от выступающих частей или от проекции их на землю (консольный навес крыши, элементы второго этажа, расположенные на столбах и др.).

При возведении на дачном участке хозяйственных построек, располагаемых на расстоянии 1 м от границы соседнего участка, следует скат крыши ориентировать на свой участок.

Минимальные расстояния между постройками по санитарно-бытовым условиям должны быть:

- от жилого строения (или дома) и погреба до уборной и постройки для содержания мелкого скота и птицы — 12 м;
- до душа, бани (сауны) — 8 м;
- от колодца до уборной и компостного устройства — 8 м.

Указанные расстояния должны соблюдаться как между постройками на одном участке, так и между постройками, расположенными на смежных участках.

Гаражи для автомобилей могут быть отдельно стоящими, встроенными или пристроенными к дому и хозяйственным постройкам.

Инсоляция жилых помещений жилых строений (домов) на дачных участках должна обеспечивать собственную непрерывную продолжительность на период с 22 марта по 22 сентября — 2,5 ч или суммарную 3-часовую, допускающую однократную прерывистость в течение дня.

При освоении дачного участка площадью 0,06 — 0,12 га под строения дорожки и площадки следует отводить не более 25-30 % площади.

Под жилым строением (или домом) и хозяйственными постройками допускается устройство подвала и погреба. Под помещениями для мелкого скота и птицы устройство погреба не допускается.

Высота жилых помещений принимается от пола до потолка не менее 2,2 м. Высоту хозяйственных помещений, в том числе, расположенных в подвале, следует принимать не менее 2 м, высоту погреба — не менее 1,6 м до низа выступающих конструкций (балок, прогонов).

Не допускается организация стока дождевой воды с крыш на соседний участок.

Сбор, удаление и обезвреживание нечистот могут быть неканализованными, с помощью местных очистных сооружений, размещение и устройство которых осуществляется с соблюдением соответствующих норм и согласованием в установленном порядке.

При неканализованном удалении фекалий надлежит обеспечивать устройства с местным компостированием — пудр-клозеты, биотуалеты.

Допускается использование выгребных устройств типа люфт-клозет и надворная уборная. Применение выгребных устройств должно быть согласовано в каждом отдельном случае на стадии разработки про-

екта с местными органами охраны природы по регулированию, использованию и охране подземных вод, с учреждениями санитарно-эпидемиологической службы.

Сбор и обработку стоков душа, бани, сауны и хозяйственных сточных вод следует производить в фильтровальной траншее с гравийно-песчаной засыпкой или в других очистных сооружениях, расположенных на расстоянии не ближе 4 м от границы соседнего участка.

Допускается хозяйственные сточные воды сбрасывать в наружный кювет по специально организованной канаве при согласовании в каждом отдельном случае с органами Государственной санитарно-эпидемиологической службы.

В отопляемых домах обогрев и горячее водоснабжение следует предусматривать от автономных систем, к которым относятся: источники теплоснабжения (котёл, печь и др., при устройстве печей и каминов следует выполнять требования СНиП 2.04.05), а также нагревательные приборы и водоразборная арматура.

Границы территории ДНО определяются территориальной комплексной схемой градостроительного планирования развития регионов, на основании которой по заявке заказчика органом архитектуры и градостроительства выдается архитектурно-планировочное задание на выполнение градостроительной документации.

Задание на проектирование утверждается заказчиком, согласовывается с органами архитектуры и градостроительства (главным архитектором района).

Заказчик обеспечивает подготовку исходных данных для проектирования. Ответственность за достоверность исходных данных несет заказчик и организация, предприятие, другое юридическое лицо, предоставившее исходные данные.

Проект планировки территории ДНО подлежит согласованию: с органами архитектуры и градостроительства, охраны окружающей среды, с органами Государственной санитарно-эпидемиологической службы и Государственной противопожарной службы и экологического надзора.

Организации и учреждения, которым направлена для согласования градостроительная документация территории ДНО, в месячный срок согласовывают его или сообщают свои замечания заказчику и проектировщику.

Местная администрация рассматривает согласованную документацию и утверждает её. Утверждённая градостроительная документация территории ДНО является обязательной для исполнения всеми участниками ДНО.

*Группа граждан изъявила желание организовать поселение путём создания ДНО на территории зе-*

*мельного участка, находящегося в общей собственности.*

***Возможно ли при разработке генерального плана ДНО предусмотреть дороги с односторонним движением, и если возможно, то какая должна быть их ширина? Законны ли требования местной администрации о том, что после разработки генерального плана ДНО для его согласования необходимо провести публичные слушания?***

Ответы на заданные вопросы содержатся в Строительных нормах и правилах РФ СНиП 30-02-97 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения».

На территории ДНО ширина улиц и проездов в красных линиях должна быть:

— для улиц — не менее 15 м;

— для проездов — не менее 9 м.

Минимальный радиус закругления края проезжей части — 6,0 м.

Ширина проезжей части улиц и проездов принимается для улиц — не менее 7,0 м, для проездов — не менее 3,5 м.

На проездах следует предусматривать разъездные площадки длиной не менее 15 м и шириной не менее 7 м, включая ширину проезжей части. Расстояние между разъездными площадками, а также между разъездными площадками и перекрёстками должно быть не более 200 м.

Максимальная протяжённость тупикового проезда согласно требованиям СНиП 2.07.01 и НПБ 106 не должна превышать 150 м.

Тупиковые проезды обеспечиваются разворотными площадками размером не менее 12x12 м. Использование разворотной площадки для стоянки автомобилей не допускается.

Таким образом, организация на территории ДНО дорог с односторонним движением не допускается.

Из-за отсутствия в законодательстве достаточной определённости по вопросу о возможности утверждения проекта территории ДНО только после проведения публичных слушаний должностные лица местных органов власти нередко злоупотребляют своими полномочиями.

Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» не устанавливает обязательных правил проведения публичных слушаний по вопросу согласования и утверждения генеральных планов дачных объединений. Проект организации и застройки территории ДНО согласовывается с таким объединением, заказавшим данный проект, и утверждается в двухнедельный срок органом местного самоуправления, на территории которого выделен земельный участок.

Вместе с тем согласно ст. 32 указанного Закона разработка проектов организации и застройки территории ДНО осуществляется в соответствии с установленными земельным и градостроительным законодательством правилами землепользования и застройки, системой государственных градостроительных нормативов и правил. Кроме того, правовое регулирование ведения гражданами дачного хозяйства осуществляется также и градостроительным законодательством.

Согласно Своду правил по проектированию и строительству СП 11-106-97 «Порядок разработки, согласования, утверждения и состава проектно-планировочной документации на застройку территорий садоводческих объединений граждан» основным видом градостроительной документации является проект планировки территории и проект межевания территории ДНО.

Проект планировки территории ДНО подлежит согласованию: с органами архитектуры и градостроительства, охраны окружающей среды, с учреждениями Государственной санитарно-эпидемиологической службы, органами Государственной противопожарной службы и экологического надзора.

Согласно ч. 5 ст. 46 Градостроительного кодекса РФ проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях.

В то же время в силу ч. 2 ст. 43 Градостроительного кодекса РФ подготовка проектов межевания подлежащих застройке территорий осуществляется в целях установления границ незастроенных земельных участков, *планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства*, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения. Следуя буквальному толкованию этой нормы, можно сделать вывод, что если ДНО организуется на земельном участке, уже находящимся в собственности гражданина, разработка проекта межевания территории ДНО, организуемому на таком земельном участке, не требуется. Вместе с тем вопрос однозначного разрешения ни в действующем законодательстве, ни в существующих примерах судебной практики не получил.

*Группа граждан изъявила желание организовать поселение путём создания ДНО на территории земельного участка, находящегося в общей собственности.*

***Можно ли быть членом ДНО, не являясь собственником земельного участка в его границах? Является ли земля, принадлежащая члену ДНО, собственностью самого ДНО?***

Ещё одним препятствием, с которым можно столкнуться при регистрации ДНО, образованного на базе земельных участков, приобретённых в порядке гражданского оборота, является членство в объединении только тех землеобладателей, которые являются собственниками земельных участков, расположенных в границах ДНО.

В соответствии с п. 1 ст. 18 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» членами ДНО могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет и *имеющие земельные участки* в границах такого ДНО.

Из смысла этой нормы регистрирующие органы делают вывод о том, что если земельный участок, на базе которого создаётся ДНО, принадлежит одному из учредителей (который передаёт этот земельный участок в собственность ДНО), то остальные учредители, не могут быть членами ДНО, так как не обладают земельными участками в его границах. При этом численность членов ДНО должна быть не менее чем три человека (п. 2 ст. 16 указанного Закона). А так как земельный участок принадлежит только одному его члену, то и ДНО в таком случае не может быть зарегистрировано.

Представляется, что указанная точка зрения ошибочна. По смыслу ст. 14 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» регистрация ДНО осуществляется в независимости от наличия или отсутствия земельных участков в собственности (на ином праве) у членов ДНО. Напротив, земельный участок передаётся ДНО первоначально в срочное пользование только после его государственной регистрации. И только после утверждения проекта организации и застройки территории ДНО и вынесения данного проекта в натуре членам ДНО предоставляются земельные участки в собственность или на ином вещном праве. Однако справедливости ради следует заметить, что к моменту регистрации самого ДНО список его членов должен быть уже сформирован, при этом таких членов не может быть меньше трёх.

Таким образом, после государственной регистрации ДНО его членами могут быть только те граждане, которые имеют в границах этого ДНО земельные участки. Поэтому прежде, чем принимать в число членов ДНО нового участника, следует произвести отчуждение индивидуального дачного земельного участка в собственность этого гражданина. Однако на момент государственной регистрации ДНО

не все его члены могут иметь в границах территории ДНО земельные участки.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в ДНО существует двойственный правовой режим земельных участков:

1) земельные участки, принадлежащие на праве личной собственности каждому члену ДНО (индивидуальные дачные участки);

2) земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования ДНО (дороги, участки под зданием правления, магазина, сторожки и т. д.), принадлежащие ДНО как юридическому лицу.

*Гражданин является членом СНО и желает выйти из него с целью ведения садоводства в индивидуальном порядке.*

***Имеет ли участник СНО такое право? И если да, то потребуются ли в этом случае менять разрешённое использование земельного участка и внести изменения в проект организации и застройки СНО?***

Чисто формально каждый участник СНО, ДНО или ОНО имеет полное право выйти из состава членов такого объединения и вести хозяйство в индивидуальном порядке.

Вместе с тем с практической точки зрения реализовать это право в полном объёме достаточно сложно. Это связано с тем, что гражданину будут чиниться всяческие препятствия, во-первых, для юридического оформления его выхода из числа членов объединения, а во-вторых, для обеспечения принадлежащего ему земельного участка необходимой инженерной инфраструктурой и самой жизни в объединении.

Граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории СНО, ДНО или ОНО, вправе пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования объединения за плату на условиях договоров, заключённых с таким объединением в письменной форме в порядке, определённом общим собранием его членов.

В случае неуплаты установленных договорами взносов за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования СНО, ДНО или ОНО на основании решения правления такого объединения либо общего собрания его членов граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, лишаются права пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования объединения. Неплатежи за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользо-

вания СНО, ДНО или ОНО взыскиваются в судебном порядке.

Граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории СНО, ДНО или ОНО могут обжаловать в суде решения правления объединения либо общего собрания его членов об отказе в заключении договоров о пользовании объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования такого объединения.

Размер платы за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования СНО, ДНО или ОНО для граждан, ведущих садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, при условии внесения ими взносов на приобретение (создание) указанного имущества не может превышать размер платы за пользование указанным имуществом для членов такого объединения.

*СНО основано на объединении земельных участков, правовой режим которых не предусматривает возможности регистрации по месту жительства в жилых строениях, расположенных на этих земельных участках.*

***Возможно ли перерегистрировать СНО в ДНО, на земельных участках которого предусматривалась бы возможность возведения жилого дома с правом регистрации по месту жительства в нём?***

«Перерегистрация» юридических лиц в юриспруденции носит название реорганизации в форме преобразования и регулируется (в рассматриваемой ситуации), в первую очередь, гл. IX Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и рядом иных федеральных законов.

Реорганизация СНО, ДНО или ОНО (в рассматриваемом случае изменение организационно-правовой формы) осуществляется в соответствии с решением общего собрания членов такого объединения. При реорганизации СНО, ДНО или ОНО вносятся соответствующие изменения в его устав или принимается устав в новой редакции.

Согласно общим положениям Гражданского кодекса РФ о юридических лицах при преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с передаточным актом, в котором должны содержаться положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного объединения перед его кредиторами и должниками.

Передаточный акт СНО, ДНО или ОНО утверждается общим собранием членов такого объединения и представляется вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

Члены реорганизованного СНО, ДНО или ОНО становятся членами вновь создаваемых СНО, ДНО или ОНО.

СНО, ДНО или ОНО считается реорганизованным с момента государственной регистрации вновь создаваемого некоммерческого объединения, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения. Государственная регистрация вновь созданных в результате реорганизации СНО, ДНО или ОНО и внесение в ЕГРЮЛ записей о прекращении деятельности реорганизованных некоммерческих объединений осуществляются в порядке, установленном Законом о регистрации юридических лиц.

Вопросы изменения целевого назначения и целевого использования (правового режима) земельного участка (например, с огородного в дачный) отнесены к ведению того органа власти (органа местного самоуправления или органа государственной власти), который выделил соответствующий земельный участок и разрешаются в установленном им порядке на основании соответственно федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

*Группа собственников земельных участков решила создать СНО или ДНО.*

***Необходимо ли каждому собственнику земельного участка передавать в собственность объединения свой земельный участок? Или в собственность объединения передаются только объекты (земли), относящиеся к имуществу общего пользования?***

В статье 16 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» определено, что СНО, ДНО или ОНО создаётся на основании решения граждан в результате учреждения либо в результате реорганизации некоммерческого объединения. Численность членов СНО, ДНО или ОНО должна быть не менее чем три человека. Учредительным документом некоммерческого объединения является устав, утверждённый общим собранием учредителей.

Поскольку собственники земельных участков хотят создать СНО или ДНО, необходимо напомнить, что на садовых земельных участках разрешается осуществлять возведение жилых строений без права регистрации проживания в них, а на дачных земельных участках — жилые дома с правом регистрации проживания в них.

Согласно п. 2 ст. 4 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом товариществе имущество общего пользования, приобретённое или созданное таким товариществом за счёт целевых взносов, является совместной собственностью его членов.

Имущество общего пользования, приобретённое или созданное за счёт средств специального фонда, образованного по решению общего собрания садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества, является собственностью такого товарищества как юридического лица. Специальный фонд составляют вступительные и членские взносы членов такого товарищества, доходы от его хозяйственной деятельности, а также средства, предоставленные садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому товариществу в соответствии с федеральным законом, прочие поступления. Средства специального фонда расходуются на цели, соответствующие предусмотренным уставом такого товарищества задачам.

В соответствии с п. 4 ст. 14 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» земли, относящиеся к имуществу общего пользования, предоставляются СНО, ДНО или ОНО как юридическому лицу в собственность либо на ином вещном праве. Общее собрание членов ОНО вправе принять решение о закреплении за таким объединением как за юридическим лицом всех предоставленных ему земельных участков.

В силу ст. 18 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет и имеющие земельные участки в границах такого товарищества.

Согласно п. 1 ст. 19 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» член СНО, ДНО или ОНО имеет право:

— самостоятельно хозяйствовать на своём земельном участке в соответствии с его разрешённым использованием;

— осуществлять в соответствии с градостроительными, строительными, экологическими, санитарно-гигиеническими, противопожарными и иными установленными требованиями (нормами, правилами и нормативами) строительство и перестройку жилого строения, хозяйственных строений и сооружений — на садовом земельном участке, жилого строения или жилого дома, хозяйственных строений и сооруже-

ний — на дачном земельном участке, некапитальных жилых строений, хозяйственных строений и сооружений — на огородном земельном участке;

— распоряжаться своим земельным участком и иным имуществом в случаях, если они на основании закона не изъяты из оборота или не ограничены в обороте;

— при отчуждении садового, огородного или дачного земельного участка одновременно отчуждать приобретателю долю имущества общего пользования в составе садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества в размере целевых взносов, здания, строения, сооружения, плодовые культуры.

Согласно ст. 30 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» собственники садовых, огородных и дачных земельных участков вправе их продать, подарить, передать в залог, аренду, срочное пользование, обменять, заключить договор ренты или договор пожизненного содержания с иждивением, а также добровольно отказаться от указанных участков.

На основании изложенного необходимо указать, что в СНО, ДНО или ОНО устанавливается дуализм правового режима занимаемых объединением земельных участков, исходя из которого предполагается существование земельных участков, находящихся в личной собственности членов объединения и земельных участков, относящихся к имуществу общего пользования, находящихся в общей долевой собственности членов объединения, либо в собственности самого объединения как юридического лица.

Кроме того, законодательство не предусматривает для некоммерческих организаций в качестве обязательного условия их деятельности образование уставного капитала, однако члены некоммерческого товарищества обязаны создать специальный фонд, являющийся собственностью объединения.

*Гражданин изъявил желание приобрести из публичной собственности дачный земельный участок.*

**Допускает ли действующее земельное законодательство возможность предоставления из публичной собственности земельных участков для ведения дачного хозяйства в индивидуальном порядке?**

Статьей 8 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» определено, что граждане вправе вести дачное хозяйство в индивидуальном порядке. При этом по смыслу названной статьи ведение дачного хозяйства в индивидуальном порядке может осуществляться как на территории дачно-

го некоммерческого объединения, так и за его территорией.

Законом о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве не определена процедура предоставления земельных участков из публичной собственности в собственность гражданина для ведения дачного хозяйства в индивидуальном порядке. Вместе с тем на практике такое предоставление должно осуществляться в порядке, установленном ст. 34 Земельного кодекса РФ, то есть в порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством. Несмотря на то, что правовой режим дачного земельного участка предусматривает возможность строительства на нём жилого строения или жилого дома, осуществление такого строительства является правом, а не обязанностью собственника земельного участка. Главная цель использования дачного земельного участка — это организация отдыха граждан.

В соответствии с ранее действовавшим п. 6 ст. 14 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» за предоставление дачных земельных участков в собственность взималась плата в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации, но не выше нормативной цены земельных участков, за исключением случаев их продажи на аукционе.

Например, в силу ст. 2 Закона Московской области от 5 декабря 2002 года № 142/2002-ОЗ «О плате за земельные участки, предоставляемые в собственность для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства на территории Московской области» предоставление в собственность земельных участков для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства осуществляется по кадастровой стоимости, но не выше нормативной цены земельных участков, за исключением случаев приобретения земельных участков на торгах (конкурсах, аукционах). В случаях если кадастровая стоимость земельных участков не определена, земельные участки для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства предоставляются в собственность по нормативной цене.

В настоящее время эта норма отменена, что с одной стороны играет положительную роль в деле реализации гражданами своих земельных прав, а с другой — вносит неопределённость в вопрос условий предоставления дачных земельных участков в собственность граждан.

Позитивный момент заключается в том, что отменено условие о возможности предоставления дачных земельных участков на аукционе, а негативный момент — в том, что одновременно с этим условием отменено и правило о предоставлении земельных участков по нормативной цене.

В любом случае земельные участки, предоставляемые по правилам, установленным ст. 34 Земельного кодекса РФ, должны оплачиваться по нормативной цене.

*Группа граждан изъявила желание организовать поселение путём создания ДНО (СНО) и с этой целью приобрести в общую долевую собственность у главы КФХ земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения. Впоследствии на земельном участке проведены землеустроительные мероприятия, в результате которых из одного земельного участка образованы 35 самостоятельных земельных участков.*

**Каким образом произвести отчуждение образованных земельных участков из собственности главы КФХ в собственность членов поселения? Как добиться разрешения на осуществление на земельном участке строительства? Возможна ли организация поселения путём создания ДНО (СНО)? Или проще образовать новый населённый пункт в составе муниципального образования? Как поступить правильно: первоначально создать ДНО (СНО) и оформить на него земельные участки, а впоследствии передать их в собственность членов ДНО (СНО) или сначала передать земельные участки в собственность будущих членов ДНО (СНО), а потом создать само ДНО (СНО)?**

Полагаем, что нормы Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» на правоотношения по поводу создания и осуществления деятельности КФХ, а также оборота предоставленного для его организации земельного участка распространяются со значительными ограничениями. Однако в связи с отсутствием прямого указания в Законе на нераспространение его действия на оборот земельных участков, предоставленных для создания и осуществления деятельности КФХ, однозначный вывод сделать не представляется возможным, поэтому в настоящей консультации описан тот порядок, в котором указанный Закон применяется на практике.

Вопросы оборота (в том числе отчуждения в собственность) земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения регулируются Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В соответствии со ст. 8 указанного Закона при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продаётся. При этом продавец земельного участка обязан известить в письменной форме высший ис-

полнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлён взаимный расчёт.

Таким образом, свобода распоряжения земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения его собственником ограничена преимущественным правом покупки земельного участка субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Однако Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» вводит ограничения права собственности только в отношении продажи земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. Что касается других способов отчуждения (мена, дарение, рента и др.) земельных участков, на них указанные ограничения не распространяются.

Первоначальный земельный участок был предоставлен фермеру с целевым использованием «создание и осуществление деятельности КФХ». Согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» фермерское хозяйство осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При обороте земельного участка его правовой режим (целевое назначение и разрешённое использование) не меняется, поэтому, все земельные участки, образованные вследствие проведения землеустроительных мероприятий и отчуждения их в собственность членов поселения, будут иметь целевое использование «создание и осуществление деятельности КФХ». Однако члены поселения индивидуальными предпринимателями не являются, поэтому для того, чтобы на законных основаниях обладать земельными участками с целевым использованием «создание и осуществление деятельности КФХ», им необходимо зарегистрироваться в качестве глав КФХ (индивидуальных предпринимателей) или изменить правовой режим (целевое назначение и разрешённое использование) земельных участков. В противном случае, их ждут неблагоприятные последствия.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трёх лет. Случаи ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения определяются в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Согласно пп. 4 п. 2 ст. 46 Земельного кодекса РФ ненадлежащим использованием земельного участка может быть признано неиспользование в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства в указанных целях в течение трёх лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом, за исключением времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Таким образом, если члены поселения не будут использовать земельный участок надлежащим образом (то есть для целей создания и осуществления деятельности КФХ), земельный участок может быть принудительно изъят.

С целью предотвращения указанных неблагоприятных последствий и обеспечения возможности осуществления на земельном участке ИЖС необходимо изменить его правовой режим (целевое назначение и (или) разрешённое использование). В рассматриваемой ситуации оптимальными вариантами выбора правового режима земельных участков являются:

— изменение целевого назначения земельных участков с сельскохозяйственного назначения на земли населённых пунктов и установление целевого использования «ИЖС»;

— изменение только целевого использования земельных участков с «для ведения КФХ» на «для ведения дачного хозяйства» без изменения их целевого назначения.

Первый вариант выбора правового режима связан с образованием нового населённого пункта или присоединением земельных участков к другому населённому пункту (включение в их границу). Указанная процедура является достаточно сложной и осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую». В соответствии со ст. 8 Земельного кодекса РФ перевод земель иных категорий в земли населённых пунктов независимо от их форм собственности осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Перевод земель осуществляется на основании ходатайства заинтересованного лица, либо органа местного самоуправления, на территории которого расположены земельные участки, об установлении или изменении границы населённого пункта. При образовании нового населённого пункта он может приобрести статус муниципального образования, а его население — приступить к формированию собственных органов местного самоуправления. Изменение границы существующего населённого пункта осуществляется за счёт присоединения к нему переведённых в категорию земель населённых пунктов зе-

мельных участков. Вследствие того, что планируемое поселение занимает по своей площади значительные территории, вариант выбора указанного правового режима является менее рентабельным, прежде всего, в силу тяжёлого налогового бремени (земельный налог на земли населённых пунктов, как правило, в несколько раз больше налога на земли сельскохозяйственного назначения).

Второй вариант выбора правового режима менее затратный и связан с изменением только целевого использования земельного участка без изменения его категории (целевого назначения). В соответствии с действующим законодательством садоводство и дачное хозяйство может вестись, как на землях сельскохозяйственного назначения (Закон о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве), так и на землях населённых пунктов в составе жилых зон (п. 3 ст. 35 Градостроительного кодекса РФ).

Изменение целевого использования земельных участков с «для ведения КФХ» на «для ведения садоводства» или «для ведения дачного хозяйства» осуществляется органами местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположены земельные участки, путём подачи соответствующего ходатайства заинтересованными лицами.

Главные отличия правовых режимов садоводческих и дачных земельных участков (и соответственно садоводческих и дачных некоммерческих объединений) заключаются в объёме возможностей осуществления на них жилищного строительства и регистрации в построенных жилых домах по месту жительства.

Создание ДНО или СНО может осуществляться параллельно с оформлением прав их будущих членов на земельные участки и напрямую от оформления этих прав не зависит.

Поэтому теоретически изменить целевое использование земельного участка с «для ведения КФХ» на «для ведения дачного хозяйства» могут на основании соответствующего ходатайства, как глава КФХ, так и будущие поселенцы.

Вместе с тем более рациональным следует считать второй вариант. Дело в том, что ни один акт федерального законодательства не содержит предельных (минимальных и максимальных) размеров садовых или дачных земельных участков, которые могут находиться в собственности (на ином вещном праве) одного лица (его супруга, близких родственников и т. д.). Поэтому с заявлением об изменении целевого использования земельного участка может обратиться любое лицо, владеющее каким-либо земельным участком. В то время как главы КФХ, как правило, имеют в своей собственности значительные по размерам массивы земли. Первоначально получив из публичной собственности земельный участок для

создания и осуществления деятельности КФХ, глава КФХ может не преследовать цели осуществления фермерского хозяйства и, используя указанные пробелы в земельном законодательстве, изменить целевое использование своего земельного участка на «для ведения дачного хозяйства», в связи с чем, несомненно, выиграет. Представляется, что в таком случае глава КФХ будет злоупотреблять предоставленным ему правом. Поэтому изменение целевого использования земельных участков рациональнее осуществлять членам поселения.

*Группа граждан изъявила желание создать ДНО на земельном участке, находящимся в их долевой собственности.*

**Позволяет ли создание ДНО подключаться к муниципальной инженерной инфраструктуре (электричество, газ, централизованное водоснабжение и водоотведение)?**

Создание ДНО может происходить параллельно с обеспечением земельного участка инженерными сетями. Это два не связанных между собой мероприятия. Можно заранее разрабатывать технические условия подведения к земельному участку, например, электросети. Впоследствии технические условия можно переписать на другого собственника земельного участка (например, ДНО).

В соответствии со ст. 35 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе:

— возмещать в полном объеме осуществляемые за счёт целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий СНО, ДНО или ОНО;

— устанавливать для садоводов, огородников, дачников и их СНО, ДНО или ОНО нормативы платы за электрическую энергию, воду, газ, телефон, определённые для сельских потребителей.

Органы местного самоуправления вправе:

— устанавливать льготы по местным налогам подрядным организациям, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим строительство объектов общего пользования в СНО, ДНО или ОНО;

— вводить льготы по оплате проезда садоводов, огородников, дачников и членов их семей на пригородном пассажирском транспорте до садовых, огородных или дачных земельных участков и обратно.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации вправе:

— предоставлять средства на инженерное обеспечение территорий СНО, ДНО или ОНО до пятидесяти процентов общей суммы сметных затрат;

— возмещать в полном объеме осуществляемые за счёт целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий СНО, ДНО или ОНО;

— предоставлять средства на землеустройство и организацию территорий СНО, ДНО или ОНО, восстановление и повышение плодородия почвы, защиту садовых, огородных и дачных земельных участков от эрозии и загрязнения, соблюдение экологических и санитарных требований;

— продавать садоводам, огородникам, дачникам и их СНО, ДНО или ОНО оборудование и материалы при сносе, реконструкции и капитальном ремонте жилых строений, жилых домов, хозяйственных строений и сооружений;

Органы местного самоуправления и организации вправе принимать на баланс дороги, системы электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения, связи и другие объекты СНО, ДНО или ОНО.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления *обязаны* содействовать СНО, ДНО или ОНО в:

— осуществлении работ по строительству и ремонту дорог, линий электропередачи, систем водоснабжения и канализации, газоснабжения, связи или по подключению к действующим линиям электропередачи, системам водоснабжения и канализации;

— организации машинно-технических станций, фондов проката, магазинов посредством принятия решений:

а) о заключении договоров на выполнение соответствующих работ государственными и муниципальными предприятиями;

б) об организации и о проведении конкурсов программ и инвестиционных проектов развития инфраструктур территорий СНО, ДНО или ОНО;

в) об осуществлении совместных проектов развития инфраструктур территорий таких объединений, оплаты доли затрат на содержание инфраструктур в случае, если данные инфраструктуры предназначены для обслуживания населения соответствующих территорий или если объекты инженерной инфраструктуры таких объединений приняты в установленном порядке на баланс органов местного самоуправления и организаций.

## **Предупреждение коррупции в сфере использования земельных участков для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства**

*Гражданин приобрёл в аренду из публичной собственности земельный участок из земель населённых пунктов для индивидуального жилищного строительства и начал постройку жилого дома. В целях реализации своего исключительного права на приватизацию этого земельного участка в порядке, установленном ст. 36 Земельного кодекса РФ, арендатор желает признать объект незавершённого строительства зданием, строением или сооружением.*

**Считается ли объект незавершённого строительства зданием, строением или сооружением? Можно ли зарегистрировать на него право собственности?**

В целях признания объекта капитального строительства завершённым необходимо ввести его в эксплуатацию. Для этого необходимо получить разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

В соответствии с Законом о «дачной амнистии» до 1 марта 2015 года не требуется получение разрешения на ввод объекта ИЖС в эксплуатацию, а также представление данного разрешения для осуществления технического учёта (инвентаризации) такого объекта, в том числе для оформления и выдачи его технического паспорта.

Для того, чтобы зарегистрировать право собственности на созданный объект недвижимого имущества в регистрирующий орган необходимо представить документы, подтверждающие факт его создания. До 1 марта 2015 года технический паспорт объекта ИЖС является единственным документом, подтверждающим факт создания такого объекта на земельном участке и содержащим его описание.

Чтобы получить технический паспорт объекта ИЖС, в отдел БТИ следует представить правоустанавливающий документ на земельный участок (договор аренды) и оплатить услуги по его инвентаризации.

После получения технического паспорта объекта недвижимости необходимо зарегистрировать на него право собственности.

Для этого следует подать в регистрирующий орган следующий комплект документов:

- технический паспорт объекта ИЖС;
- правоустанавливающий документ на земельный участок;
- кадастровый план земельного участка, на котором расположен объект ИЖС;
- документ об уплате государственной пошлины.

Что касается государственной регистрации права собственности на объект незавершённого строительства, то ст. 25 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» предусматривает такую возможность как для собственников земельных участков, на которых расположен объект незавершённого строительства, так и для лиц, которым земельный участок принадлежит на ином праве, чем право собственности (например, аренды, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и т. д.).

Государственная регистрация права собственности в этом случае осуществляется на основании тех же документов, что и регистрация права собственности на созданный объект недвижимого имущества. При этом в силу п. 4 ст. 25.3 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» вместо технического паспорта для государственной регистрации права собственности на объект незавершённого ИЖС представляется *разрешение на строительство*.

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель населённых пунктов, предоставленный для ведения личного подсобного хозяйства. В отношении земельного участка установлены следующие ограничения в использовании: 1) зона 2-го пояса санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы СП 2.1.4.1075-01; 2) без права строительства.*

**Допускается ли возведение на таком земельном участке индивидуального жилого дома или запрещено любое строительство?**

В соответствии с Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве» разрешённое использование приусадебного земельного участка предусматривает возможность осуществления на нём индивидуального жилищного строительства.

В то же время в соответствии с пп. 14 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ земельные участки, находящиеся в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, ограничиваются в обороте.

В силу пп. 2 ст. 1 ст. 40 Земельного кодекса РФ собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешённым использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических,

противопожарных и иных правил, нормативов. Соблюдение этих требований является обязанностью собственника земельного участка (ст. 42 Земельного кодекса РФ).

Зона 2-го пояса санитарной охраны источников питьевого водоснабжения является ограничением прав собственника земельного участка, установленным на основании ст. 56 Земельного кодекса РФ. В рамках этого правоограничения устанавливаются особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности на них.

В частности, согласно СП 2.1.4.1075-01 г. Москвы 2 пояс (пояс ограничений) включает территорию первого склона, обращённого в сторону источника водоснабжения, и простирается по берегам водохранилищ и основных водотоков, входящих в гидротехническую систему, а также по берегам притоков первого порядка. Его назначение — защита источника водоснабжения от микробного и химического загрязнения, поступающего с поверхностным стоком.

Отвод земельных участков под строительство на территории 2-го пояса ЗСО производится с учетом технических условий МГУП «Мосводоканал» на водотведение.

Таким образом, строительство на рассматриваемых земельных участках допускается, но с учётом вышеназванного требования.

Кроме того, на территории 2 пояса не допускается размещение объектов, обуславливающих опасность химического и микробного загрязнения почвы, грунтовых вод и воды источника водоснабжения, а именно:

- кладбищ, скотомогильников;
- складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов, минеральных удобрений;
- накопителей промстоков, шламохранилищ, полигонов и накопителей ТПО;
- полей ассенизации, полей фильтрации, сельскохозяйственных полей орошения, полей подземной фильтрации, полигонов твердых бытовых отходов;
- животноводческих и птицеводческих комплексов, ферм, силосных траншей и навозохранилищ;
- дачных, садово-огородных участков и участков под индивидуальное строительство на расстоянии менее 150 м от уреза воды и при крутизне склона прилегающих территорий более 3 градусов.

Не допускается применение ядохимикатов и удобрений.

В пределах прибрежной полосы шириной не менее 500 м, кроме того, не допускается расположение стойбищ, выпас скота и распашка земли.

Вновь строящиеся отдельно стоящие дома усадебного типа, коттеджи, индивидуальные жилые дома должны оборудоваться установками локальной очистки сточных вод.

*Гражданин начал строительство жилого дома на арендованном его знакомым муниципальном земельном участке, за что заплатил ему деньги, устно договорившись о том, что после государственной регистрации права собственности арендатора на объект незавершённого строительства стороны заключат между собой договор его купли-продажи, при этом покупателю перейдёт право аренды земельного участка. В местной администрации заранее предупредили, что не допустят выкуп арендованного земельного участка из публичной собственности до тех пор, пока на нём не будет построен объект ИЖС.*

**Правомерно ли требование местной администрации о необходимости завершения строительства на арендованном земельном участке объекта ИЖС перед его выкупом из публичной собственности? Можно ли в этой ситуации заключить предварительный договор купли-продажи объекта незавершённого ИЖС?**

Таким способом орган местного самоуправления пытается «застраховаться» от случаев спекуляции с публичной землёй. Согласно ст. 42 Земельного кодекса РФ землепользователи обязаны своевременно приступить к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами.

В силу пп. 4 п. 2 ст. 46 Земельного кодекса РФ аренда земельного участка может быть прекращена в случае неиспользования земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трёх лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом или договором аренды земельного участка, за исключением времени, необходимого для освоения земельного участка, а также времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Изложенные правила призваны стимулировать арендатора в рациональном использовании предоставленного ему в целях жилищного строительства земельного участка, а не приобретения его с целью сдачи в субаренду, перепродажи (в случае покупки) или распоряжения иным образом.

Кроме того, аренда земельных участков — это более доходная статья местного бюджета (в долгосрочной перспективе) нежели их продажа.

Вместе с тем распоряжение муниципальной землёй — это публичная, а не хозяйственная функция органов власти, которая в силу ст. 34 Земельного кодекса РФ должна основываться на эффективности и открытости использования земли.

Согласно п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев:

— изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков;

— резервирования земель для государственных или муниципальных нужд.

Выбор вида субъективного земельного права (собственности или аренда), на котором заявитель хочет приобрести земельный участок из публичной собственности, принадлежит заявителю, а не органу власти.

Объект незавершённого строительства, как объект гражданского оборота (недвижимая вещь), становится таковым только после государственной регистрации права собственности на него (ст. 131 Гражданского кодекса РФ).

В соответствии с п. 4 ст. 25 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в случае если земельный участок, отведённый для создания объекта недвижимого имущества, принадлежит заявителю на ином праве, чем право собственности, право собственности заявителя на объект незавершённого строительства регистрируется на основании документов, подтверждающих право пользования данным земельным участком, разрешения на строительство, проектной документации и документов, содержащих описание объекта незавершённого строительства.

Согласно п. 1 ст. 429 Гражданского кодекса РФ по предварительному договору стороны обязуются заключить в будущем договор о передаче имущества, выполнении работ или оказании услуг (основной договор) на условиях, предусмотренных предварительным договором. Так как «незарегистрированное незавершённое строительство» не может быть признано недвижимым имуществом по смыслу вышеизложенных норм, заключить предварительный договор его продажи как недвижимого имущества не представляется возможным. В данном случае допустимо заключить договор купли-продажи комплекта стройматериалов, который, однако, не гарантирует никаких прав его покупателю в отношении земельного участка.

В связи с изложенным предлагаем заключить инвестиционный договор или договор участия в долевом строительстве, в случае исполнения которых соинвестор приобретает право собственности на построенный жилой дом полностью или в долях (частях) с арендатором земельного участка.

Однако необходимо отметить, что действующее законодательство не регламентирует порядок

оформления таких договоров при участии с обеих сторон физических лиц. Поэтому при осуществлении государственной регистрации перехода права собственности на построенный жилой дом и при взаимодействии с органами власти по другим вопросам, связанным с таким переходом, соинвесторы могут столкнуться с непониманием и бюрократическими барьерами.

В любом случае необходимо помнить, что согласно принципу свободы договора (ст. 421 Гражданского кодекса РФ) стороны могут заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами.

*Юридическое лицо имеет намерение приобрести в собственность земельный участок, в отношении которого установлено целевое использование «для ведения ЛПХ».*

***Вправе ли юридическое лицо приобретать такой земельный участок?***

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» земельные участки для ведения ЛПХ могут предоставляться из публичной собственности только гражданам. Кроме того, правом на ведение ЛПХ обладают также только граждане.

Невозможность ведения юридическим лицом ЛПХ не означает невозможности иметь в его собственности земельный участок с соответствующим целевым использованием. Например, граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, которые приобрели или которым предоставлен земельный участок для ведения КФХ, также не имеют право вести КФХ, пока не зарегистрируют его в установленном законом порядке. Однако это совсем не означает, что они не могут обладать земельными участками с целевым использованием «для ведения КФХ» на праве собственности. Аналогичный пример можно привести с нахождением транспортного средства в собственности лица, не имеющего права на его управление.

Кроме того, ошибочным является вывод некоторых правоприменителей о том, что земельные участки для ведения ЛПХ не могут приобретаться юридическими лицами. Земельное законодательство не допускает возможности предоставления земельных участков для ведения ЛПХ из публичной собственности в собственность юридических лиц. Однако оно не содержит никаких запретов на приобретение юридическими лицами таких земельных участков в порядке гражданского оборота (например, путём купли-продажи с последующим предоставлением гражданину в аренду или безвозмездное срочное пользование в качестве служебного надела).

Рассматриваемая ситуация действительно не согласуется с рядом принципов земельного законодательства. Однако законодательством предусматриваются специальные механизмы, обеспечивающие надлежащее использование и охрану земель. Так, согласно п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и пп. 4 п. 2 ст. 45 Земельного кодекса РФ земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трёх лет.

К случаям ненадлежащего использования земельного участка, в частности, относятся:

— использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель;

— неиспользование в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трёх лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом, за исключением времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Другим специальным механизмом является прекращение права собственности на имущество, которое в силу закона не может находиться у данного лица. Так, согласно ст.ст. 235, 238 Гражданского кодекса РФ право собственности подлежит прекращению, если по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать. Это имущество должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на имущество, если законом не установлен иной срок. Однако указанная норма к приведённому примеру не относится. Она, в частности, регулирует отношения в области земельных участков, ограниченных в обороте (п. 2 ст. 129 Гражданского кодекса РФ, п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ).

Было бы неправильным ограничивать оборот земельных участков с установленным в отношении их целевым использованием «для ведения ЛПХ» между гражданами и юридическими лицами, так как это ограничивает конституционную свободу перемещения товаров и услуг, а также формально не соответствует положению «о допущении оборота земель в соответствии с земельным законодательством» в силу того, что законодательство не содержит прямых запретов на такой оборот.

Однако некоторые примеры судебной практики (хотя ещё до конца и не сложившейся) обосновы-

вают иную точку зрения, признавая невозможность нахождения в собственности юридического лица земельного участка с целевым использованием «для ведения ЛПХ».

*В личной собственности гражданина находится земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения.*

**С учётом различных видов целевого использования земельного участка существует ли возможность возведения на нём жилого строения (капитального и некапитального)?**

В соответствии со ст. 77 Земельного кодекса РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за границей населённых пунктов, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В связи с этим, основным предназначением земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения является производство и переработка сельскохозяйственной продукции. Однако рядом нормативных правовых актов на землях сельскохозяйственного назначения предусмотрена возможность возведения жилых строений, при этом существенное значение имеет вид целевого использования земельного участка (далее также форма землепользования).

Наиболее приемлемыми формами землепользования на земельном участке из земель сельскохозяйственного назначения в контексте возможности возведения жилых строений являются:

1. Личное подсобное хозяйство.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» для ведения ЛПХ могут использоваться:

— земельный участок в границе населённого пункта (приусадебный земельный участок);

— земельный участок за границей населённого пункта (полевой земельный участок).

Полевой земельный участок предоставляется или приобретается из земель сельскохозяйственного назначения и используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нём *зданий и строений*.

Подпункт 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ устанавливает, что объект капитального строительства — это *здание, строение*, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Исходя из правового анализа указанных норм права, можно констатировать, что на земельном участке из земель сельскохозяйственного назначения с установленным в отношении него целевым использованием «для ведения ЛПХ», разрешается осу-

ществлять некапитальное, в том числе жилищное строительство.

В настоящее время в связи с неурегулированием ряда правоотношений на федеральном уровне отсутствует нормативное определение понятия «некапитальное строительство». Однако в данном случае целесообразно воспользоваться нормой права, регулирующей сходные правоотношения (аналогия закона). Так, в соответствии с п. 1.7 Дополнительных требований к порядку размещения и строительства некапитальных объектов на территории г. Москвы некапитальное строительство — строительство объектов площадью более 20 кв. метров из легких сборных конструкций, не предусматривающих устройство заглубленных фундаментов и подземных помещений.

В то же время в соответствии с постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 15 мая 2006 года № КГ-А40/3316-06 объектом некапитального строительства признаётся объект, построенный из легких сборных конструкций, не предусматривающих устройство заглубленных фундаментов и подземных сооружений, который может быть разобран и перенесён без значительного ущерба для данного объекта.

Таким образом, на земельном участке возможно осуществление некапитального строительства (в том числе возведение некапитального жилого строения) после установления в отношении данного земельного участка целевого использования — «для ведения ЛПХ».

Ввиду отсутствия на федеральном уровне непосредственного правового регулирования осуществления некапитального строительства, а также требований к нему, при обосновании наличия права и возможности такого строительства необходимо руководствоваться правовыми нормами, регламентирующими сходные правоотношения, а также общеправовым принципом, отражающим основополагающее положение Конституции РФ — «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» и принципом демократичности современной правовой системы России — «разрешено всё, что не запрещено законом».

2. Садоводство, огородничество и дачное хозяйство.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»:

— огородный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретённый им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешённо-

го использования земельного участка, определённого при зонировании территории);

— садовый земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретённый им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нём и хозяйственных строений и сооружений);

— дачный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретённый им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нём или жилого дома с правом регистрации проживания в нём и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля);

В силу ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» граждане вправе вести огородничество, садоводство или дачное хозяйство в индивидуальном порядке.

На сегодняшний день отсутствует правовой акт, регламентирующий правила возведения построек на огородном участке, однако в рассматриваемом случае есть возможность применить в порядке сравнения и взаимоисключения СНиП 30-02-97 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан» и СП 11-106-97 «Разработка, согласование, утверждение и состав проектно-планировочной документации на застройку территории садоводческих (дачных) объединений граждан», которые определяют порядок и особенности осуществления строительства на садовых и дачных земельных участках.

Так, указанными нормативами регламентируются: минимальная высота жилого помещения, которая должна быть не менее 2,2 м (от пола до потолка); минимальная высота хозяйственных помещений — не менее 2 м; высота погреба — не менее 1,6 м.

При этом, исходя из правового анализа системной взаимосвязи понятий дачного, садового и огородного земельных участков, можно с уверенностью утверждать, что на двух первых земельных участках осуществляется *капитальное* строительство. В связи с этим, представленные нормативы определяют те значения и условия построения объектов, которые являются минимально необходимыми для отнесения их к числу соответствующих требованиям законодательства о застройке дачных и садовых земельных участков.

Более льготным в контексте возможности возведения жилых строений правовым статусом обладают садовые и дачные земельные участки.

Законодательство содержит конкретные требования и условия застройки садовых и дачных участков, что облегчает реализацию гражданами права на возведение жилых строений на указанных земельных участках.

Таким образом, законодательство предусматривает возможность возведения некапитальных жилых строений на земельном участке после установ-

ления в отношении него целевого (разрешённого) использования — «огородничество с правом возведения некапитальных жилых строений и хозяйственных строений и сооружений», и капитальных жилых строений, после установления целевого использования данного земельного участка — «для ведения садоводства» или «для ведения дачного хозяйства».

# ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ТАМОЖЕННОЙ ЖАЛОБЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ТАМОЖЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**М. М. ЗВЯГИН,**

кандидат юридических наук,

доцент Российской таможенной академии

Административная деятельность таможенных органов — это подзаконная, государственно-властная, исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на организацию и практическое решение задач, и выполнение функций таможенных органов в сфере организации и функционирования таможенного дела, обеспечение экономической безопасности государства и осуществляемая в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов.

Административно-таможенные процедуры, реализуемые в деятельности таможенных органов, должны защищать граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, однако заявленной цели данные процедуры достигают далеко не всегда. В связи с этим в ходе реализации таможенных процедур возникает необходимость в защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей. Административные правоотношения в ходе реализации права жалобы порождаются не только позитивными действиями, но и действиями, которые носят противоправный характер. В этой связи граждане, юридические лица, а также индивидуальные предприниматели вынуждены прибегать к восстановлению или защите своих нарушенных прав.

Законодательством предусмотрены три формы защиты нарушенных прав: судебный способ защиты, административный способ защиты, самозащита. Решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц могут быть обжалованы в таможенные органы и (или) в суд, арбитражный суд. Подача жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица в таможенные органы не исключает возможности одновременной или последующей подачи жалобы аналогичного содержания в суд, арбитражный суд. Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, поданная в таможенные органы и в суд, арбитражный суд, рассматривается судом, арбитражным судом. Порядок подачи, порядок рассмотрения и порядок разрешения жалоб, направляемых в суды и арбитражные суды,

определяются законодательством Российской Федерации о гражданском судопроизводстве и судопроизводстве в арбитражных судах (ст. 46 ТК РФ).

Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица может быть подана в течение трех месяцев: со дня, когда лицу стало известно или должно было стать известно о нарушении его прав, свобод или законных интересов, создании препятствий к их реализации либо незаконном возложении на него какой-либо обязанности; со дня истечения установленного срока для принятия таможенным органом или его должностным лицом решения или совершения действия, принятие или совершение которых предусмотрено в соответствии с Таможенным кодексом РФ (ст. 48).

Говоря об административном судопроизводстве как форме защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, необходимо вспомнить несколько исторических фрагментов. В литературе отмечается, что в 20-е годы XX в. в советском законодательстве наметилась тенденция создания административных судов, но разработанные проекты не были реализованы<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что первые советские учебники по административному праву включали разделы, посвященные административной юстиции в ее советском варианте. А. В. Евтихийев, в частности, считал, что институт административной юстиции, возможно приспособить к новым условиям, и полагал, что бюро жалоб выполняют функции данного института<sup>2</sup>.

В. Л. Кобалевский, изучая деятельность различного рода комиссий (жилищных, финансовых, земельно-судебных, по страхованию), видел в них за-

1 См.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве: развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. — М., 1925. — С. 7.

2 См.: Евтихийев А. В. Основы советского административного права. — М., 1925. — С. 316.

родыш будущих административных судов в СССР<sup>3</sup>. Самым серьезным исследованием тех лет, посвященным вопросам административной юстиции, по праву являлась монография М. Д. Загряцкова. М. Д. Загряцков, не сомневаясь в совместимости административной юстиции с советским строем, выделял ее начальные формы (бюро жалоб, земельно-судебные комиссии и т. п.) и более развитые формы (административные суды). В то же время он не считал принципиально важным жесткое определение организационно-правовых форм института. «Вопрос о том, следует ли передать рассмотрение спорных судебно-административных дел специальным трибуналам или их нужно оставить в ведении общих судов, с нашей точки зрения, имеет второстепенное значение. Это вопрос не принципа, а техники, вопрос условий места и времени. Существенно лишь, чтобы были обеспечены необходимые процессуальные гарантии»<sup>4</sup>.

Попытки советской власти создать органы административной юстиции проявились в учреждении Бюро жалоб. В течение нескольких лет (1919-1924 гг.) эти бюро функционировали не только как органы, ведающие приемом жалоб и заявлений (как общего, так и частного характера), но и как органы, «производящие расследование и разрешение жалоб». В 1924 г. Бюро жалоб были закрыты, и до 1937 г. законность в сфере управления обеспечивалась только установлением государственного, ведомственного и общественного контроля<sup>5</sup>. В 20-е годы XX в. М. Д. Загряцков ввел в оборот термины «финансовая жалоба» и «финансово-административная юстиция».

Следует отметить, что в некоторых государствах в настоящее время созданы и успешно функционируют финансовые суды, которые рассматривают дела, вытекающие из таможенных отношений<sup>6</sup>.

В настоящее время защита участников таможенных отношений осуществляется как в административном, так и в судебном порядке.

Говоря о содержании жалобы в административно-юрисдикционном процессе необходимо отметить, что жалоба подается в произвольной письменной

форме. В жалобе указывается: кем подается жалоба (фамилия, имя, отчество физического лица, наименование юридического лица, его место жительства или нахождения); реквизиты обжалуемого постановления (наименование таможенного органа, должностным лицом которого оно вынесено, номер дела об административном правонарушении, дата вынесения, лицо, в отношении которого вынесено); причины несогласия с вынесенным постановлением, а также оригиналы либо надлежащим образом заверенные копии документов, которыми могут быть подтверждены изложенные в жалобе обстоятельства; требования лица, обращающегося с жалобой (об изменении постановления; об отмене постановления и о прекращении производства по делу; об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение, об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности); почтовый адрес, номер телефона, факса (если имеются), по которому лицо, обратившееся с жалобой, может быть извещено о дате, месте и времени рассмотрения жалобы; имеющиеся у лица ходатайства; перечень прилагаемых к жалобе документов; иные сведения, которые лицо считает необходимым для рассмотрения жалобы.

Жалоба подписывается подавшим ее лицом. В жалобе, поданной **юридическим лицом**, указывается должностное положение лица, которым она подписана. От имени **юридического лица** жалоба может быть подписана генеральным директором (директором) либо иным лицом, имеющим полномочия на подписание жалобы от имени юридического лица.

Жалоба на постановление по делу может быть подана в течение **десяти суток** со дня вручения либо получения копии постановления. В случае получения копии постановления по почте, конверт, подтверждающий дату получения копии постановления прилагается к жалобе.

Пропущенный по уважительной причине срок для подачи жалобы может быть восстановлен по письменному ходатайству лица, подавшего жалобу, на основании приложенных к жалобе документов, которые подтверждают обстоятельства пропуска срока обжалования. Указанное ходатайство может содержаться как в тексте жалобы, так и быть подано в виде самостоятельного документа.

Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица должна содержать: наименование таможенного органа или должность, фамилию, имя и отчество должностного лица таможенного органа (если они известны), решение, действие (бездействие) которых обжалуются; фамилию, имя, отчество или наименование лица, подающего жалобу, его место жительства или местонахождение; существо обжалуемого решения, действия (бездействия).

3 См.: Кобалевский В. А. Советское административное право. — Харьков, 1929. — С. 247.

4 См.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве: развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. — М., 1925. — С. 7.

5 См.: Чечот Д. М. Административная юстиция. — Л., 1973. — С. 63.

6 См.: Юлдашев А. Р. Финансовые суды в Германии. — М., 2000. — С. 49; Румянцев А. Г. Система исков в финансовом процессе ФРГ // Финансовые и бухгалтерские консультации. — 1995. — № 2. — С. 46.

Лицо, обратившееся с жалобой на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, может не представлять документы, которыми подтверждаются обстоятельства, указанные в этой жалобе. Если представление таких документов имеет существенное значение для рассмотрения указанной жалобы и эти документы отсутствуют в таможенном органе, решение, действие (бездействие) которого или должностного лица которого обжалуются, таможенный орган, рассматривающий указанную жалобу, вправе запросить их у лица, ее подавшего. В этом случае срок рассмотрения жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица приостанавливается до представления лицом запрошенных таможенным органом документов, но не более чем на три месяца. В случае непредставления лицом запрошенных таможенным органом документов, решение по указанной жалобе принимается без учета доводов, в подтверждение которых не были представлены документы (ст. 50 ТК РФ).

Жалоба рассматривается **в течение десяти дней** со дня поступления в таможенный орган России материалов дела об административном правонарушении. Рассмотрение жалобы может быть отложено в случае неявки лица, обратившегося с жалобой, если отсутствуют сведения о надлежащем извещении его, о дате, времени и месте рассмотрения жалобы и если от него не поступило ходатайство о проведении рассмотрения жалобы в его отсутствие, удовлетворения ходатайства об отложении рассмотрения жалобы, а также в случае проведения дополнительных процессуальных действий, необходимых для принятия законного и обоснованного решения.

В таможенной службе России **не рассматриваются** жалобы по существу в следующих случаях: пропущен срок подачи жалобы, и лицо не обратилось с заявлением о восстановлении пропущенного срока или причины пропуска не были признаны уважительными; в жалобе не указаны реквизиты обжалуемого постановления, вследствие чего оно не может быть идентифицировано; жалоба подана одновременно в суд; по обжалуемому постановлению имеется принятое ранее решение таможенной службы или суда; жалоба подписана неправомочным лицом либо лицом, не подтвердившим свои полномочия на подачу жалобы.

Относительно самозащиты необходимо сказать, что самозащита — это такая форма защиты, которая дает возможность лицу, права которого нарушены самостоятельными действиями, основанными на законе, защищать нарушенные права в административных правоотношениях без обращения в компетентные органы. Каждая из упомянутых форм защиты имеет свои преимущества и недостатки. Как отмечает А. И. Столмаков «...проблема соотношения

административных и судебных методов обеспечения законности состоит не том, чтобы противопоставлять, их друг другу, а в том, чтобы, опираясь на оба эти метода, правильно их использовать, памятуя, что те и другие являются правовыми средствами и играют важную роль»<sup>7</sup>.

Административно-правовые методы защиты нередко бывают более эффективными, чем судебная защита. Эффективность административно-правовой защиты прав граждан и юридических лиц в механизме реализации института права жалобы проявляется в оперативности разрешения дела, в оперативности исправления ошибок и др.

Относительно преимуществ досудебного порядка многие учёные-юристы также считают, что его основными характеристиками являются: его простота, отсутствие дополнительных затрат, возможность компетентного органа оперативно рассматривать жалобу и принимать по ней решение, устранять нарушения законности. В случае несогласия с решением таможенного органа, принятого по жалобе, неудовлетворенности результатом рассмотрения жалобы, остается возможность обратиться в суд<sup>8</sup>.

Кроме того, Е. В. Давыдова отмечает, что «...досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц является разновидностью досудебного порядка обжалования, регламентируется общими нормами административного права, административно-процессуального права и специальными нормами таможенного права, представляет собой деятельность таможенных органов, направленную на разрешение жалоб физических и юридических лиц и предусматривает обращение с жалобой в суд, обязательную предварительную стадию обращения с этой жалобой в таможенные органы»<sup>9</sup>.

Данные рекомендации вполне могут быть учтены при осуществлении административной защиты прав физических, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ходе реализации административных процедур в деятельности таможенных органов.

Административная защита прав и законных интересов физических и юридических лиц в механизме реализации административных процедур в деятельности таможенных органов осуществляется посредством обжалования.

7 См.: Столмаков А. И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1971. — С. 19.

8 См.: Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 7.

9 Там же.

Жалоба — это вид обращения к компетентному лицу (должностному лицу), в связи с нарушенным правом.

Ю. М. Козлов считает, что «институт права жалобы включает в себя неразрывно связанные друг с другом право гражданина обжаловать незаконные действия органов государственного управления и указанную обязанность соответствующего государственного органа»<sup>10</sup>.

М. В. Карасева говорит о том, что в науке административного права под жалобой понимается обращение гражданина, группы граждан или коллектива в органы управления о действительно или мнимом нарушении субъективных правах и интересах<sup>11</sup>.

Д. Н. Бахрах и А. В. Семенов говорят о том, что «административная жалоба — это обращение одного или нескольких граждан, юридических лиц и иных организаций, государственных и негосударственных органов к компетентному субъекту по поводу действительного или мнимого нарушения их прав, свобод или законных интересов, вызванного фактически или (и) юридически необоснованными действиями (бездействием) или решением государственных или негосударственных органов, организаций, должностных лиц, других граждан с требованием восстановления нарушенных прав или пресечения нарушения»<sup>12</sup>.

Следует сказать, что административная жалоба не имеет строго определенной формы, однако она должна содержать требование о восстановлении нарушенного права и быть адресованной должностному лицу<sup>13</sup>.

Е. В. Давыдова в целях унификации понятийного аппарата пишет о том, что жалоба — это основанное на законе обращение физического или юридического лица в орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченный на рассмотрение обращений данной категории, с требованием устранения нарушения его прав, свобод и законных интересов»<sup>14</sup>.

10 См.: Козлов Ю. М. Разрешение жалоб и заявлений, трудящихся в органах советского государственного управления. — М., 1965. — С. 5.

11 См.: Карасева М. В. Конституционное право на обжалование в системе политических прав и свобод // Правоведение. — 1986. — № 4. — С. 72.

12 См.: Бахрах Д. Н., Семенов А. В. Понятие «административная жалоба» // Административное право на рубеже веков. — Екатеринбург, 2003. — С. 121.

13 См.: Лория В. А. Роль административных жалоб в охране прав граждан // Правоведение. — 1984. — № 5. — С. 63.

14 См.: Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 8.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>15</sup> гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии. Данная информация должна содержаться и в жалобе, которая адресуется должностным лицам таможенной службы.

**Право жалобы играет важную роль в соблюдении действующего законодательства, так как, с одной стороны, стоит на защите прав граждан и юридических лиц, с другой — помогает устранить ошибки и нарушения действующего законодательства, допускаемые должностными лицами таможенных органов.**

Обобщив различные точки зрения относительно исследуемого феномена, В. А. Бударина отмечает, что административная жалоба является:

одной из форм реализации конституционно неотчуждаемого права граждан; неотъемлемым элементом правового демократического государства; способом устранения нарушений, допущенных в процессе осуществления публичного управления; средством защиты прав, свобод и законных интересов граждан; гарантией эффективной реализации прав, свобод и интересов граждан, закрепленных законодательством Российской Федерации; опосредованным способом обеспечения режима законности, установленного в Российской Федерации, выявления правонарушителей и привлечение их к соответствующим видам юридической ответственности<sup>16</sup>.

Правовую основу института права жалобы в деятельности таможенных органов в настоящее время составляют специальные нормативные правовые акты: Таможенный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан

15 См.: Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

16 См.: Бударина В. А. Понятие, назначение и юридическая ценность административной жалобы в системе публичного управления // Правовые споры и порядок их разрешения. — Воронеж, 2005. — С. 19.

Российской Федерации»<sup>17</sup>, Приказ Минэкономразвития России от 25 января 2005 г. № 6 «Об утверждении форм решения по жалобе и акта рассмотрения жалобы в упрощенном порядке»<sup>18</sup>, Приказ ФТС от 25 декабря 2006 г. № 1371 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России»<sup>19</sup> и др.

Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа подается в вышестоящий таможенный орган. Жалоба на решение, действие (бездействие) должностного лица таможенного органа подается в таможенный орган, в котором проходит службу (замещает государственную должность) это лицо, а на решение, действие (бездействие) начальника таможенного органа — в вышестоящий таможенный орган. Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица может быть подана как непосредственно в вышестоящий таможенный орган, так и через таможенный орган, решение, действие (бездействие) которого или начальника которого обжалуется. Таможенный орган, на решение, действие (бездействие) которого или начальника которого подана жалоба, направляет ее в вышестоящий таможенный орган вместе с подтверждающими материалами в пятидневный срок со дня ее поступления. В случаях, когда таможенный орган, получивший жалобу на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, не правомочен ее рассматривать, он обязан направить ее в трехдневный срок в таможенный орган, который должен ее рассматривать в соответствии с настоящей статьей, с уведомлением в письменной форме лица, подавшего жалобу. Жалоба на решение, действие (бездействие) федеральной службы, уполномоченной в области таможенного дела, подается в эту службу.

Если административно-правовые средства защиты прав физических и юридических лиц не дали положительного результата, то, возможно, следует использовать судебные средства защиты. Судебный контроль в исследуемой сфере может проявить себя в двух формах: во-первых, судебный контроль может осуществляться за деятельностью должностных лиц таможенных органов; во-вторых, судебный контроль может осуществляться за законностью административных решений принимаемых должностными лицами таможенных органов.

Кроме судебных и административных средств защиты прав граждан и юридических лиц, необхо-

димо активнее внедрять в действующее законодательство элементы самозащиты. Как отмечает, Э. Л. Страунинг, необходимо отказаться от монополии судебной формы защиты и обосновывает самозащиту гражданских прав как субинститут гражданского права в рамках института защиты нарушенных гражданских прав. По нашему мнению, следует поддержать имеющиеся в научной литературе мнения (Э. Л. Страунинг, И. Ш. Киясханов)<sup>20</sup> о том, что институт самозащиты является межотраслевым институтом. В связи с этим упомянутый институт может быть использован в механизме защиты прав граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ходе реализации административных процедур в деятельности таможенных органов. Основной смысл института самозащиты прав граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей состоит именно в возможности защиты своих прав самостоятельно без обращения в суд или уполномоченный административный орган.

Н. В. Череди́на анализируя способы самозащиты и общественной формы защиты, политических прав, приходит к выводу, что они в меньшей степени способствуют восстановлению нарушенного права, устранению препятствий в реализации и больше привлекают внимание к имеющейся проблеме. В то же время нельзя недооценивать их возможности, поскольку активные действия граждан, общественных объединений в защиту своих прав способны повлиять на принятие соответствующих решений органами власти<sup>21</sup>.

Этой связи самозащита прав в административно-правовых отношениях должна являться самостоятельной формой защиты. Элементы самозащиты прав граждан в механизме реализации соответствующих мероприятий в административной деятельности таможенных органов Российской Федерации могут проявляться в разнообразных формах.

Учитывая специфику таможенных отношений, было бы вполне целесообразно в законодательстве установить более сокращенные сроки рассмотрения таможенных жалоб, а также установить жесткий режим ответственности за нарушения сроков рассмотрения соответствующей жалобы. Кроме того, в целях защиты прав участников соответствующих административных отношений следует как принцип производства по жалобам закрепить институт само-

17 См.: Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

18 См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2005. — № 24.

19 См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2007. — № 9.

20 См.: Страунинг Э. Л. Самозащита гражданских прав: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1999. — С. 14; Киясханов И. Ш. Институт необходимой защиты граждан и его реализация в КоАП Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. — 2003. — № 1. — С. 11.

21 См.: Череди́на Н. В. Защита политических прав граждан федеральными судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 17.

защиты лица обратившегося с жалобой. Суть данного института должна состоять в том, что если ответ на жалобу не получен вовремя, то по ней принято положительное решение и обратившийся с жалобой гражданин или хозяйствующий субъект может требовать возмещения причиненного вреда, а также восстановления нарушенного права.

В завершении рассмотрения административных правоотношений, складывающихся в связи с защи-

той прав граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей необходимо сказать, что без данного элемента эффективная работа таможенных органов была бы невозможна. В свою очередь совершенствование правоприменительной деятельности в сфере реализации административно-таможенных процедур будет способствовать укреплению законности и правопорядка в таможенном деле Российской Федерации.

# О ВОЗМОЖНОСТИ ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ ЕЖЕГОДНОГО ОБЪЕМА ВЗЯТОК В ДЕНЕЖНОМ ИСЧИСЛЕНИИ

**П. П. ЕЛИСОВ,**

начальник отдела ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

**А. Н. ВЕРЗИЛИНА,**

научный сотрудник ВНИИ МВД России

Для получения наиболее точных результатов при расчете ежегодного объема взяток в Российской Федерации необходимо понимание процессов, происходящих в сфере взяточничества, тенденций и закономерностей рассматриваемого явления. Материалы различных исследований, проводимых ВНИИ МВД России и другими организациями, дают основание полагать, что в число наиболее значимых факторов криминализации экономики, наряду с теневой экономической деятельностью, входит взяточничество как основная составляющая часть коррупции.

Изучение материалов уголовных дел, позволило сделать вывод, что наиболее поражены такими преступлениями органы исполнительной власти, связанные с рассмотрением и решением вопросов приватизации, финансирования, кредитования, регистрации коммерческих предприятий, лицензирования предпринимательской деятельности, распределения фондов, реализации земельных наделов, оказания медицинских и образовательных услуг.

Так, по данным ВНИИ МВД России, структура привлеченных к уголовной ответственности взяткополучателей выглядит примерно следующим образом: работники министерств, комитетов и их структур на местах — 41,1 %, сотрудники правоохранительных органов — 26,5 %, работники кредитно-финансовой системы — 11,7 %, работники контролирующих органов — 8,9 %, работники таможенной службы — 3,2 %, депутаты органов представительной власти — 0,8 %, прочие — 7,8 %.

Коррупционная преступность имеет ряд криминологических особенностей, связанных с субъектами таких преступлений, сферами и способами их совершения. В целом она может быть представлена как элитно-властная преступность с учетом достаточно высокого общественного положения взяткополучателей, поэтому характерной чертой взяточничества является высочайшая латентность. Экспертные оценки размеров выявленных случаев взяточничества по отношению к их фактическому уровню колеблются в пределах от 0,1 до 2,0 %.

Преступления должностных лиц, в том числе обусловленные получением взяток, совершаются путем производства как законных, так и незаконных действий. Как показало проведенное ВНИИ МВД России исследование<sup>1</sup>, в 75 % случаев действия должностного лица, за совершение которых предназначалась взятка, входили в его служебные полномочия, в 25 % случаев действия (бездействие) должностного лица были незаконными. Причем по 75 % уголовных дел имело место вымогательство взятки. Исследование показало, что взятка может быть передана самому должностному лицу (76 %) или его близким (24 %), но с ведома и согласия первого. Передача взятки носит как открытый (33 %), так и замаскированный характер (67 %). Из числа замаскированных преступлений в практике все чаще встречаются случаи получения взятки под видом гонорара за лекции (11 %), написание книги (3 %), консультирование (32 %), а также под видом премирования (15 %), карточного проигрыша (2 %), предоставления займа (13 %), выгодной для должностного лица продажи ему имущества (17 %) и т. д.

Алгоритм оценки территориальных различий взяточничества в республиках, краях и областях Российской Федерации в настоящее время определяется по одному базовому (дифференцирующему) признаку — уровню совершения определенной группы преступлений за определенный период времени на определенной территории. Это не дает полной и объективной картины коррупционной преступности в регионе, кроме того, такое положение с предоставляемыми статистическими данными усредняет процесс взяточничества, исключает дифференциацию по отраслевому, профессиональному и другим признакам.

<sup>1</sup> В ходе исследования по специально разработанным анкетам изучались уголовные дела, возбужденные по преступлениям, связанным с использованием служебного положения в корыстных целях, опрашивались сотрудники служб БЭП и НП. Исследование проводилось в городах Москве и Калининграде, Краснодарском и Ставропольском краях, Московской, Ростовской, Саратовской и Смоленской областях.

Учитывая, что методы экспертных оценок применяются в случаях, когда решение поставленной задачи полностью или частично не поддается формализации и не может быть выполнено с применением только традиционных математических, социологических и статистических методов, авторским коллективом НИЦ №3 ВНИИ МВД России была разработана Методика определения объема взяток в Российской Федерации в денежном исчислении (далее — Методика) за исследуемый временной период с учетом степени латентности, территориальной распространности и региональных различий данного вида преступления.

По нашему мнению, данная Методика позволяет получить приближенные к фактическим данные при условии ведения целенаправленного непрерывного мониторинга всех сфер деятельности должностных лиц различных категорий как по отдельному региону (иному административно-территориальному образованию), так и по Российской Федерации в целом в течение длительного периода времени<sup>2</sup>. Для облегчения процесса мониторинга предлагается начинать оценку объемов взяток с субъектов РФ, затем рассчитывать ее на уровне федерального округа и лишь после этого переходить к суммированию и расчетам на уровне Российской Федерации. Данное предложение обосновано, прежде всего, наличием у России большой территории, заселенной людьми различной культурной, национальной и конфессиональной принадлежности, региональным отличием, характеризующимся характером и уровнем промышленного и сельскохозяйственного производства, степенью материального и иного обеспечения, уровнем имущественной дифференциации, национальными и местными традициями и т. д., что в целом влияет на суммы взяток, уровень, динамику и структуру взяточничества.

Всесторонняя оценка коррумпированности должностных лиц должна производиться на основе использования системы взаимосвязанных показателей, характеризующих конечные результаты их деятельности.

Применение разработанной Методики предполагается в двух направлениях:

Изучение и проведение исследования по показателям прошлых лет (однако, необходимо делать существенную поправку на невозможность расчета коэффициента досчета и его удельного веса).

Текущее изучение и проведение исследования (при этом длительность и непрерывность исследо-

<sup>2</sup> Для повышения репрезентативности мониторинга, к его проведению целесообразно привлекать правоохранительные и контролирурующие органы, государственные и общественные организации, фонды, проводящие подобные исследования или располагающие интересующей информацией. При этом обработке должна быть подвергнута как официальная, так и не официальная информация.

вания будет способствовать получению достаточно близких к реальным показателей).

Исследования, проводимые по данной Методике должны основываться на следующих принципиальных положениях:

- однозначность толкования терминов;
- охват всех направлений деятельности должностного лица, по которым достигнутые результаты отражаются в конкретных показателях;
- ограниченность количества принятых для оценки показателей, исключающих их дублирование;
- «сквозной» характер оценочных показателей, обеспечивающих возможность сравнительного анализа и оценки деятельности местных (городских, районных), региональных (на уровне субъекта РФ) должностных лиц в целом;
- объективность оценочных показателей;
- использование действующих форм учета и отчетности;
- получение взяток одним лицом от нескольких лиц, когда эти деяния охвачены единым умыслом виновного, имеют единую цель либо носят характер получения взятки в несколько приемов или систематических поборов, учитывается, независимо от количества эпизодов, как одно преступление — получение взятки;
- дача взятки одним лицом нескольким должностным лицам, а также неоднократно одному или нескольким лицам при аналогичных обстоятельствах учитывается, независимо от количества эпизодов, как одно преступление — дача взятки.

Расчеты по предлагаемой Методике производятся один раз в год (иной исследуемый временной промежуток) на основе статистических данных информационных центров МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации, ГИЦ МВД России; заявлений и сообщений граждан, должностных лиц и средств массовой информации; результатов оперативно-розыскной деятельности и расследования уголовных дел, а также иных сведений, содержащих информацию о фактах взяточничества.

Скрытый и зачастую неформальный характер деятельности должностных лиц, причастных к взяточничеству, определяет высокую степень латентности данного вида преступлений, в связи с чем результаты и объемы коррупционной деятельности таких должностных лиц не могут быть учтены традиционными статистическими методами. Учитывая данное обстоятельство, разработчиками вводится понятие коэффициента досчета.

В Методике под коэффициентом досчета понимается расчетная величина (повышающая либо понижающая), отражающая степень расхождения количества официально учтенных фактов взяточничества с фактически совершенными в изучаемом объ-

екте за исследуемый промежуток времени. Данный коэффициент может быть представлен следующим образом:

$$Кд = \frac{Квв + Кдд}{Квв},$$

где:

Кд — коэффициент досчета;

Квв — количество выявленных по официально учтенным данным взяток;

Кдн — количество дополнительно установленных фактов взяток, полученных из иных источников.

Применение рассматриваемого коэффициента начинается с расчета общего объема взяток по каждому из регионов Российской Федерации в отдельности путем последовательного определения максимально приближенных к реальным размерам взяток, переданных и полученных должностными лицами, и их добавления к официально учтенным данным. Для решения данной задачи необходимо использовать в качестве источников информации:

- а) заявления и сообщения граждан, должностных лиц и организаций;
- б) средства массовой информации;
- в) результаты оперативно-розыскной деятельности;

г) сведения, полученные в ходе расследования уголовных дел, и т. д.

Например, за исследуемый год органами внутренних дел г. Энска было возбуждено 5 уголовных дел по взяточничеству среди работников органов лицензионно-разрешительной системы. Однако, у оперативных сотрудников имелась оперативная информация о двух дополнительных фактах получения взяток другими работниками данных органов. Кроме того, местная газета опубликовала статью о работниках данных органов, в которой по результатам журналистского расследования в числе взяточников были указаны 9 человек. Всего в органах лицензионно-разрешительной системы г. Энска работают 12 должностных лиц. Анализируя имеющиеся и полученные данные установлено, что 5 из 9 указанных в статье должностных лиц привлечены к уголовной ответственности в течение исследуемого периода. Имеющаяся оперативная информация также касается двух должностных лиц из числа указанных в статье. Таким образом, рассчитывая коэффициент досчета, мы имеем Квв — 5; Кдн — 4; Кд в соответствии с приведенной формулой получается равным 1,8.

Получаемые таким образом и имеющиеся официально учтенные данные можно сгруппировать по следующим категориям:

№ п/п	Сфера деятельности должностного лица	Официально учтенные данные	Дополнительные данные	Коэфф. досчета
Законодательная власть:				
1	депутат представительного органа государственной власти			
2	член представительного органа местного самоуправления			
Исполнительная власть:				
3	должностное лицо Правительства РФ			
4	должностное лицо правительства субъекта РФ			
5	должностное лицо органа местного самоуправления			
Работник контролирующего органа:				
6	лицензионно-разрешительной системы			
7	регистрационной системы			
8	финансового контроля			
9	банковского надзора			
10	налогового контроля			
11	таможенного контроля			
12	санитарно-эпидемиологического контроля			
13	ветеринарного контроля			
14	архитектурно-строительного контроля			
15	пожарного надзора			
16	контроля за соблюдением правил торговли			
17	страхового надзора			

18	Иные			
Правоохранительные органы:				
19	Прокуратура			
20	ФСБ			
21	МВД			
22	ГТК			
23	Иные			
24	Работники судебных органов			
Всего:				

На основе полученного таким образом общего объема взяток и отчетных данных по каждой группе взяток рассчитывается коэффициент досчета, который на протяжении следующего за отчетным года используется для автоматического увеличения (уменьшения) отчетных данных на соответствующую величину, отражающую общий размер.

Однако даже проведенные при помощи указанных коэффициентов расчеты еще не смогут в полной

мере охарактеризовать общий размер взяточничества, поразившего различные сферы жизнедеятельности, в виду высочайшей (по мнению различных экспертов) степени латентности данного вида преступлений.

Приемы и способы измерения взяточничества с учетом его специфики и сфер деятельности должностных лиц могут быть представлены в двух группах.

Первая группа	Вторая группа
Социологические приемы и способы измерения латентной преступности и определения состояния латентности	Совокупность приемов и способов выявления скрытых преступлений, применяемых в оперативной и следственной деятельности
наблюдение (включенное наблюдение), опросы, анкетирование, экспертные оценки, обзоры виктимизации населения, контент-анализ материалов прессы и некоторые другие	экономико-правовой анализ; анализ хозяйственной деятельности; оперативная информация и некоторые другие

Необходимо отметить, что различия между двумя приведенными группами условны. Так, последний из указанных социологических методов — контент-анализ материалов прессы, включающий и проверку принятых мер по критическим выступлениям в печати — может с успехом применяться в работе правоохранительных органов. Вместе с тем, изучение документов, содержащих прямые или косвенные данные (сведения) о совершенных фактах взяточничества, хотя и относится к социологическим приемам, но с учетом широкого его применения в оперативно-следственной практике, мы посчитали необходимым отнести в группу оперативно-следственных методов.

Проводимое исследование должно быть сосредоточено на корыстной преступности в целом и отдельных ее видах (включая взяточничество), на ее количественных и качественных показателях, структуре и динамике.

В процессе исследования должны быть изучены данные о наиболее значимых и сопоставимых для анализа коррупционных преступлениях (условно на-

зовем их «индексными»). По этим «индексным» преступлениям должна даваться оценка их абсолютных и относительных уровней.

Динамика доли коррупционной преступности носит волнообразный характер, что в значительной степени объясняется некоторой нестабильностью экономики и различным, порой абсолютно противоположным по содержанию подходам к решению тех или иных экономических проблем.

При использовании настоящей Методики необходимо помнить, что все приводимые расчеты имеют достаточно высокую степень допустимости, а выводы достаточно теоретизированы, так как в реальности отсутствует абсолютно пригодный (количественный и качественный) материал для широких методических обобщений. Большая часть эмпирической картины деформирована статистическими данными: один и тот же практический материал дает существенно различные выводы и погрешности при различных видах группировки (типологических, вариационных, аналитических).

В силу большой специфики проявлений взяточничества в различных сферах деятельности государственных властных и исполнительных органов, а также из-за различий информационной базы не представляется возможным предложить универсальный метод расчета показателей взяточничества (в том числе и объема взяток в денежном исчислении). Ниже излагаются **общие подходы**, которые рекомендуется использовать для расчетов.

1. Следует различать элементы коррупционной деятельности, которая является скрытой (латентной) из-за несовершенства форм и методов наблюдения и контроля за ней, и элементы, которые возникают из-за преднамеренного сокрытия или искажения должностными лицами информации о своей деятельности. В первом случае границы взяточничества будут сокращаться по мере совершенствования форм и методов антикоррупционной деятельности государства и общества — антикоррупционная оптимизация законодательства, устранение административных барьеров, прозрачность деятельности всех должностных лиц, совершенствование системы выборочных наблюдений и контрольных мероприятий в целях устранения причин и условий, способствующих взяточничеству, поиск и внедрение более современных методов обработки информации и т. д. Большинство из перечисленных мер может оказаться эффективными, например, при обследованиях определенного государственного органа или организации. Во втором случае следует применять более специфические (предпочтительнее негласные оперативно-розыскные) методы, рассчитанные на то, что прямая информация в принципе не может быть получена.

2. Целью расчета недостающих параметров взяточничества является сведение к минимуму возможной ошибки при построении экономического показателя — исчисления в денежном эквиваленте. Это означает, что в случае отсутствия необходимой информации лучше принять в расчет любые другие соображения и сделать нужную поправку с определенной степенью возможной ошибки, чем вообще игнорировать проблему. Поправка, основанная на недостаточно точной информации, по мнению разработчиков настоящей Методики, признается лучшим выходом, чем отсутствие любой поправки. Поэтому во многих случаях поправки могут носить вероятностный характер.

3. Лучшим для определения неизвестных параметров взяточничества является балансовый метод. Этот метод основан на сопоставлении между собой взаимосвязанных показателей, с разных точек зрения характеризующих исследуемое явление (доходы и расходы, ресурсы и их использование и др.). Несоответствие количественных характеристик соответствующих показателей позволяет выдвигать гипотезы о причинах расхождений и величине необходи-

мой поправки. Качество результатов, получаемых при применении балансового метода, тем выше, чем большее число взаимоувязанных параметров сопоставляется между собой.

4. В некоторых случаях для оценки неизвестных параметров того или иного объекта изучения могут использоваться аналогичные характеристики другого сходного по производственно-социальному признаку объекта изучения, где удалось получить искомые данные. Например, результаты обследования, проведенного в одном из регионов, можно с определенными оговорками использовать для расчетов аналогичных показателей в сходных по комплексу экономических, природно-климатических и других условий регионах. В случае разрыва динамических рядов недостающие данные могут быть получены путем интерполяции или экстраполяции, если есть достаточные основания для принятия гипотезы о неизменности сложившихся тенденций в исследуемом периоде.

5. Дополнительные выборочные обследования могут быть использованы для получения необходимой информации о размерах взяточничества. Однако необходимо учитывать, что должностные лица и лица, причастные к коррупционным взаимоотношениям, активно скрывают масштабы своей деятельности, следовательно они скорее всего откажутся принимать участие в проводимом исследовании, либо намеренно исказят предоставляемую информацию. Поэтому, наиболее эффективным является сбор не прямой, а косвенной информации о масштабах скрываемой ими деятельности, которая потом может быть использована для дальнейших расчетов наряду с альтернативными методами экспертных оценок.

Наиболее распространенным в ходе различных исследований взяточничества является расчет среднеарифметического значения взятки, вычисленное по официально учтенным данным ГИЦ МВД России.

Схематично формирование такого значения взятки определяется путем соотношения общего размера выявленных взяток к количеству выявленных фактов взяточничества со стороны должностных лиц и выглядит следующим образом:

$$\text{Осв} = \frac{\text{Овв}}{\text{Квф}},$$

где:

Осв — объем среднеарифметической взятки (руб.);

Овв — объем выявленных по официально учтенным данным взяток (руб.);

Квф — количество выявленных фактов.

Например, в исследуемый год подразделениями криминальной милиции г. Энска было выявлено 44 факта получения взяточничества (Квф), а общая

сумма денежных средств (включая стоимость преподнесенных подарков и оказанных платных услуг), полученных коррумпированными должностными лицами составила 77 865 рублей (Овв). Таким образом, объем среднеарифметической взятки (Осв) за исследуемый год будет равняться 1769,7 руб.

Однако данное значение объема среднеарифметической взятки не может выполнять функцию абсолютного показателя по следующим причинам:

расчет среднеарифметической взятки может быть проведен на выборочной основе только по определенному региону и в определенный временной период;

среднеарифметическая взятка не может быть

применена к расчету степени коррумпированности любого региона в целом, так как не учитывает различий городской и сельской местности, удаленности от центра, характер и уровень промышленного и сельскохозяйственного производства, проблемы этноконфессионального характера региона и пр.;

в данном значении не учтен уровень и коэффициент латентности данного вида преступлений, присущий данному региону;

невозможность его прямого применения для прогнозирования и т.д.

В связи с этим возникла необходимость определения корректирующего **индекса динамики взяточничества**, который можно представить следующим образом:

$$\text{Идв} = \frac{((\text{Каппг}^{\circ 0} + \text{Каппг}^{\circ 1} + \text{Каппг}^{\circ 2} + \dots + \text{Каппг}^*) \times \text{Кд})}{\text{Кпп}} \times \text{Л},$$

где:

Идв — индекс динамики взяточничества;

Каппг\* — ежегодный темп прироста АППГ (%);

Кпп — количество применяемых показателей Каппг\*;

Кд — коэффициент досчета;

Л — коэффициент латентности.

Например, если в распоряжении эксперта имеются исходные данные (для удобства сведем их в таблицу), то проведенный по данной формуле расчет даст нам следующий результат:

Годы	2000	2001	2002	2003	.....	*	Всего
АППГ	1,9	2,7	2,4	2,3	.....	.....	9,3

Каппг	Кпп	Кд	Л	Идв
9,3	4	1,1	0,95	2,43

Данный индекс возможен к применению для прогнозирования динамики взяточничества в определенном изучаемом объекте. Его специфика определяется тем, что в нем учтены показатели ежегодного темпа прироста взяточничества, коэффициенты досчета и латентности. Данный индекс может быть как с положительным, так и с отрицательным значением в зависимости от исследуемого периода, специфических особенностей исследуемого региона, всплеска или затишья антикоррупционных мероприятий и пр. При этом данный индекс не может быть универсальным для всех регионов или групп объектов исследования, поэтому его применение должно быть четко направлено на определенный объект изучения.

Учитывая, что в процессе выявления фактов взяточничества и расследования данной категории уголовных дел часть дел прекращается либо отказывается в их возбуждении, а в отношении ряда должностных лиц имеется гарантированная информация об их непричастности к взяточничеству, возникает необходимость учета и этих факторов при определении объема взяток. С учетом коэффициентов досче-

та и латентности это можно представить следующим образом:

$$\text{Овз} = \frac{((\text{Овв} + \text{Одн}) - \text{Опр}) \times \text{Кд}}{(\text{Кдл} - \text{Кдоб}) - \text{Кпр}} \times \text{Л},$$

где:

Овз — объем взяток за исследуемый период (ИП) (руб.);

Овв — объем выявленных по официально учтенным данным взяток (суммарное значение дачи получения) за ИП (руб.);

Одн — данные об объеме взяток, полученные из иных источников за ИП (руб.);

Опр — объем взяток по уголовным делам, которых были прекращены за отсутствием события или состава преступления либо отказано в их возбуждении (руб.);

Кдл — количество должностных лиц изучаемого объекта на ИП;

Кдоб — количество должностных лиц, непричастных ко взяточничеству;

Кпр — количество должностных лиц, в отно-

шении которых уголовные дела были прекращены за отсутствием события или состава преступления либо отказано в их возбуждении;

Кд — коэффициент досчета;

Л — коэффициент латентности.

Овв	Одн	Опр	Кдл	Кдоб	Кпр	Кд	Л	Овз
6500	2700	650	207	123	28	1,5	0,95	21756,7

Для определения скрытого (латентного) количества взяток необходимо установить степень надежности статистических данных, отражаемых в официальных сведениях ГИЦ МВД России (отчетах региональных управлений о проделанной работе, справках, результатах ОРД и т. д.), т. е. процентное соотношение официальных данных с действительным размером взяточничества.

Если степень надежности обозначить символом Н, то **коэффициент досчета взяточничества на заниженность сведений** будет иметь следующий вид:

$$Кз = \frac{100}{Н} (\%)$$

По существу **степень надежности** (Н) представляет из себя удельный вес количества взяток, показанных в отчетах, с фактически имевшими место размерами по данному региону, местности, организации и т. п., в общем виде это можно выразить следующей формулой:

$$Кз = \frac{Ко}{Кфакт} \times 100$$

Учитывая, что в этой формуле два неизвестных (Н и Кфакт), причем конечной целью является установление Кфакт, поэтому Н может быть определен только экспертным путем.

Исходной базой для оценки Н является анализ всей имеющейся по конкретным (специально отобранным) объектам изучения статистической информации с точки зрения реальности и объективности соотношений между показателями, напрямую или косвенно связанными с показателем взяточничества. Выборка, производимая в ходе исследования, должна быть репрезентативна, поэтому для удобства сопоставления показателей необходимо отбирать близкие по социально-экономическому положению регионы. Так, например, невозможно сопоставить дальневосточный регион с преобладанием рыбодобывающей и перерабатывающей промышленности с южными регионами, где преобладают предприятия сельскохозяйственной отрасли, соответственно имеющих разный уровень доходов и качества жизни и т. п.

Для того чтобы от единичных фактов взяточничества в отдельных объектах изучения перейти к обобщающим данным о степени надежности статистических сведений в отчетах в целом, необходимо (см.

Например, как и в предыдущем случае, если в распоряжении эксперта имеются исходные данные (см. таблицу), то проведенный по данной формуле расчет даст нам следующий результат:

выше — источники информации) рассчитать максимально приближенное к фактическому (Кфакт) имевшее место количество взяток и найти удельный вес показанных в отчетах данных.

По отобранным объектам изучения берутся данные о количестве взяток, показанные в официальных отчетах (Ко), и данные полученные из иных источников (Кдн). При этом Ко и Кдн должны быть приведены к единому периоду времени. Затем суммированием определяется приближенное к фактическому, имевшее место количество взяток по этому кругу объектов изучения за выбранный период времени:

$$Кфакт = Ко + Кдн.$$

Далее по каждому объекту изучения рассчитывается степень надежности статистических сведений о количестве взяток (Н) и на ее основе коэффициент досчета взяточничества на заниженность сведений (Кз).

Например, если согласно официальным данным в изучаемом объекте за исследуемый период выявлено 12 фактов взяточничества, а согласно имеющейся в распоряжении экспертов достоверной информации, полученной из иных источников, в изучаемом объекте за исследуемый период совершено еще 5 фактов взяточничества, то Кфакт будет равна 17, степень надежности (Н) будет равна 70,6 %, а Кз будет равным 1,41.

В целом оценка количества взяток по всем объектам изучения производится по формуле:

$$Клат = Ко \times Кз$$

где:

Клат — количество взяток с учетом латентности;

Ко — количество взяток официально учтенных;

Кз — коэффициент досчета взяточничества на заниженность сведений.

Например, используя условные данные предыдущего расчета: а) выявлено 12 фактов взяточничества, б) Кз равный 1,41, Клат получается равным 16,9, что максимально приближено к фактическому количеству фактов взяточничества в нашем примере — 17.

Таким образом, использование данных коэффициентов (с учетом их постоянной корректировки) позволяют с достаточно большой степенью вероятности рассчитывать количество взяток с учетом латентности по конкретным (специально отобранным) объектам изучения.

**Объективность** рассчитанного на основе настоящей Методики общего объема взяточничества в денежном исчислении проверяется путем:

а) сопоставления указанного объема взяток с ранее произведенными прогнозными оценками объема взяток;

б) сопоставления расчетов общего объема взяток в целом по объекту изучения за аналогичный период времени (в длительной динамике это соотношение может меняться в сторону увеличения — общая тенденция роста коррупционных преступлений, но за короткий промежуток времени это изменение обычно незначительно);

в) сопоставления динамики рассчитанного объема взяток с динамикой расходов на взятки по данным социологических опросов различных категорий респондентов, в том числе экспертов (тенденции в динамике обоих показателей должны быть одинаковые);

г) анализа доли латентных взяток в общем объеме в динамике (любое изменение этой доли в сторону увеличения или уменьшения должно быть обосновано);

д) проведения дополнительных расчетов объемов по отдельным видам взяток на основе альтернативных методик в случае, если расчеты по настоящей методике дают явно необъективную информацию.

**Корректирование коэффициентов досчета**, рассчитанных на основе данных за предшествующий год, допускается в целях повышения объективности оценки путем учета реальной ситуации, складывающейся на объекте изучения в текущем году. Индикаторами этой ситуации могут выступать следующие факторы:

#### 1. Динамика цен.

При рыночных экономических отношениях цена является главным уравнивающим элементом соотношения спроса и предложения, в нашем случае не является исключением и взятка в денежном исчислении, так как ее можно рассматривать как стоимость незаконной услуги, оказываемой взяткополучателем взяткодателю или представляемому им лицу. Плавный, незначительный рост объема взятки свидетельствует об относительной стабильности указанного соотношения, поэтому корректировка коэффициентов досчета не требуется. После резкого скачка суммы взятки под влиянием объективных внешних факторов (например, при ограничении выдачи квот, лицензий и т. п.) следует ожидать незначительного сокращения объема спроса на отдельные действия должностных лиц и соответственно ее реализации — обоснованным будет уменьшение коэффициентов. В противном случае последует увеличение коэффициентов.

2. Динамика объема взяток в расчете на одно должностное лицо.

Корректирование производится путем умножения коэффициента расчета на темп изменения объема взяток в расчете на одно должностное лицо (в фактическом денежном эквиваленте) в отчетном периоде по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года.

#### 3. Динамика численности должностных лиц.

В зависимости от того, в какую сторону меняется, по данным изучения, численность должностных лиц, следует корректировать и коэффициент расчета объемов взяток. При этом целесообразно влияние этого фактора рассматривать одновременно с предыдущим фактором (п. 2), сокращение численности должностных лиц может сопровождаться ростом нагрузки, что соответственно влечет увеличение объема взяток, и наоборот. В этом случае степень корректировки указанного коэффициента определяется темпом изменения объема взяток в исследуемый период по отношению к предыдущему объему взяток, рассчитанного как произведение численности должностных лиц и среднего объема взяток в расчете на одно должностное лицо ( $K_{дл} \times Осв$ ).

4. Динамика заработной платы, пенсий, пособий и динамика задолженности по их выплате лицам, являющимся объектом изучения.

Рост абсолютного размера заработной платы, пенсий и пособий, сокращение задолженности по их выплате способствует росту реализации взяток, нарастание же задолженности — напротив ведет к снижению спроса на действия за взятку и соответственно объема реализации взяток. В соответствии с этой тенденцией корректируются и коэффициенты досчета.

#### 5. К какой группе взяток относится данный вид.

Все взятки можно условно разделить на три группы:

— взятки «обязательные» (тарификация услуг должностного лица) — физический объем реализации их практически не зависит от экономической ситуации и коэффициенты досчета по ним наименее подвержены изменениям;

— взятки «богатых» — взяткодателями являются в основном высокодоходные слои населения, что обеспечивает достаточную стабильность спроса на оплаченные взяткой действия должностного лица и их реализации, коэффициенты на такие взятки также не подвержены особым изменениям;

— остальные взятки — коэффициенты на них могут корректироваться в зависимости от текущей ситуации.

6. Активность проводимых мероприятий по борьбе со взяточничеством.

Это касается антикоррупционных мероприятий, проводимых как на федеральном уровне, так в субъекте Российской Федерации, и направленных на пресечение противоправной деятельности должност-

ных лиц, уличенных во взяточничестве, упорядочивания лицензирования определенных видов деятельности, повышения уровня регистрации в установленном порядке хозяйствующих субъектов, а также проводимой антикоррупционной политики в отношении лиц, использующих свое должностное положение в корыстных целях, и других мероприятий, способствующих уменьшению реального сектора коррупционных услуг. Индикатором эффективности этих мероприятий является положительная динамика уровня раскрываемости коррупционных преступлений в целом и взяточничества в частности (в этом случае коэффициенты досчета должны быть уменьшены).

Непосредственная величина корректировки коэффициентов определяется экспертным путем с учетом всех перечисленных факторов в комплексе, что обеспечивает обоснованное объяснение каждого случая изменения коэффициента.

Подводя итог, необходимо еще раз акцентировать внимание на определении экспертных оценок, под которыми подразумеваются основанные на суждениях специалистов количественные или бальные оценки процессов или явлений, не поддающиеся непосредственному измерению, а также определение качественных или количественных параметров без проведения эксперимента или статистической обработки характеристик специально привлеченным для этой цели специалистом.

Допустимость отдельных параметров, подлежащих изучению; вероятностный характер некоторых выводов; необходимость введения различных коэффициентов и допусков и т. п., позволяет сделать вывод о невозможности универсального применения Методики, которая, по мнению разработчиков, должна быть четко направлена на определенный объект изучения (регион или группу объектов исследования) в зависимости от исследуемого периода, специфических особенностей исследуемого объекта, всплеска или затишья антикоррупционных мероприятий и пр.

Тем не менее, представляется, что общий объем взяток в денежном исчислении, рассчитываемый на определенный объект изучения за определенный временной промежуток можно выразить следующим образом:

$$\text{Овз} = \frac{(((\text{Овв} + \text{Одн}) - \text{Опр}) \times \text{Кд}) \times \text{Клат}}{(\text{Кдл} - \text{Кдоб}) - \text{Кпр}} \times \text{Л},$$

где:

Овз — объем взяток за исследуемый период (ИП) (руб.);

Овв — объем выявленных по официально учтенным данным взяток (суммарное значение дачи-получения) за ИП (руб.);

Опр — объем взяток по уголовным делам, которых были прекращены за отсутствием события или состава преступления либо отказано в их возбуждении (руб.);

Кдл — количество должностных лиц изучаемого объекта на ИП;

Кдоб — количество должностных лиц, не причастных ко взяточничеству;

Кпр — количество должностных лиц, в отношении которых уголовные дела были прекращены за отсутствием события или состава преступления либо отказано в их возбуждении;

Кд — коэффициент досчета;

Клат — количество взяток с учетом латентности;

Кз — коэффициент досчета взяточничества на завершенность сведений;

Л — коэффициент латентности.

Учитывая необходимость получения значительного объема информации, не имеющейся в настоящее время в распоряжении статистических служб (см. пояснение к формуле), данная Методика предполагает проведение значительного по объему исследования, которое охватит практически все федеральные округа, регионы, отдельные местности, а также организации органов государственной власти, муниципального управления, органы и организации регистрационной, лицензионной, разрешительной систем и т. п. Реально получить достаточно близкие к фактическим данные по проводимому исследованию можно будет только по прошествии определенного периода времени, при этом невозможно будет достичь каких-либо значимых результатов, если проводить такое исследование эпизодически. В данном случае уместно говорить о целенаправленном непрерывном многоаспектном мониторинге всех сфер деятельности должностных лиц различных категорий как по отдельному региону (иному сегменту исследования), так и по Российской Федерации в целом. К проведению такого исследования целесообразно привлечь все правоохранительные, надзорные, контролирующие органы, государственные и общественные организации, фонды, проводящие исследования в данном направлении или располагающие интересующей информацией. При этом, как уже отмечалось, обрабатываться должна не только официально полученная информация, но и информация из неофициальных источников.

# ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ПО ДЕЛАМ, СВЯЗАННЫМ С ОБВИНЕНИЯМИ В ПРОВОКАЦИИ ВЗЯТКИ ЛИБО КОММЕРЧЕСКОГО ПОДКУПА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

**Б. С. БОЛОТСКИЙ,**

ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России,  
кандидат юридических наук, доцент,  
заслуженный юрист Российской Федерации

**П. П. ЕЛИСОВ,**

начальник отдела ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

Судебная практика по уголовным делам о взяточничестве (ст.ст. 290, 291 УК РФ) и коммерческом подкупе (ст. 204 УК РФ)<sup>1</sup> показывает, что обвинительные приговоры в отношении лиц, совершивших эти преступления, жестко связываются с фактом задержания виновных с поличным при передаче предмета взятки (коммерческого подкупа).

Такие задержания, как правило, возможны лишь при наличии достаточной информации о предстоящем акте вручения денег, ценных бумаг, иного имущества, либо оказании услуг имущественного характера (далее по тексту именуется также — незаконное вознаграждение, имущественные блага) должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации (далее именуется также — руководители) за совершение ими действий (бездействия) по службе в интересах дающего.

Учитывая скрытый, нередко замаскированный характер взаимоотношений сторон при даче-получении взятки или коммерческом подкупе, получение информации о действиях, направленных на совершение этих преступлений, и осуществление мер по изобличению виновных лиц возможно, главным образом, путем проведения оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 12.08.1995 №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>2</sup>.

Роль и значение оперативно-розыскной деятельности в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений коррупционной направленности, в том числе, взяточничества и коммерческого подкупа, резко возрастает в связи со всту-

плением в силу Федерального закона от 26.12.2008 г. №293-ФЗ<sup>3</sup> признан утратившим силу пункт 25 статьи 11 Закона Российской Федерации «О милиции»<sup>4</sup>, предусматривавший правомочия милиции по проведению проверок и совершению иных поисковых действий, при наличии данных о влекущем уголовную или административную ответственность нарушении хозяйствующим объектом законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность. По существу, предусмотренное Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» право оперативных подразделений органов внутренних дел проводить в установленном порядке оперативно-розыскные мероприятия (статьи 6, 7, 8) в целях выявления, предупреждения, пресечения действий лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления (статья 2), производить при проведении оперативно-розыскных мероприятий изъятие документов, предметов, материалов и сообщений (пункт 1 части первой статьи 15) стало основным полномочием подразделений БЭП по выполнению возложенных на них задач, в том числе, по борьбе со взяточничеством и коммерческим подкупом.

Умелое и грамотное осуществление оперативными сотрудниками подразделений БЭП оперативно-розыскной деятельности становится главным условием результативности работы органов внутренних дел по противодействию коррупции.

Предоставляя право на осуществление оперативно-розыскной деятельности, закон предусматривает жесткие требования к соблюдению прав человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий, прямо запрещая, в част-

1 Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

2 Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349 (ред. от 26.12.2008).

3 Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6248.

4 Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.04.1991, № 16, ст. 503.

ности, подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация), фальсифицировать результаты оперативно-разыскной деятельности (часть восьмая статьи 5 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности»). Частью девятой той же статьи установлено, что нарушения данного федерального закона при осуществлении оперативно-разыскной деятельности влекут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что уголовный закон и законодательное регулирование оперативно-разыскной деятельности по-разному подходят к определению оснований и ответственности за названные правонарушения. Наиболее существенными являются расхождения в определении понятия провокации правонарушения. Федеральный закон «Об оперативно-разыскной деятельности» запрещает «подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий», признавая, таким образом, деяниями, которыми может быть осуществлена провокация, различные формы информационного воздействия на лицо для вовлечения его в противоправную деятельность.

Основанием уголовной ответственности за провокацию взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ) признается не информационное воздействие, а попытка передачи предмета преступления указанному в законе лицу без его согласия в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа. Указанные различия обусловлены отсутствием общего правового понятия провокации преступления в российской правовой системе. Необходимость его разработки и нормативно-правовой легализации неоднократно отмечена многими специалистами, обращавшими внимание на то, что в связи с отсутствием легитимного понятия провокации оно в практике правоприменения нередко подменяется отражающим субъективные этические представления правоприменителя морально-нравственным осуждением, что порождает произвольную правовую оценку (юридическую квалификацию) соответствующего поведения.

Это подтверждается данными, полученными в результате изучения материалов органов предварительного следствия и судебных решений, в том числе принятых высшими судебными инстанциями, рассматривавшими обращения о признании провокацией взятки либо коммерческого подкупа действий, не содержащих признаков преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ.

Статьей 304 УК РФ провокацией взятки либо коммерческого подкупа признается попытка передачи должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих и иных

организациях, без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа.

Анализ определенных уголовным законом понятия и признаков провокации взятки либо коммерческого подкупа показывает, что решающими характеристиками необходимыми для признания содеянного преступлением, предусмотренным ст. 304 УК РФ, является:

а) содержание деяния — попытка передачи должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной государственной организации предмета взятки либо коммерческого подкупа;

б) отсутствие согласия соответствующего руководителя на получение предлагаемого ему незаконного вознаграждения;

в) наличие специальных целей поведения виновного лица — искусственного создания доказательств получения взятки (коммерческого подкупа) лицом, которому предлагается незаконная имущественная выгода, либо шантажа этого лица.

На необходимость установления этих признаков содеянного для квалификации его по ст. 304 УК РФ обращено внимание судов постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 г. №6 «О судебной практике по уголовным делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» (п. 25)<sup>5</sup>.

Независимо от разновидностей фактического содержания действий, направленных на вручение руководителю денег, ценностей, иной имущественной выгоды, в качестве провокации взятки либо коммерческого подкупа, эти действия могут рассматриваться только в случае отказа данного лица принять незаконное вознаграждение за его действия (бездействие) по службе в интересах дающего или представляемых им лиц.

Разногласия среди специалистов вызывают правовые оценки случаев, когда соответствующий руководитель принимает незаконное вознаграждение от лица, которое передает его под видом предмета взятки, коммерческого подкупа, преследуя цели, указанные в ст. 304 УК РФ. Ряд исследователей полагает, что несмотря на добровольное получение незаконного вознаграждения руководителем, воспринимающим предоставляемую имущественную выгоду как плату за его деятельность по службе в интересах дающего, действия последнего должны рассматриваться как провокация взятки либо коммерческого подкупа. По их мнению, определение провокации взятки либо коммерческого подкупа в ст. 304 УК РФ как «попытка передачи» не означает отсутствия данного состава

5 Бюллетень Верховного Суда РФ, № 4, 2000.

ва преступления, если передача незаконного вознаграждения соответствующему руководителю состоялась. Описывая таким образом деяние при совершении данного преступления, законодатель перенес момент его окончания на более раннюю стадию, не связывая, как считают эти специалисты, наличие состава провокации взятки либо коммерческого подкупа с той или иной реакцией лица, в отношении которого предпринято это деяние.

В противовес этому мнению, другие специалисты считают, что эта ситуация характеризуется отсутствием указанных законом объективных и субъективных признаков провокации взятки либо коммерческого подкупа, вследствие чего не содержит состава преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ. Во-первых, потому, что состоялось не предусмотренная законом попытка передачи незаконного вознаграждения, а его передача соответствующему руководителю, который, принимая данное вознаграждение в условиях свободы выбора варианта поведения (принять или отказаться), тем самым выразил согласие на его получение. Во-вторых, выраженное руководителем согласие на получение незаконного вознаграждения не только демонстрирует отсутствие его несогласия с этим, как обязательного признака деяния, предусмотренного ст. 304 УК РФ, но и исключает реализацию обязательной для наличия данного состава преступления цели искусственного создания доказательств совершения взятки либо коммерческого подкупа. Если руководитель принял незаконное вознаграждение в качестве предмета взятки либо коммерческого подкупа, то доказательства, как сведения об этом, соответствуют действительности, т. е. не могут рассматриваться как искусственно созданные.

Эта позиция в правовой оценке (квалификации) рассматриваемой ситуации подтверждается также анализом принятых Пленумом Верховного Суда РФ рекомендаций об установлении признаков, необходимых для квалификации содеянного по ст. 304 УК РФ (п. 25 указанного постановления). Пленум Верховного Суда РФ постановил: «Решая вопрос о наличии состава данного преступления (провокации взятки либо коммерческого подкупа — авт.) суду надлежит проверить, не было ли предварительной договоренности с должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческих или иных организациях, о согласии принять предмет взятки или коммерческого подкупа.

При отсутствии такой договоренности и отказе принять предмет взятки или подкупа (выделено нами — авт.) лицо, пытавшееся вручить названный предмет в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, подлежит ответственности по статье 304 УК РФ». Как видно, одной из необходимых характери-

стик для квалификации поведения лица как провокации взятки либо коммерческого подкупа является отказ руководителя принять от такого лица незаконное вознаграждение.

Таким образом, принятие предмета взятки или подкупа, т.е. отсутствие отказа от этого, согласно позиции Пленума Верховного Суда РФ, не позволяет квалифицировать передачу руководителю незаконного вознаграждения как провокацию взятки либо коммерческого подкупа по ст. 304 УК РФ.

Следовательно, исходя из буквального толкования содержания ст. 304 УК РФ, фактическое получение конкретным руководителем с его согласия на это незаконного вознаграждения, передаваемого ему под видом взятки либо коммерческого подкупа сотрудником оперативно-разыскного подразделения правоохранительного органа либо оказывающим ему содействие лицом, для изобличения этого руководителя как коррупционера, не содержит ни объективных, ни субъективных признаков провокации взятки либо коммерческого подкупа и потому не образует состава преступления, предусмотренного указанной статьей УК РФ.

Специальные цели преступного поведения при провокации взятки либо коммерческого подкупа сформулированы законодателем альтернативно: цель искусственного создания доказательств совершения данных преступлений либо цель шантажа. Для квалификации действий, направленных на передачу незаконного вознаграждения руководителю, по ст. 304 УК РФ, необходимо, чтобы виновный при этом руководствовался хотя бы одной из указанных целей.

Изученные материалы свидетельствуют о более разнообразном субъективном восприятии своего поведения указанными лицами. Большинство из них (около 42 %) руководствуются целью привлечения к ответственности за получение взятки либо коммерческого подкупа того лица, которому они намереваются вручить материальные блага под видом предмета данных преступлений.

При этом никто из них не формулирует свои намерения как стремление искусственного создания доказательств, изобличающих данное лицо в получении взятки либо коммерческого подкупа. В большинстве случаев, когда граждане соглашались принять участие в оперативно-разыскных мероприятиях по изобличению коррупционеров, проводимых сотрудниками оперативно-разыскных подразделений правоохранительных органов, они уверены в социальной необходимости и правомерности совершения этих действий.

Однако многие из таких лиц, соглашаясь на участие в оперативном эксперименте, преследуют и другие цели: стремление уклониться от ответственности за допущенное ими правонарушение путем угрозы обвинения руководителя в получении взятки либо

коммерческого подкупа или путем его компрометации. Как показывают изученные материалы, такие стремления имеют место примерно в каждом третьем случае попытки передачи денег, иных ценностей под видом дачи взятки, коммерческого подкупа. Осуществляя действия, направленные на уклонение от ответственности за совершенное правонарушение, лицо понимает, что поступает вопреки закону и тем самым осознает общественную недопустимость такого поведения. Зная, что реализация этого намерения осуществляется действиями, неизбежно связанными с созданием оснований для обвинения в получении взятки либо коммерческого подкупа, лицо тем самым действует с прямым умыслом на совершение преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ.

Такая же ситуация имеет место и в случаях шантажа руководителя, связанного с созданием ситуации для его обвинения в получении взятки либо коммерческого подкупа. Шантаж, как таковой, также может быть направлен на понуждение руководителя к отказу от законных действий, либо наоборот, к совершению незаконных действий, а также может преследовать цель компрометации должностного лица, либо иного руководителя. Поскольку эти намерения неизбежно базируются на необоснованном обвинении руководителя в получении взятки либо в коммерческом подкупе, такое поведение обоснованно признается преступлением, предусмотренным ст. 304 УК РФ.

В то же время при правовой оценке поведения лиц, предлагающих соответствующим руководителям незаконное вознаграждение за совершение действий (бездействия) в интересах дающего, не всегда учитывается содержание целей, которыми руководствуются виновные. Так, Ленинским районным судом г. Курска Ж. был осужден по ст. 304 УК РФ в связи с тем, что он пытался передать 2000 рублей начальнику ОБЭП за прекращение проверки по факту попытки реализации в больничное учреждение мяса без соответствующих ветеринарных свидетельств. Приговором суда неоднократно констатировано, что действия Ж. были направлены на то, чтобы не был составлен протокол об административном правонарушении и было разрешено забрать задержанную автомашину с грузом мяса. Несмотря на то, что предварительным следствием и судом при анализе действий Ж. не установлено целей искусственного создания доказательств получения сотрудником БЭП взятки либо шантажа, он был осужден по ст. 304 УК РФ. Его действия выражались в попытке передачи должностному лицу незаконного вознаграждения (денег) за совершение незаконных действий (бездействия) в интересах дающего, что представляет собой покушение на дачу взятки (ч. 3 ст. 30, ч. 2 ст. 291 УК РФ).

Доктринальный анализ состава провокации взятки либо коммерческого подкупа многими иссле-

дователями и практика применения законодательства об ответственности за данное преступление в ряде субъектов Российской Федерации показывают, что признается провокацией, предусмотренной ст. 304 УК РФ, инициативная деятельность сотрудников оперативно-разыскных подразделений правоохранительных органов по выявлению взяточничества и коммерческого подкупа при отсутствии информации о совершении этих преступлений конкретными руководителями, когда оперативные работники создают ситуацию, благоприятствующую проявлению умысла на получение взятки либо коммерческого подкупа со стороны соответствующего руководителя.

Признание таких действий провокацией обосновывается тем, что этим самым лицо подталкивается к совершению преступления. В общепотребительном бытовом плане подталкивание к совершению преступления с целью его выявления может быть названо провокацией. Однако уголовным законом (ст. 304 УК РФ) провокацией взятки либо коммерческого подкупа признана попытка передачи незаконного вознаграждения конкретному руководителю без его согласия на это, а не создание ситуации, способствующей проявлению умысла на получение такого вознаграждения. В то же время инициативные действия оперативных работников, лиц, действующих по их поручению, по выявлению взяточничества или коммерческого подкупа могут представлять собой определенное воздействие на конкретного руководителя, направленное на получение от него согласия на принятие незаконного вознаграждения (настойчивые уговоры, обещания, назойливое преследование с теми же целями, навязывание имущественной выгоды при отсутствии твердого отказа от получения, другие подобные действия).

В подобных ситуациях выражение согласия на получение предмета взятки либо предмета коммерческого подкупа является в некоторой степени вынужденным, не отражающим в полной мере свободу волеизъявления. Принятие руководителем имущественной выгоды в результате такого воздействия на него как в отечественной, так и в зарубежной практике правоприменения не признается совершением преступления, а действия, направленные на достижение согласия о получении незаконного вознаграждения, признаются недопустимыми при выявлении взяточничества и коммерческого подкупа.

Так, постановлением Европейского Суда по правам человека по делу «Раманаускас против Литвы»<sup>6</sup> установлено, что заявитель (Раманаускас), работавший прокурором, был осужден за получение взятки в размере 2500 долларов США. В роли взяткодателями

<sup>6</sup> Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2008, № 8.

теля выступил служащий полиции специального антикоррупционного подразделения, который предложил заявителю взятку и, несмотря на первоначальный отказ, продолжал настойчиво просить содействия прокурора, предлагая за это незаконное вознаграждение, которое заявитель, уступая настойчивым уговорам, принял.

Судом отмечено, что действия работника правоохранительного органа вышли за пределы пассивного контроля криминальной деятельности, заявитель подвергся провокации преступления при отсутствии данных о том, что он имел намерение получить взятки.

Такой же оценки подобных действий придерживаются и отечественные правоприменители. Так, Советским районным судом г. Липецка при рассмотрении уголовного дела по обвинению врача областного противотуберкулезного диспансера П. в получении взятки было установлено, что к обвиняемой под видом предпринимателя обратился оперативный сотрудник подразделения БЭП и попросил врача выдать ему, без медицинского осмотра пяти граждан ближнего зарубежья, справки о том, что у них нет заболевания туберкулезом, якобы для предоставления в миграционную службу для получения разрешения на временное проживание и работу в России. Врач отказалась выдать справки в таком порядке, но оперативный сотрудник весь день преследовал П., упрашивая выдать справки, несмотря на ее неоднократный отказ. В результате настойчивых уговоров П. все же согласилась оформить медицинские документы без осмотра и в кабинете получила за это 15 тысяч рублей.

Суд постановил, что при таких обстоятельствах действия оперативных работников вышли за пределы предусмотренного законом оперативного мероприятия и имела место провокация взятки.

Следует отметить, что степень активности воздействия сотрудника правоохранительных органов на руководителя с целью достижения его согласия на получение незаконного вознаграждения за действия (бездействие) по службе, которая рассматривается как обстоятельство, исключающее ответственность руководителя за получение взятки (коммерческого подкупа) вследствие провокационного поведения оперативного работника, российским законодателем нормативно не определена и является оценочной категорией, устанавливаемой правоприменителем в каждом отдельном случае с учетом характера действий работника правоохранительного органа и их отражения на поведении руководителя.

Так, располагая оперативной информацией о том, что заведующий отделом администрации одного из районов Вологодской области Г. за взятки выделяет земельные участки под дачное строительство в природоохранных зонах, сотрудник оперативно-

го подразделения под видом предпринимателя обратился к Г. с просьбой выделить ему земельный участок. Г. предложил ему на выбор несколько земельных участков, которые не входили в природоохранную зону, от которых сотрудник отказывался, мотивируя тем, что они расположены далеко от реки. Одновременно он уговаривал Г. выделить ему земельный участок в природоохранной зоне, предлагая за это 500 долларов США, на что Г. в итоге дал согласие. После документального оформления выделения такого участка при получении оговоренных денег Г. был задержан и впоследствии осужден за получение взятки по ч. 1 ст. 290 УК РФ, а действия оперативного работника по выявлению и пресечению преступной деятельности данного руководителя были, таким образом, признаны правомерными.

Характерно, что при доктринальном анализе данного дела некоторые отечественные специалисты полагают, что имела место провокация преступления. Это также подтверждает оценочный характер признака чрезмерности влияния работника правоохранительного органа на поведение руководителя, влекущего принятие руководителем незаконного вознаграждения за действие (бездействие) по службе от работника правоохранительного органа либо от уполномоченного им лица при проведении мероприятий по выявлению и пресечению взяточничества либо коммерческого подкупа.

Действующее законодательство не содержит правовых оценок такого влияния. Психическое принуждение, как обстоятельство, исключающее уголовную ответственность за предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние, в рассматриваемом случае, за получение незаконного вознаграждения под видом предмета взятки либо предмета коммерческого подкупа (ч. 2 ст. 40 УК РФ) в правоприменительной практике рассматривается как разновидность насилия (угрозы лишения жизни, причинения тяжкого личностного вреда, изнасилования, уничтожения имущества и др.). В этом качестве не могут выступать просьбы, уговоры, убеждения, с использованием которых осуществляется влияние на руководителя при проведении оперативно-разыскных мероприятий по выявлению, документированию, пресечению взяточничества либо коммерческого подкупа. Деяние, совершенное руководителем под таким влиянием, нельзя также признать невиновным причинением вреда. Согласно ч. 2 ст. 28 УК РФ, для этого необходимо, чтобы такое поведение (и его общественно опасные последствия) было обусловлено несоответствием психофизиологических качеств (руководителя) требованиям экстремальных условий или нервно-психическим перегрузкам, т. е. воздействию обстоятельств, отсутствующих в ситуации настойчивого использования уговоров, просьб, убеждений для достижения согласия

о получении незаконного вознаграждения за действия (бездействие) по службе.

Характерно, что суды и органы предварительного расследования, принимая решения об отсутствии ответственности руководителей за получение незаконного вознаграждения в исследуемой ситуации и тем самым, признавая провокацию взятки либо коммерческого подкупа, не ссылаются на какую-либо конкретную норму отечественного материального права, которая предусматривала бы основания для такой правовой оценки действий участников рассматриваемой ситуации.

Отечественные исследователи по-разному оценивают принятую одним из судов правовую оценку действий лица по передаче предмета взятки в сходной ситуации как подстрекательство к получению взятки (ч. 4 ст. 33, ч. 4 ст. 290 УК РФ). Одни из них считают обоснованной такую правовую оценку действий лица, передавшего руководителю с согласия последнего имущественные блага в целях последующего изобличения в получении взятки, коммерческого подкупа. Квалификация этих действий по ст. 304 УК РФ невозможна, так как провокацией взятки либо коммерческого подкупа они признаются при осуществлении без согласия руководителя. Однако признание такого поведения подстрекательством к получению взятки либо коммерческого подкупа, т. е. разновидностью соучастия в этих преступлениях, противоречит понятию соучастия в преступлении по действующему законодательству. Согласно ст. 32 УК РФ, соучастием признается умышленное совместное участие двух и более лиц в совершении умышленного преступления, что означает наличие между соучастниками взаимной осведомленности о совместном участии в преступлении, совместности их действий, направленных на совершение общего для них преступления.

При передаче незаконного вознаграждения руководителю для изобличения его в получении взятки либо коммерческого подкупа такие субъективные связи между участвующими в передаче-получении имущественных благ лицами отсутствуют, что не дает оснований квалифицировать действия оперативного работника, иного уполномоченного им лица как соучастие в получении взятки, коммерческого подкупа в качестве подстрекателя либо организатора этих преступлений.

Правовым основанием исключения ответственности лиц, инициирующих вручение незаконного вознаграждения руководителю, для изобличения его в получении взятки либо коммерческого подкупа, являются также регламентированные уголовным законом условия отказа от уголовной ответственности организатора преступления и подстрекателя к преступлению (ч. 4 ст. 31 УК РФ), если эти лица признаются такими соучастниками. В соответствии

с законом, такие лица не подлежат уголовной ответственности, если они своевременным сообщением органам власти или иными предпринятыми мерами предотвратили доведение преступления до конца. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 6 от 10 февраля 2000 г. (п.11) установлено, что в случаях, когда обусловленная передача ценностей не состоялась по обстоятельствам, не зависящим от воли лиц, пытавшихся передать или получить предмет взятки или подкупа, содеянное ими следует квалифицировать как покушение на получение либо дачу взятки или незаконного вознаграждения при коммерческом подкупе, т. е. как не доведенные до конца преступления.

Как представляется, такая ситуация имеет место в случаях задержания с поличным руководителей в момент получения ими предмета данных преступлений. Едва ли можно считать доведенным до конца получением взятки или коммерческим подкупом фактическую передачу соответствующему руководителю под контролем правоохранительного органа денег или иных ценностей под видом незаконного вознаграждения, которое сразу же изымается в момент задержания с поличным. Действия, предпринимаемые оперативным работником, иным лицом по его поручению для документирования и пресечения коррупционного поведения руководителя, не что иное, как иные меры по предотвращению доведения такого преступного поведения до конца, осуществлением которых оно пресекается. Это, согласно закону, и является обстоятельством, исключающим уголовную ответственность лиц, инициировавших осуществление руководителем соответствующего поведения.

Неоднозначную оценку специалистов вызывают инициативные действия работников оперативно-розыскных подразделений по выявлению и пресечению взяточничества и коммерческого подкупа, которые, желая выявить факт коррупции, под видом лица, пытающегося уклониться от ответственности за специально совершенное им правонарушение, упрощают соответствующего руководителя не применять к ним предусмотренные законодательством меры воздействия, однако, прямо не предлагая и не уговаривая руководителя принять незаконное вознаграждение. Действуя таким образом, оперативный работник полагает, что руководитель в данной ситуации сам потребует незаконное вознаграждение за удовлетворение такой просьбы.

В тех случаях, когда руководитель в такой специально созданной оперативным работником ситуации предлагает ограничиться вознаграждением за непринятие мер, он получает предмет взятки либо коммерческого подкупа, после чего задерживается с поличным.

Анализ описанной ситуации определенно свидетельствует об отсутствии какого-либо воздействия на руководителя со стороны оперативного работника для подталкивания к заявлению требования о получении незаконного вознаграждения. Руководитель сохраняет свободу выбора вариантов своего поведения в возникшей ситуации. Выдвижение требования получения вознаграждения за удовлетворение обращенной к нему просьбы является результатом самостоятельной оценки руководителем создавшейся обстановки как благоприятной для получения незаконного вознаграждения. Действия оперативного работника нельзя признать, с учетом ранее изложенных аргументов, ни провокацией взятки либо коммерческого подкупа, ни соучастием в получении взятки либо коммерческого подкупа, т. к. они не состоят в непосредственной причинной связи с предъявлением руководителем требования о незаконном вознаграждении.

Несмотря на правомерность таких действий по выявлению и пресечению коррупционного поведения должностных лиц, лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, они не всегда получают адекватную правовую оценку органов прокурорского надзора. Так, по сообщению прокурора г. Санкт-Петербурга прокуратурой города такая практика выявления и пресечения коррупции признается порочной и не допустимой.

Как представляется, именно таким путем может быть проверена оперативная информация о практике получения взяток или коммерческого подкупа в какой-либо организации, учреждении, их подразделениях, службах при отсутствии данных о предъявлении конкретным руководителем требования незаконного вознаграждения за определенное поведение. Многие исследователи и практики полагают, что для проведения оперативно-разыскных мероприятий по выявлению и пресечению фактов коррупции в этих условиях нет оснований, так как нет конкретных сведений о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного поведения, а также о причастных к этому лицах (подпункт 1 пункта 2 части 1 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности»).

Однако указанным Федеральным законом установлены и иные основания проведения оперативно-разыскных мероприятий: ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, сведения о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации (подпункт 2 пункта 2 части 1 ст. 7). Национальным планом противодействия коррупции, утвержденным Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 31 июля 2008 г.

(Пр-1568)<sup>7</sup> констатируется, что коррупция серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Взятничество и коммерческий подкуп, как наиболее типичные проявления коррупции, относятся, таким образом, к деяниям, создающим угрозу государственной и экономической безопасности Российской Федерации.

Таким образом, если органы, правомочные осуществлять оперативно-разыскную деятельность, обладают информацией о получении взятки или о коммерческом подкупе в каком-либо учреждении, организации, их подразделениях, службах при отсутствии данных о конкретных случаях получения определенными руководителями незаконного вознаграждения, так же как и о прямых требованиях передачи имущественных благ, обращенных к определенному лицу, возможность проведения оперативно-разыскных мероприятий, направленных на изобличение коррупционных действий (бездействия) соответствующих лиц в данных учреждениях, организациях, их подразделениях, службах, предусмотрена законодательством об оперативно-разыскной деятельности. Такая деятельность требует использования активных, инициативных мер по выявлению и пресечению взяточничества или коммерческого подкупа, в то же время исключая воздействие, влекущее фальсификацию проявления воли лица по получению незаконного вознаграждения.

Помимо рассмотренных вопросов правовой оценки действий по передаче незаконного вознаграждения руководителю для изобличения его в коррупции, осуществляемых в рамках предусмотренного законодательством оперативно-разыскного мероприятия, целесообразно обратить внимание на возможность применения в этих целях ч. 2 ст. 14 УК РФ.

Как известно, этой уголовно-правовой нормой установлено: «Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности». Несомненно, что передача имущественных благ руководителю под видом незаконного вознаграждения за действия (бездействие) в интересах дающего формально содержит признаки дачи взятки либо коммерческого подкупа. Однако эти действия осуществляются для достижения социально-полезной цели — пресечения коррупционной деятельности и полу-

7 Российская газета, № 164, 05.08.2008.

чения доказательств ее осуществления конкретным лицом. Социально-полезный характер такой деятельности, осуществляемой в соответствии с предусмотренной федеральным законом организационно-правовой формой ее реализации, лишает ее признака общественной опасности, необходимого для признания деяния преступлением.

Причиняемый при этом вред интересам личности в виде введения в заблуждение руководителя относительно истинных целей передачи ему незаконного вознаграждения допускается законодателем, определившим основание и условия проведения оперативного эксперимента, и потому не может быть признан общественно опасным. Здесь уместно провести параллель с причинением вреда при задержании лица, совершившего преступление (ч. 1 ст. 38 УК РФ), которое, при соблюдении условий, установленных законом, не признается общественно опасным деянием (преступлением).

Наряду с этим, следует поддержать единодушное мнение специалистов, считающих, что содержание предусмотренных федеральным законом оперативно-разыскных мероприятий и требования к правомерности их проведения должны быть исчерпывающе регламентированы законом или принятым в соответствии с законом нормативным правовым актом. Это не только определит единые требования к законности ОРМ, но и позволит исключить субъективизм в их правовой оценке.

Наиболее оптимальным решением вопроса о правовой оценке действий, связанных с нарушением правоохраняемых интересов при проведении оперативно-разыскных мероприятий, в т. ч. по вы-

явлению, документированию, пресечению взяточничества и коммерческого подкупа, было бы введение в уголовное законодательство в качестве обстоятельства, исключающего преступность деяния, положения о непротивности вынужденного причинения вреда в процессе оперативно-разыскной деятельности. Исследователями отмечается, что практика борьбы с преступностью свидетельствует о вынужденном причинении вреда при освобождении заложников, прослушивании телефонных переговоров, проведении проверочных закупок, контролируемой поставки, оперативного эксперимента и других оперативно-разыскных мероприятий.

Очевидно, исходя из социальной необходимости и обоснованности использования таких мероприятий в борьбе с преступностью, в уголовном законодательстве ряда государств-участников СНГ установлено, что не является преступлением вынужденное причинение вреда при проведении оперативно-разыскных мероприятий лицом, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность либо лицом, оказывающим ему содействие, если это деяние совершено в целях пресечения или раскрытия преступлений, когда достижение этих целей иными действиями не представлялось возможным (ст. 341 УК Республики Казахстан, ст. 43 УК Украины, ст. 38 УК Республики Беларусь и др.). При этом имеется в виду, что вынужденное причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам не будет являться преступлением в случаях, когда управомоченное лицо действует правомерно, осуществляя оперативно-разыскные действия с соблюдением правил их проведения.

# НЕДОСТАТОЧНО ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ СОВРЕМЕННЫХ РОССИЯН КАК ПОРОЖДЕНИЕ И ПИТАТЕЛЬНАЯ СРЕДА КОРРУПЦИИ: МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА

**В. И. СТАРОВЕРОВ,**

доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ,  
главный научный сотрудник Института  
социально-политических исследований РАН

**И. В. СТАРОВЕРОВА,**

руководитель отдела частных детективов офиса  
правовой защиты интеллектуальной собственности,  
юрист и социолог

Осмысление темы взаимовлияния коррупции и правового бескультурья значительных масс населения современной России тем более актуально, что оно соответствует задачам познания первоочередных проблем третьего этапа постсоветского реформирования российского общества. Первый этап характеризовался насаждением в него радикально-либеральными младореформаторами хаоса тотальных свобод без обязанностей, породившей развал российской социетальности и государственности, правовую аномию нравственности и ментальности масс и, соответственно, безбрежную преступность и коррупцию. Второй этап примечателен попытками восстановления российской социетальности и державности вокруг выстроенной преемниками младореформаторов державной вертикали власти. Оно несколько утишило явления преступности, но усилило роль чиновно-бюрократического управления, которое при слабости гражданского общества во всем мире чревато усилением коррупции. Избирательная компания третьего президента Д. А. Медведева имела центральным лозунгом преодоление в ментальности современных россиян правового нигилизма и борьбу с коррупцией. Оба эти явления обессиливают все три ветви власти, а также хозяйственно-экономическую, социально-культурную и политическую жизнь страны. Причем, будучи во многом порождением коррупции, правовой нигилизм стал наиболее характерным выражением правового бескультурья, а последнее — органическим составным компонентом ее питательной среды.

По мере укрепления в менталитете россиян правового бескультурья происходит последовательный рост среди них по одним направлениям и временная стагнация по другим, девиантного поведе-

ния и даже деликта, то есть, преступности. Но уже преимущественно не чисто уголовной или бытовой, а хозяйственно-экономической, спекулятивно-финансовой, административно-управленческой и т. п., одной из форм которой и является коррупция. Сегодня рост такого поведения, как явствует из последних докладов международных исследовательских центров о тенденциях мирового развития, имеет глобальный характер, но в нашей стране его динамика выше среднемировой.

Несмотря на последовательное смягчение карательной практики, масштабы коррупционных правонарушений растут. Эти тенденции свойственны практически всем слоям российского населения. Но одни из них выступают преимущественно активными, другие пассивными субъектами коррупционных отношений, а третьи попеременно исполняют на разных их уровнях роли тех или других. Что отражает рост масштабов и разветвленности среды коррупционных взаимосвязей, обусловленной усилением девиантности правового сознания, мышления и поведения не только корруппантов, но и все более широких масс населения.

Как показывают наши социологические опросы, в различных группах российского общества уже сформировалась довольно устойчивая тенденция роста установок на нетрудовой образ жизни. С нею устойчиво коррелируют тенденции укрепления в сознании и мышлении людей правовой аномии, вследствие чего все большая часть их в принципе допускает возможность совершения ими неправомерных деяний, готовность к выполнению пассивной, — несколько реже активной, — роли в системе коррупционных отношений. Для части них становится характерной раздвоенность, иррациональность сознания,

известные науке как «феномен Пиаже», обнаруживавшего, что многие дети и слабо адаптировавшиеся к социальной среде подростки не владеют инструментами меры, — «принципом сохранения величины или количества», — без чего невозможна никакая рациональная деятельность. Анализ показывает, что в нашей стране такого рода иррациональность становится свойственной сознанию не только детей и социализируемых групп молодежи, но все большей части взрослых россиян, включая академиков. И не только их сознанию, но и мышлению и поведению. В правовой сфере это продуцирует соответствующий нигилизм, бескультурье, иннигиляцию нормативно-регулятивных рамок поведения, в том числе снятие морально-нравственных табу на вступление в коррупционные отношения.

Глубинные причины настроений, порождающих эти явления, кроются в системном кризисе современного состояния общества. В то же время механизмы их, в конечном счете, упираются в дефицит правовой культуры субъектов социальной структуры общества. Очевидно, именно поэтому В. В. Путин в своем январском, 2008 года, послании в адрес съезда АЮР в числе приоритетных вопросов деятельности этого юридического сообщества назвал вопросы укрепления правопорядка и правовой культуры общества, а Д. А. Медведев, отметив в своем выступлении на этом съезде, что главное в правовом государстве — это уровень правовой культуры граждан, их готовность следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес, обратил внимание на тотальный характер правового нигилизма в нашей стране.

Девиантность российского населения обусловлена, как общими для него факторами, так и специфическими условиями существования его отдельных социальных групп. В связи с тем, что правовая девиация все чаще приобретает групповой характер, представляется несомненной актуализация исследований состояния и проблем повышения правовой культуры. Социологическую проблемность такого исследования можно определить через призму поиска оптимальных путей разрешения противоречия, вытекающего из социальной сути и состояния правовой культуры, перманентно воспроизводимого общественным бытием, обусловленного несовпадением практических действий субъектов правового поведения с требованиями к ним функционирующего общества.

В свете современной российской ситуации проблемность обусловлена тем, что в силу чрезмерно интенсивных перемен в обществе, оно и управляющая им элита недостаточно ясно представляют характер взаимосвязи явлений противоправного поведения с ослаблением регулятивного потенциала правовой культуры. И, следовательно, не могут эффектив-

но опереться на данный потенциал, чтобы укротить эту эскалацию и иные, в том числе корруптивные негативы, связанные с названным противоречием.

Теоретико-методологическая, сторона проблемы связана с тем, что правоведы, по их утверждению, затрудняются в выявлении социальных механизмов формирования и воспроизводства правовой культуры. Решение вытекающих из этого задач, полагаем, также ложится, прежде всего, на социологов. Между тем социология права и совокупности социолого-правовых дисциплин относится к наименее развитым областям современной социологии в целом. Хотя различные аспекты несовершенства правовой культуры и массового не правового поведения людей, беспокоили уже греко-римских антиков (Платона, Колумеллу и др.) и мыслителей Древнего Востока (Конфуция, Авиценну и т. д.), а затем средневековых государствоведов, в т. ч. создателей и идеологов российской державности Ю. Крижанича, И. Посошкова, М. Ломоносова, А. Кантемира и др.

Но научное оформление проблематики началось с Ф. Бэкона, Ж.-Ж. Руссо, Ф.-М. Вольтера, Ш.-Л. Монтескье, И. Бентама, Г.-В.-Ф. Гегеля, Л. Фейербаха и других просветителей, провозгласивших лозунги братства, равенства, свободы основными постулатами становления капитализма. Каждый из этих постулатов требовал новых, отличных от самодержавно-абсолютистских, регулятивов общественного бытия. В нашей стране такими провозвестниками были А. Радищев, Д. Фонвизин, М. Сперанский, декабристы, А. Герцен и т. д. На рубеже 19-20 столетий началась системная институализация этой проблематики усилиями обществоведов разной специализации, ведущую роль в которых заняли профессиональные правоведы и социологи (в России — это А. Кони, М. Ковалевский, П. Новгородцев, Л. Петражицкий, П. Соколин и др.).

В послереволюционное десятилетие в России господствовала правовая анархия, беззаконие, и восстановление правовой системы сопровождалось нелегким преодолением правового бескультурья и волюнтаризма, с одной стороны, самих масс, с другой, властей всех уровней и ветвей. 30-е годы характеризовались попытками формирования качественно новой социалистической правовой культуры. Большую роль в этом сыграла художественная литература, а также институты просвещения, образования и воспитания, тогда как обществоведение увязло в противоречиях межусобной борьбы между приверженцами старых образовательно-воспитательных и правовых школ и адептами чрезмерно радикальных, а потому мало эффективных в силу такой чрезмерности социально-правовых теорий.

В послевоенные советские десятилетия общие социальные проблемы правовой культуры в нашей стране исследовали многие обществоведы. Среди их

трудов с социологическим акцентом у правоведов и с правовым у философов и социологов необходимо отметить публикации Е. В. Аграновской, К. Т. Бельского, Л. П. Бувей, А. В. Дмитриева, В. П. Казимирчука, Н. М. Кейзерова, В. Н. Кудрявцева, Е. А. Лукашевой, И. Ф. Покровского, А. А. Щегорцова.

Что касается пореформенного периода, то аналогичными акцентами характеризуются работы продолжавших трудиться выше названных авторов, а также А. С. Гречина, А. В. Горохова, В. Н. Ксенофонтова, В. В. Лепаевой, Л. Д. Мостовщикова, Е. М. Мчедловой, Н. М. Русановой, и ряда других.

Тем не менее в анализе социальных механизмов правовой культуры, а следовательно, и социальных механизмов тотализации коррупционных взаимосвязей в российском обществе имеется, на наш взгляд, ряд существенных пробелов. В связи с этим необходимо решить следующие задачи: теоретически осмыслить социальные механизмы формирования, функционирования и развития правовой культуры; уточнить ее социально-регулятивные функции и способы их реализации; определить специфику и состояние правовой культуры различных слоев и субкультурных групп российского населения. Их правовая культура органически взаимосвязана с бытием современного российского общества и функционированием тех его основных социальных институтов, деятельность которых имеет непосредственное отношение к социально-экономической и административно-управленческой политике. Процессы интериоризации доминантной для современного российского общества правовой культуры различными группами населения в условиях интенсивных реформ бытия сходны с процессами активной социализации, ее противоречия отражают социальное состояние современной России.

Исходным основанием исследования этих процессов является синтез общественных институтов права и культуры, спроецированный на специфичность проявления его в российском обществе и составляющих его общностях. Теоретико-методологическое осмысление их сущности и органической взаимосвязи, механизмов и наиболее значимых форм проявления требует опоры на методологию диалектического материализма, институционального подхода и структурного функционализма. Это позволяет в дальнейшем перейти к построению программы эмпирического исследования правовой культуры общества, его социально-классовых и иных социальных групп, а затем и к непосредственному социологическому анализу их правовой культуры и роли в системе коррупционных отношений.

Имея некоторый опыт таких исследований, мы хотели бы остановиться, прежде всего на теоретико-методологических и прикладных аспектах темы.

Социологический анализ механизмов формиро-

вания правовой культуры и правового бескультурья, являющегося одним из факторов коррупции.

Как уже говорилось, исходным основанием для наших исследований стал синтез институтов права и культуры. Это потребовало теоретико-методологического осмысления их сущности и органической взаимосвязи, механизмов и наиболее значимых форм проявления. При этом, правовая культура понимается нами как способ взаимосвязи и взаимодействия правового сознания и правового мышления. В свете такого понимания ее, сущность категории «правовой культуры», рассматривается как результат синтеза тех граней феноменов права и культуры, которые выражают их онтологическую суть, что делает этот результат социологической категорией. В силу их обилия мы ограничились рассмотрением лишь тех граней этих феноменов, которые имеют прямое отношение к проблематике взаимосвязей правового бескультурья с системой коррупционных отношений. А именно: их общественной специфики, общих для них мотивационных и элементарно-организационных оснований, а также способов структурирования. Что и обеспечивает возможность их синтеза и появление, новой агрегированной категории правовой культуры.

Исходя из цели и задач анализа, мы ограничились дефиницию категории права характеристикой его как совокупности общеобязательных правил (норм) поведения, установленных или санкционированных государством, т. е. констатировали лишь ту особенность права, что соблюдение правовых норм обеспечивается принудительной силой государства.

Из общепринятых трактовок права следует, что высший исторический тип его включает такие критерии, как: ликвидация эксплуатации человека человеком, равноправие граждан, гарантированность демократических прав и свобод, гуманность и справедливость. Отсюда вытекает, что право — это специфическая форма общественных отношений, особый вид социальной регуляции. А в свете социологии, в основе общественных отношений, их проявлений лежат интересы,<sup>1</sup> выражающие причины и истоки мотивов любой социальной деятельности людей. Правовые интересы являются разновидностью социальных интересов. Они выражают отношения между субъектами деятельности по поводу закрепляющих эти отношения государством норм и правил, обеспечиваю-

1 Интересы, согласно Гегелю, выражают содержание тех влечений, на удовлетворение которых направлена деятельность индивида, общности их или иного субъекта. Поскольку содержание влечения в смысле дела отличается от этой его деятельности, постольку дело, получившее осуществление содержит момент субъективной единичности и ее деятельности; это и есть интерес. Ничто не осуществляется поэтому помимо интереса»: Гегель Г.-В.-Ф., Энциклопедия философских наук. М., 1977, т.3, с.320.

щих согласно Э. Дюркгейму консолидацию (органическую солидарность) этих субъектов как императива социальной жизни. Правовые отношения, проявляясь в правовых интересах, приобретают характер побудительных мотивов позитивного или деструктивного поведения субъектов, их правомерной или антиправовой, в т.ч. коррупционной деятельности.

Алгоритм правового поведения его субъекты выбирают с целью удовлетворения своих потребностей в тех или иных благах, просчитывая в сознании степень их полезности и возможных последствий по их правомерному или антиправовому, в т. ч. корруптивному приобретению. Признаваемые ими значимыми блага становятся для них актуализированной потребностью, стимулом их поведения. Оценки последствий — фактором, определяющим правовой характер последнего. Опосредованный сознанием стимул становится внутренним побуждением к действию, мотивом определенного поведения. Правовое поведение мотивировано интересом. Мотивирующий правовое поведение интерес всегда субъектен, имеет носителей, взаимодействующих в определенном правовом поле. Их много, а потому разнообразны структуры стимулирующих интересов. Вместе с тем правовые интересы в своей сущности объективны, ибо проистекают из ролевой интериоризации субъектами правовых отношений в установленных государством рамках, поэтому характер их опосредовано отражает социальную дифференциацию бытия и определенные типы, в т. ч., неправового присвоения общественных благ.

Правовые интересы подразделяются на общие, особенные и частные. Первые обеспечивают единство присущего социальной общности правового поля. Но это им не удастся, если они не находят опоры в особых и частных носителях правовых интересов или же последние деформируют, а то и совсем разрушают интересы такого рода. Это обстоятельство проясняет механизм зарождения и проявления массового деликта, являющегося признаком становления правовой аномии общества, утрате правом позитивного характера и превращения его в идеологическую абстракцию, что и является благотворной средой коррупционного поведения. Так происходит, вообще, с любыми системами общественных отношений, коренные основания которых, т. е. интересы, органично содержат в себе идеологию. Кардинальные изменения в праве могут только тогда увенчаться успехом, когда сохраняют естественную связь с позитивной исторической почвой.

Правовые отношения на основе действующих законов отнюдь не являются источниками развития правовой системы, а становятся ими, будучи воплощенными в правовых интересах. Иначе говоря, каждому обществу свойственна своя особая структура (способ взаимодействия) правовых интересов как

системная совокупность их, охватываемая социальной организацией субъектов права и их общего правового интереса. Оправданность правовых реформ определяется тем, в чьих интересах они осуществляются, какие силы становятся их субъектами и насколько глубоко отражаются они в правовом сознании (как отражении правовых отношений и познания функционирования и развития признанной обществом правовой системы) и правовом мышлении (как отражении включенности названных субъектов в присущие обществу структуры правового поведения). Поскольку критерием такого выражения является деятельность субъектов права, то массовость правомерного поведения является главным критерием оправданности правовых преобразований в обществе, а снижение ее фактором деликтов, в том числе коррупции.

Являясь разновидностью общественного сознания, правовое сознание подчиняется закономерностям его функционирования. Как специфический аспект правового бытия, оно является отпечатком состояния правовых отношений, их функционирования как властной детерминанты развития общества, через которую оно воплощается в политике государства, в его административно-политической организации, проявляется во взаимодействиях, в том числе, коррупционных, субъектов права с субъектами реализации государственных и общественных норм права.

Детерминирующей силой правового сознания являются система государственных правовых институтов, а также состояние и принципы организации наук и знаний. Среди институтов значимы те, что реализуют нормы юриспруденции. И это не только правовые науки, но и ориентационные, особенно гуманитарные, науки, а также общеобразовательные знания. Правовое сознание представляет собой целостное познавательное-духовное образование. Оно имеет в своем основании систематизированные знания, которые базируются на научном познании законов бытия, и на сознательном использовании этих знаний. Феноменологически оно выражает развитие социально-правовых институтов, состояние правовых наук и правового просвещения. Познание этого феномена требует выявления его онтологической, гносеологической и социологической сущности и специфики.

Сложным объектом социологического познания является и правовое мышление. Оно отражает взгляды и представления, формирующиеся под воздействием опыта участия людей в общественной жизни, совокупности связей, в которые они вступают. Факторами формирования правового мышления являются: выраженная в законах и обычном праве система общественных отношений, в рамках которой люди проявляют активность; число и характер

других субъектов правовых отношений, с которыми они при этом взаимодействуют; сходство или отличие интересов взаимодействующих с ними субъектов, специфика, направленность, сила и интенсивность взаимосвязей и т. д. Именно сила и значимость выраженности этих факторов обуславливает глубину включенности субъекта в практику, в результате чего составные элементы правового мышления интериоризируются правовым сознанием. Познание правового мышления также требует выявления его онтологической, гносеологической и социологической сущности и специфики.

Онтологический анализ позволяет выявить природу, происхождение правового сознания и мышления, их субстанцию, которой является материально-предметная деятельность людей. При этом и то, и другое следует рассматривать с учетом уровней их проявления — теоретическом и практическом, обыденном. Последним руководствуется большинство людей, принимая решения и действуя в соответствии с ними. Обыденные взгляды и представления часто не совпадают с теоретическими, научными, поэтому они образуют относительно самостоятельный слой правового мышления. А это означает, что правовое сознание и правовое мышление являются феноменами одного порядка, но разного уровня общности. Научный уровень имеет всеобщую, обыденный — особенную и частную значимость.

Эволюционное развитие и стабильное функционирование общества формируют традиционные формы и стереотипы правового сознания и мышления, и наоборот, социетальные перемены порождают широкую гамму их обновления или деформации, вплоть до утверждения в обществе тотального правового нигилизма как проявления социальной аномии.

Гносеологический анализ правового сознания и мышления охватывает взаимодействие выражаемых ими явлений и процессов в свете аксиомы, гласящей, что сознание отражает бытие и последнее определяет первое. Но диалектика связи охватываемых этими категориями процессов такова, что правовое мышление выступает как процесс и результат познания правовых отношений, представленных в виде понятий, суждений, умозаключений, которые в то же время входят и в содержание правового сознания. Получается, что правовое сознание также является продуктом правового мышления, и правовое мышление осуществляется с помощью правового сознания, на основе достигнутого уровня правового сознания. В таком случае уже правовое сознание играет исходную роль по отношению к правовому мышлению, выступает его гносеологической основой. Это обусловлено тем, что правовое мышление как процесс познания есть правовое сознание в действии, результат которого выражается в формах мышления, а последние затем трансформируются в содержание пра-

вового сознания. Согласно диалектике, это процесс взаимодействия объекта и субъекта, означающий переходы объективного в субъективное и обратно. Продукт правового мышления объективируется в понятиях, которые при переходе в правовое сознание субъективируются. Правовое сознание является предпосылкой, фоном и средой развития правового мышления.

В познании правового сознания и мышления социологи акцентируют внимание на субъекте — носителе правового сознания и ведущем акторе его формирования. То и другое обусловлено, с одной стороны, характером его взаимосвязи с правовым мышлением, с другой, различиями и сходствами в природе этих феноменов. В силу этого, они являются объектами разных уровней познания. Правовое сознание больше связано с познанием законов функционирования и развития бытия в нормативно-правовом пространстве государства, с институализацией и интериоризацией принципов социально-правового поведения людей. Правовое мышление — с вхождением носителей правового сознания в практику этого бытия.

Правовому сознанию свойственны три ипостаси. Во-первых, — это условие проявления социально-правовых и нормативно-ценностных систем при осуществлении ими их регулятивных функций. Во-вторых, при значимых преобразованиях общества, оно обеспечивает изменение структуры его бытия как единства регулятивно-правовой деятельности и нормативно-правовых отношений. В-третьих, оно обеспечивает овладение субъектом необходимым при определенном уровне развития социума объемом и качеством правовых знаний. Последняя ипостась способствует гармонизации состояния правового сознания социума и правового мышления субъектов деятельности, что важно, поскольку разные субъекты ее имеют разный объем правовых знаний в зависимости от их образования и воспитания, места их в социальной структуре. Соответственно, не равнозначны и требования к ожидаемому уровню их правовых знаний. Правовое мышление, будучи процессом и результатом познания правовых и иных общественных отношений, содержательно обогащает правовое сознание. В результате своей процессуальной природы оно постоянно объективирует опыт субъектов нормативно-правовых отношений и само переходит в область правового сознания социума, к которому принадлежит субъект. И в то же самое время, или впоследствии, содержание правового сознания вливается в формы правового мышления и тем самым квантифицирует его нормативный уровень для тех или иных индивидов и страт субъектов.

Как вид совокупного общественного сознания, правовое сознание отличается от правового мышления рациональной интериоризацией научных основ

общественного бытия. Это существенно для познания состояния нормативно-правовой сферы в обществе и дает ключ для понимания направлений работы по преодолению в нем правового нигилизма. В условиях рыночно организованного общества господствующим в сферах сознания, мышления и поведения становится ущербно-рационалистический бихевиористский принцип «стимул-реакция», выгодно не выгодно и т. п. Люди преследуют свои интересы и цели, приспособливаются к поведению друг друга, приспособливаясь вместе с тем общественные нормы к своим индивидуально-эгоистичным потребностям, руководствуясь принципами минимальных личных потерь от нарушения чужих интересов. Развитый правовой тип сознания и мышления тоже логичен, рационален, последователен, но более социетален, в большей мере соответствует гуманно-нравственной природе *homo sapiens*. Ущербно-рациональное же сознание порождает противоречивость развития мышления. Последнее воспринимает социальные преобразования не столько рационально, сколько эмоционально, и потому пытается совместить новые нормативы с традиционными для него нормативно-правовыми стереотипами или начинает игнорировать любые нормативно-правовые регуляторы. Это позволяет объяснить противоречивость правового мышления не из него самого, а из состояния обусловившего его правового сознания. Трактовка правового мышления как формы проявления в конкретном социуме и в конкретной ситуации правового сознания позволяет нацелить познание сложившегося в результате реформ негативного положения в правовой сфере на выявление проблематики влияния порожденных ими изменений в правовом мышлении на те или иные стороны правового сознания и даже измерить степень, в какой они затрагивают сущность последнего. Что важно, поскольку социолог может определить только состояние правового мышления и косвенно, через фиксацию характера его реакций на изменения установить степень его рациональности.

Понимание правовой культуры как регулятора правового поведения социального субъекта требует рассмотрения ее сущности: а) как правовой разновидности выработанного в процессе исторического опыта способа человеческой деятельности, благодаря которому стимулируется, программируется, координируется и реализуется ее активность; б) как структуры социальных механизмов. В свете такого подхода, правовая культура как концентрированное выражение правового опыта человечества и каждого отдельного субъекта выступает не только регулятором их деятельности, но и важнейшим моментом их производства и воспроизводства.

В социально-правовой сфере явление культуры сказывается в поведении субъектов правовых от-

ношений, в реализации интериоризированных ими норм и ценностей. В связи с этим ряд социологов рассматривают правовую культуру как систему социальных ценностей и норм, являющихся регуляторами правового поведения в силу того, что сами они представляют собой разновидность феноменов социально-исторической памяти развития правовых отношений. Последние обеспечивают (или тормозят) трансляцию, отбор и обновление правовых потребностей, ценностей и норм, ориентирующих людей на то или иное поведение. Таким образом, правовая культура выполняет двоякие функции: регулятивные, с которыми должны соотноситься действия; и конституирующие, осуществляемые через ознакомление с новой информацией и переосмысление ситуаций в процессе правовых действий.

Подход к культуре как к целостному способу деятельности людей предполагает обращение аналитика к его регулятивным функциям, их возможностям воздействовать на социальную активность субъектов в процессе этой деятельности. Отсюда трактовка ее как структуры социальных механизмов, регулирующих взаимодействие правового сознания общества и правового мышления его отдельных членов и одновременно как социального механизма регулирования правового поведения последних и их социальных общностей. Правовая культура как структура социальных механизмов взаимодействия правового сознания и мышления, конституирует степень активности индивидов и их общностей в присущей социуму системе правовых отношений, проявляющихся в конкретных типах и формах поведения. Она обеспечивает включение правового опыта в формирование нового общего, группового и индивидуального правового сознания и являющегося формой его проявления правового мышления и трансляцию их в соответствующее этому правовое или противоправное, скажем, коррупционное, поведение.

Именно структура социальных механизмов, способ связи правового сознания и правового мышления определяет состояние правовой культуры и конституирует характер и тип правового поведения. Степень развитости правового сознания и мышления, активности их взаимодействия, обуславливает характер и меру правового поведения, его правомерность или девиантность, рациональность или иррациональность, характеризующих уровень самой правовой культуры. Так обстоит дело потому, что правовая культура аккумулирует в себе, с одной стороны, имеющие в правовой сфере особые качества социальные нормы и ценности всеобщего характера, с другой, те, что рождаются внутренними потребностями функционирования и развития присущей обществу правовой системы.

Как способ деятельности правовая культура осуществляет регулирующие правовое поведение функ-

ции через определенные каналы. Специфика их зависит от характера взаимодействия правового сознания общества и правового мышления конкретных людей и их общностей, а содержание и форма от своеобразно проявляющихся в правовой сфере интересов, социальных стереотипов, ожиданий и ориентаций и т. п. свойств субъектов поведения. По ее онтологической природе, правовая культура нацелена на рационализацию, оптимизацию и гармонизацию правового поведения субъектов в процессе самоуправления ими этой стороной их жизни. Ее можно рассматривать также как одну из разновидностей характеристик нравственности населения — его поведенческую культуру в правовой сфере.

Каналы, через которые правовая культура регулирует правовое поведение, соответствуют функциям, присущим всем видам культуры как феномена: трансляции, селекции и инновации, т. е. обновления явлений, — в данном случае правовых, — общественного бытия.

Функция трансляции правовой культуры обеспечивает передачу ценностных образцов правового поведения. Условиями ее реализации является степень автономности, декларативности и директивности их элементов. Автономности (независимость), указывает на то, в какой степени, в каком направлении и с какой силой на правовую культуру влияют другие виды культур. Декларативность свидетельствует о мере конструктивности компонентов правовой культуры, степени соответствия их декларируемого и реального проявления в практике. Она конституирует алгоритм развития правовой культуры — в стиле эволюции естественного права или же волевого насаждения. Директивность реализации трансляционной функции культуры указывает на меру демократичности ее осуществления, степень независимости правовой культуры от обладающих правом диктата структур, властных над субъектом правового поведения. Селекционная функция правовой культуры характеризуется отбором из доступных присвоению компонентов правовой сферы тех, которые соответствуют потребностям развития правовой системы общества. Она проявляется через степень разнообразия, сплоченности, интеграции социально-правовой сферы общества. Разнообразие измеряется количеством образцов поведения, отражающих различные типы правовых отношений: правомерных, законопослушных и неправомерных; девиантных, продиктованных сознательным соблюдением правовых норм и ценностей и соблюдением их из страха кары; вследствие рациональной интериоризации правовой системы и иррационального и т. д. Многообразие отбора образцов правового поведения тем богаче, чем шире в обществе спектр правовых отношений, толерантнее общество, гибче система правовой культуры.

Социальная сплоченность характеризуется коллективизмом, единением вокруг общепризнанного интереса или индивидуализмом, эгоизацией социальной организации общества. Условием социально-политической стабильности общества является интериоризация большинством его членов социально-правовых ценностей и норм, в связи с чем, они должны теснее увязываться с правовыми компонентами индивидуального и группового сознания, мышления и поведения, что зависит от меры ориентаций людей на социетальные ценности бытия. Интегрированность социально-правовой сферы общества происходит из гармонизации норм, ценностей и других компонентов, детерминирующих правовое поведение людей. Регулятивный потенциал правовой культуры тем выше, чем гармоничнее согласованность выше названных компонентов на разных уровнях их взаимодействий.

Наследуемые обществом правовые ценности и нормы обновляются не только в благоприятных для совершенствования его социально-правовой системы направлениях, но, подчас, и в регрессивных, порождающих правовой нигилизм, беззаконие, аномию. Коррупция выражает промежуточное между нигилизмом и аномией состояние беззакония, делькта.

Позитивное обновление компонентов правовой культуры проявляется через оптимальность соотношения в нем их инновационности и устойчивости, соответствия его жизненному укладу большинства населения. Оптимальность — хрупкое явление. В эпоху радикальных общественных перемен, новые, актуальные для утверждаемого общества ценности, нормы, образцы поведения насаждаются в правовой культуре иногда столь усердно и стремительно, что вытесняют из бытия не только их устаревшие аналоги, но и те, которые еще достаточно эффективно обеспечивают потребности устойчивого функционирования общежития людей. Отсюда значимость меры соотношения рациональности и иррациональности правовых инноваций, соответствия их устоявшемуся укладу большинства населения. Первое характеризуется соотношением правовых норм, базисных на осознанных ценностях, символах и целях: с одной стороны, традиционных, основанных на привычках, правилах и ценностях обычного права; с другой, утверждаемых обществом в качестве инновативных. Второе, масштабами прямого и косвенного заимствования компонентов чужой правовой культуры.

Чрезмерная обновленческая неустойчивость компонентов и социального механизма правовой культуры порождает релятивизм социально-правовой системы, препятствует выработке необходимой для нее и для сплоченности общества стабильности правового поведения ее субъектов. А излишняя привя-

занность к традициям, засилье устаревших ценностей и норм ослабляет способность системы к расширенному воспроизводству путем саморазвития или посредством самообогащения заимствованиями извне. Непомерное заимствование компонентов и социального механизма чужих правовых культур ослабляет регулятивный потенциал правовой культуры страны-заимщика, как это и произошло в современной России в период радикально-либеральной перестройки ее правовой системы, проводившейся путем слепого насаждения элементов западных правовых культур. Наиболее желательной в свете обеспечения оптимальности функционирования социально-правовой системы общества является ее развитие без использования крайностей. Такой оптимум зависит от характеристик субъектов правовой культуры и характера общества, в котором они функционируют, а потому значителен континуум форм его проявления. Оптимальность функционального баланса правовой культуры того или иного ее субъекта и диапазон ее возможного континуума тесно коррелируют с целесообразностью тех или иных путей достижения субъектом благ в свете интересов общества.

Регулятивный потенциал правовой культуры зависит от степени выполнения ее трансляционной, селективной и инновативной функций, определяемой его полнотой и качеством. Такой потенциал тем значительнее, чем полнее и активнее взаимодействует с внешней средой через эти функции социально-правовая система, и они сами задействованы в процессах формирования правового сознания, мышления и поведения. Такой подход с позиций функционализма правовой культуры позволяет исследователю выделить с учетом специфики ее субъектов типы возникающих в ходе правового поведения ситуаций, последовательно расположить и измерить их на шкале правового культурного потенциала по степени его силы в алгоритме континуума «минимум — максимум». Реализуясь через названные функции, правовая культура, обретая свойства социального механизма, не только обогащает разнообразие форм, но и рационализирует с позиций интересов индивида и общества правовое поведение. Спектр действия этого механизма широк, имеет многоуровневый характер. На одном его крайнем уровне мы обнаруживаем систему социальных ценностей, правовых норм, правил и образцов поведения индивидов и их малых общностей, на другом — взаимодействия субъектов правовых отношений, в виде больших и крупных общностей людей в процессе их социальной деятельности. Многообразие типов этих субъектов обуславливает широту спектра регулятивного действия правовой культуры.

На микроуровне правовая культура через свои инструментальные функции позволяет субъекту правовых отношений формировать, исходя из его

интересов и учитывая сложившееся состояние макросреды, собственную тактику своего правового поведения. На макроуровне она способствует тому, чтобы субъекты правовых отношений действовали не только в своих особых, но и в социальных интересах стабильного функционирования общества. В обоих случаях в массе процессов правового поведения не всегда удается оптимизировать соотношение в нем частных, особых и всеобщих интересов его субъектов, что и является показателем несовершенства и слабости правовой культуры данного общества, делает их фундаментом коррупции.

Социальный механизм правовой культуры не только проявляется в правовом поведении, но и действует через таковое. Поэтому трансляционная функция правовой культуры реализуется успешнее тогда, когда транслируемые ею нормы, правила, образцы поведения тесно коррелируют с правовыми ценностными установками субъектов правовых отношений. В равной мере селекционная функция осуществляется тем эффективнее, чем теснее корреляция содержания правовой культуры соответствующего уровня с интересами субъектов правового поведения. Когда субъект транслирует другим субъектам обновленные им нормы и правила, то происходит обогащение (обеднение) правовой культуры и это следует рассматривать как акт позитивной (негативной) реализации ее инновационной функции.

Выступая способом взаимодействия компонентов социальной системы, правовая культура реализует прямые и обратные связи между правовым сознанием и мышлением ее субъектов, переводя стратегическую информацию о них на уровень языка тактического пользования и обратно, что собственно и обеспечивает взаимодействия между этими компонентами, описываемые разномасштабными языками и разноуровневой информацией. Причем, правовое сознание отражает функционирование объективных социально-правовых ценностей, норм и т. д. и эволюцию правовых отношений, а правовое мышление связано с включенностью субъектов этих отношений в деятельность в социально-правовой сфере бытия. В свете сказанного можно конкретизировать проблемность своего анализа как поиск оптимальных путей разрешения вытекающего из социальной сути правовой культуры перманентно воспроизводимого общественным бытием противоречия, обусловленного несопадением практических действий субъектов правового поведения и требований функционирующего общества к их реальному поведению.

Каждое конкретно-историческое состояние общества, его классов, социальных слоев и групп, являющихся субъектами правовой культуры, характеризуется только им свойственной и только на данном этапе их бытия ее спецификой. Поэтому именно социальная структура лежит в основе критериев типо-

логизации правовой культуры и ее компонентов, поведения ее общностей-субъектов на макроуровне, и индивидов, сходных образом жизни, являющихся ее субъектами на микроуровне.

Состояние общества детерминирует интегральные для него характеристики правовой культуры. Что касается свойственных ему социетальных групп, то каждая из них является носителем своей относительно самостоятельной правовой субкультуры, отражающей возрастные и социальные особенности этих групп, обусловленные спецификой их психологии, места и роли в системе общественного бытия. Эта специфика обусловлена у одних тем, что они еще только усваивают через социализацию связи и ценности, в т.ч. правовые, этого бытия; у других, прежде всего уровнем их образования и культуры; у третьих, в силу возрастной неспособности к интериоризации новых ценностно-правовых норм и т. д. Социализация интенсифицируется в пору перехода от детства к отрочеству, проходит стадию юности и ряд этапов молодости, называемой обществоведами «ранней зрелостью», продлеваемой из-за усложнения современного бытия социологией до 30-35 лет, а психологией развития даже до 40 лет. Но люди не только осваивают наследуемый ценностно-нормативный мир бытия, а в меру своей активности, преобразуют его, внося в него рекомбинации свойственных их субкультуре компонентов и свои инновации. Что играет особую роль в воспроизводстве общества и его социетальных элементов путем самовосстановления их структур, без чего они обречены на сход с арены исторического бытия.

Являясь одним из срезов общественного бытия, правовая культура воспроизводится в алгоритмах, характерных для его целостного воспроизводства: суженном, простом, расширенном. Но поскольку поведенческая культура является лишь срезом этого процесса, а правовая культура лишь разновидностью поведенческой культуры, то воспроизводится она по относительно самостоятельной от воспроизводства всего общества и других разновидностей поведенческой культуры траектории. Эта траектория, так или иначе, сказывается на характере целостного воспроизводства. И не столько через другие поведенческие культуры, сколько непосредственно, и отчасти через воздействие на воспроизводство других культур.

Входя через свою деятельность или, как это свойственно молодежи, через социализацию в структурную организацию общества, та или иная социальная группа его не только транслирует присущее ее правовой культуре нормативно-ценностное богатство и обновляет общую для социума культуру новыми нормами общественного поведения, но и деформирует в прогрессивную или депрессивную сторону совокупный процесс ее общественного воспро-

изводства. Когда она оказывается неспособной или не хочет освоить общесоциетальный ценностно-нормативный мир и чрезмерно интенсивно обновляет его негативными правовыми элементами своей субкультуры, правовая система общества деградирует, а сам носитель этой субкультуры погружается в состояние правовой аномии. Когда в таком же алгоритме происходит вхождение в культуру общества субкультур и других социальных групп, к тому же весьма отличных друг от друга, начинается правовая хаотизация, чреватая суженным воспроизводством и даже разрушением общества. Таким образом, правомерно говорить об относительной самостоятельности правовых субкультур составных социальных элементов общества.

Сущность правового сознания субъектов всех субкультур, представляет совокупность взглядов, убеждений, представлений о законности, правовых нормах, правилах. В них отражаются жизненный опыт и теоретические знания этих субъектов, рациональное и эмоциональное восприятие, осмысленные и интуитивные оценки их. Причем, в эпоху крутых социальных перемен все это выражается менее определенно, менее устойчиво, фрагментарнее.

Правовое сознание людей и социальных общностей — один из показателей их жизненной позиции и характеризуется неодинаковой степенью социокультурной развитости на том или ином этапе их бытия. Степень развитости этого сознания зависит от многих факторов и условий, среди которых привлекательность, непротиворечивость и стабильность компонентов функционирующей ценностно-нормативной системы. Да и вся правовая культура тех или иных ее субъектов — это совокупность противоречиво усваиваемых в процессе воспроизводства бытия правовых ценностно-нормативных знаний, касающихся возможностей достижения желаемых ими благ, обеспечиваемых в процессе их взаимодействия с другими субъектами правовых отношений. Характер достижения данных благ, помимо всего прочего, зависит от степени освоения субъектом системы компонентов этой культуры, а также от соответствия поведения входящих в общность людей правовым нормам. Но макроуровневое социальное единство общества и общностей относительно. Они внутренне дифференцируются по половозрастным и социальным признакам и каждый внутренний элемент является субъектом правовой культуры и ее компонентов. Причем, свойственная каждому из них субкультура в чем-то специфична и богаче совокупной правовой культуры их системной общности. Что специфицирует характер достижения благ и делает необходимым их конкретно-социологического эмпирического исследования.

В процессе его каждая правовая субкультура рассматривается в контексте общих для правовой куль-

туры более крупного социума закономерностей ее функционирования. Предметная проблемность особой правовой субкультуры проистекает из базовых закономерностей правовой культуры общества. На макроуровне анализ ее акцентируется на выявлении совокупности институтов, являющихся объективными структурами, образующими правовое пространство жизнедеятельности субъекта субкультуры в системе правовых отношений и обеспечивающими реализацию возможностей приверженных ей людей. На субъектном микроуровне акцент делается на ее своеобразии. Формируемое под воздействием институтов состояние системы права отражается в сознании субъектов как возможность реализации ими своих прав.

Такого же подхода требует анализ состояния группового и индивидуального правового сознания, мышления и поведения. Аккумулируя индивидуальные и групповые оценки компонентов социетальной правовой системы, правовая культура индивидов и социальных групп фиксирует качество знаний о них. Эти знания свидетельствуют о степени усвоения, владения и пользования данными субъектами правовой информацией, приобретаемой в ходе взаимодействия их друг с другом и с иными, базовыми для них субъектами. В связи с этим правовая культура субъектов познавательна с позиций, прежде всего, правового регулирования индивидуального и группового поведения. То же происходит и с предпосылками поведения, имеющими истоки в правовом сознании и мышлении. Поэтому комплексная оценка состояния правовой культуры требует использования системы показателей, позволяющих судить о масштабах и качестве ее развитости, выражающих степень ее социально-правовой зрелости. В этом контексте она может рассматриваться в качестве агрегированного показателя, характеризующего меру развитости правового сознания и мышления, их отражения в поведении ее субъектов.

Характеризуя формирование правовой культуры субъектов, социологи акцентируют внимание на воздействие систем правового образования и воспитания, а также на спонтанный характер рефлексии людей в отношении правовой составляющей социальной жизни. Все проблемы, возникающие при формировании и воспроизводстве правовой культуры субъектов и реализации их прав они подразделяют на две группы: связанные с субъективным отношением людей к своим правам и с их правовым поведением; и возникающие в зависимости от возможностей формирования и реализации их прав, зависящие от состояния правовой системы, эффективности социально-правовых механизмов защиты их прав в различных сферах жизнедеятельности, в т. ч. в деятельности правоохранительных органов и т. д.

В первом случае предметом исследования становятся: уровень правовой информированности и правовых знаний, состояние ценностно-нормативной составляющей правового сознания, механизмы формирования установок в области права, степень усвоения практических навыков реализации прав, модели правового и отклоняющегося поведения. Во втором, в соответствии со сложившейся в России ситуацией, — низкий уровень правовой культуры современного российского населения, способствующий росту в стране правонарушений и преступности, в том числе коррупции.

Исследования показывают, что сегодня правовая культура российского населения мозаична. Это негативно сказывается на всех сферах его общественного бытия, в том числе на развитии ее в процессе правовой социализации новых поколений. Последняя не вполне соответствует потребностям становления правового государства, да и этим поколениям ее состояние не позволяет использовать даже имеющиеся в российской правовой системе права, касающиеся различных направлений их жизни. Поэтому, актуализируется социологическое познание проблем управления формированием правовой культуры этих субъектов и реализацией ими прав, а также того, как в условиях социальной нестабильности и неопределенности деформируются институциональные механизмы воспроизводства правовых норм и ценностей.

Дисфункции институтов социализации, отсутствие единства в базовой системе ценностей общества препятствуют выработке непротиворечивых ценностно-нормативных стандартов права, становясь причиной противоправного поведения людей. Вместе с тем, низкий уровень их правовых знаний и неумение их воспользоваться собственными правами повышает риск превращения их в объект социального манипулирования. Особенно подвержена этому молодежь, находящаяся на этапе ее социального старта, когда негативы социальной среды социализации этой общности умножаются неустойчивостью психики молодых людей в период их взросления.

Сегодня, в силу размытости критериев и границ социально-классовой и внутриклассовой структуры пореформенного общества, социологи все чаще используют социально-демографические критерии, позволяющие анализировать его, используя половозрастные индикаторы особых этапов жизненного пути различных общностей. К тому же социально-демографические критерии легче перевести в систему количественных показателей, достаточно отражающих динамику обстоятельств и процессов, характеризующих общественное бытие людей и их общностей. Ведь интенсивность проявления этих обстоятельств градуируется процессами их социальной активности, а она тесно коррелирует с психофизиче-

скими особенностями, которые фиксируются возрастом. Это позволяет разграничивать разные стадии качественной динамики этапа социального бытия людей его количественным показателем.

Каждая стадия (этап) этого бытия означает изменение субъектами правовой культуры их прежнего социального статуса и приобретение нового. Параллельно у них изменяется устойчивость и полнота ценностно-нормативной структуры сознания, мышления и поведения. Т. о., динамика социального бытия людей и их общностей представляет собой своего рода ипостась становления их социальной субъектности. Оно является важнейшим периодом социальной транзигции, выступающей наиболее общим критерием жизненного пути индивида. Процессы такой транзигции являются результатом многолинейного воздействия на них воспитательно-образовательной и регулятивной деятельности общества и, по мере их развития, вбирают в себя инновативные усилия со стороны сущностных сил самих субъектов правовой культуры по переосмыслению и преобразованию предлагаемых им обществом ценностно-нормативных структур. И от стадии к стадии их социального бытия люди становятся все более активными (или пассивными) субъектами конструирования не только своей жизни, но и стратегий развития общества в различных сферах его функционирования, в т. ч. в сфере правовой культуры.

Современное состояние правовой культуры российского населения характеризуется ростом отклоняющегося, в т. ч. криминогенного, сознания и поведения и потому справедливо относится к одной из наиболее опасных социальных болезней российского общества, которая обесценивает любые прокламируемые позитивы его пореформенного бытия. В совокупности взглядов на причины этой болезни и на ведущие направления борьбы с противоправным сознанием и поведением людей преобладают две линии — юридическая и административно-политологическая. Каждая из них имеет свои подходы.

Многие юристы полагают, что правосознание современных россиян достаточно высокое и растет. А проблема в несовершенстве законов, низкой правовой подготовке законодателей, готовящих законы, а также в недостаточной юридической подготовке выпускников школы, особенно высшей, и в слабости информативно-консультативной правовой инфраструктуры. В этом случае проблему можно решить, опираясь на правовые знания. Их оппоненты говорят о недостаточной последовательности или излишней строгости наказаний за неправомерное поведение. Но все это не объясняет парадоксы разрыва единства, казалось бы, сопряженных по своей сути российских тенденций. С одной стороны, число юристов и прочих работников правовой сферы растет, количество правовых публикаций, особенно по-

пулярных, удваивается каждые 3-4 года, правовые дисциплины преподаются в большинстве школ, колледжей и вузов, правовые службы растут как грибы; столь же интенсивно смягчается система наказаний, растет число социальных психологов и социально-педагогических работников и сеть служб релаксации правонарушителей. С другой стороны, состояние правового сознания и поведения людей не только не улучшается, а последовательно ухудшается.

Мы полагаем, что во всем этом недоучитывается приоритет зависимости правовой культуры и ее компонентов от среды человеческого обитания, этической, морально-нравственной, социально-культурной и т.д. Названная зависимость — это область познания всего обществоведения и особенно цикла социально-правовых научных дисциплин, в ряду которых ведущее место занимают социология и психология права, девиантология, теории социализации и аномии субъектов правовой культуры. Эффективные в этом случае результаты обеспечивает синтез их содержания и методов исследования.

Девиация правоповедения людей в мире приобретает такие масштабы, что о ней можно говорить как о своеобразном проявлении глобализации экзистенциальных проблем и угроз не только будущему человечества, но и современному его функционированию. В пореформенной России названный процесс протекает более интенсивно. Темпы роста девиантного поведения в ней таковы, что уже можно говорить о формировании в менталитете страны устойчивого синдрома становления «преступного общества». Это подтверждают слова Д. А. Медведева на съезде ЮАР, что: «Россия, без преувеличения, — это страна правового нигилизма. Таким уровнем пренебрежения к праву не может «похвастаться» ни одна европейская страна...», и что ее «духовно нравственная основа... разрушена, и для правового нигилизма никаких препятствий не осталось. Сегодня дух пренебрежения к праву присутствует везде... В том числе проявляется и в форме коррупции в органах власти».

Синдром становления «преступного общества» выражает перекодирование самосознания субъектов российского общества, деформацию правового сознания уже на стадии ее социализации. Если у взрослых перекодированию сознания противится укоренившаяся система традиционных первоэлементов самосознания, то у молодежи это уже природовая, усваиваемая в ходе социализации, а потому труднее поддающаяся исправлению деформация.

Перекодирование сознания взрослых и природовую деформацию его у молодежи активизировали неудачи реформирования страны, породившие хаотизацию ценностных ориентаций масс и элит, частичную аномию их самосознания. Эта гипотеза вытекает из сущности природы сознания и самосозна-

ния, взаимосвязи их с реальностями бытия и традиционным менталитетом населения страны. Сказанное подтверждается данными статистики о динамике количества правонарушений и обследований их характера.

Объектно-предметные аспекты исследования правовой культуры имеют междисциплинарный характер. Они созрели тысячелетия: жалобы на порчу людей встречаются уже у древних и средневековых мыслителей. Эпоха Просвещения примечательна их научной концептуализацией и увязкой с правами личности в русле двух парадигм: личность есть продукт социальной среды; личность есть продукт воли индивида. Со временем связь правового сознания и поведения с правами личности вообще стала аксиомой буржуазных научных теорий отклоняющегося поведения людей. Сегодня эта аксиома подвергается сомнению. Отражением их стало заявление (2007 г., Париж, Сорбонна) патриарха Алексия II, суть которого в констатации им того обстоятельства, что некритичный акцент современного Запада и разделяющих его ценности культуртрегеров на правах человека в условиях тотальной роли в жизни принципов рынка пагубно повлияли на мораль и нравственность общественного бытия всего человечества.

Это заставляет пристальнее присмотреться к основаниям анализа девиации сознания и поведения в свете девиантологии. Природа девиантности имеет истоком стремление большинства навязать свои представления о норме меньшинству. Девиантное сознание — это девиантогенный<sup>2</sup> феномен. Деформации в нем норм и правил поведения изучаются с позиций разных наук. Они познают какой-либо один аспект девиации, в зависимости от того, какое и чье отклонение. Помимо философии, изучающей поведение с т. з. его соответствия ценностям, есть еще тройка наук, которые участвуют в изучении девиации всегда — социология, культурология и психология. Философия, интересуясь вопросами смысла жизни, человека и т. д., обеспечивает фундамент познания девиации в виде этических учений о том, что для человека благо и зло, формирующих его общие представления о норме и отклонениях от нее, и о том, как в связи с этим должен он жить. В социологии тоже есть особая отрасль — социология отклоняющегося поведения, изучающая то, как в процессе взаимодействий людей создается и поддерживается социальное общежитие. В аспекте девиации ее интересуют причины и механизмы того, почему и как субъекты самоотчуждают общепринятые нормы и правила поведения. В психологии есть патопсихоло-

гия, изучающая отклонения личности, и социальная психология, изучающая универсальные психологические реакции людей, в т.ч., связанные с проблематикой девиации. В культурологии сущность культуры как системы упорядочивающих бытие норм, ценностей, традиций, регулирующих взаимодействия людей, предопределяет ее ключевую роль в изучении нарушений этих феноменов.

Сначала отклонения от норм поведения каждая наука изучала самостоятельно, но со временем стали сталкиваться с явлениями, которые не могли объяснить, оставаясь в рамках их предметной области познания. Это подвигло на объединение, что институализировало междисциплинарный синтез, известный под именем девиантологии. Это еще не наука, поскольку нет набора необходимых для науки признаков. Это область познания, синтезирующая достижения и методы познания разных наук: во всех случаях — философии, психологии, социологии и культурологии, а в особых случаях и соответствующих проблематике специальных наук. К таким особым случаям относится правовая девиация сознания и поведения. Поэтому их изучение предполагает синтез методов познания названных наук с циклом правовых дисциплин и тех наук, которым подведомственно познание сознания и поведения личности, социальных общностей, определенного общества.

Совокупности подходов этих наук к изучению отклонений от норм, критериям типологизации девиации сознания и поведения и, соответственно известно пять типов объясняющих ее теорий. Первый использует биологический подход к наследственности: близнецовой, хромосомной, гармональных влияний и т. д. Второй опирается на подходы к психологии личности: фрейдистское психодинамическое направление, неопрейдистская типологизация личности, эволюционная концепция К. Лоренца и его последователей, бихейвиоризм Скиннера, когнитивная психология. Третий тип представляют социально-психологические теории, кладущие в основу механизмов девиации сознания и поведения когнитивный диссонанс, конформность и подчинение авторитету, массовидное поведение в составе социальных общностей как личностное, ролевое и массовое поведение, ролевое взаимодействие, в рамках которого психические отклонения могут выступать в форме нарушения остаточных норм. Четвертый тип представляют социологические теории: дюркгеймовская концепция аномии, мертоновская теория социального напряжения, субкультурная теория, выделяющая криминальную, протестную и отступающую субкультуры, формирующиеся в качестве реакции на социальное неравенство и оказывающие наиболее негативное влияние на личность, теории наклеивания ярлыков и стигмы, теория конфликта, дифференциальных ассоциаций, виктомологии и т. д. Пятый

2 Девиантогенное сознание несет в себе мотивацию или стимулы отклоняющегося поведения. Это свойство реальности — нести в себе потенциал девиантных форм поведения, провоцировать девиантность.

тип представлен концептуально-теоретическими философско-гуманистическими рефлексиями. Здесь выделяются концепции гуманистического направления в психологии (эго-психология, теория самореализации А. Маслоу, адаптации) и логотерапии В. Франкла, описывающей человека как ищущего смысл жизни, свободного субъекта, попадающего в вилку разрыва представлений между тем, кто он есть и кем он должен быть, что создает экзистенциальный вакуум, выражающийся в форме девиантности.

Особого внимания заслуживают социологические теории Э. Дюркгейма, Р. Мертона, Т. Селлина, А. Козна, Р. Дарендорфа, Дж. Г. Мида, Э. Сатерленда. Доминантной одной является посылка о решающей роли зависимости девиантности от характера среды, прежде всего, социальных отношений, других — субкультуры, символический интеракционизм и т. д. Первые теории пересекаются с марксовской теорией конфликта из-за социально неравного распределения важнейших ресурсов общества. Во всех этих теориях механизмы девиации связываются с процессами социализации. В связи с этим встает вопрос, почему неэффективны сегодня в аспекте предотвращения девиации правового сознания и поведения разных поколений признанные российским обществом институты социализации.

Социализация так или иначе исследовалась множеством ученых от антиков до современных обществоведов и гуманитариев. Однако их попытки разобраться в интересующей нас проблематике пока недостаточно эффективны. Предложения юристов касаются преимущественно вопросов совершенствования оперативно-разыскной, превентивно-контрольной, коррекционно-правоохранной, судебной и пенициарной систем. Не увенчались прорывами в этой сфере и усилия социологов. В теоретико-методологическом плане ими сделано немало. Однако прикладная реализация выработанных ими рекомендаций по снижению девиантного поведения оставляет желать много лучшего. Одни социологи его проблематикой занимались, имея ее на периферии их внимания или только в последнее время. А другие дальше понимания ее П. Сорокиным и другими классиками социологии не продвинулись.

Прямой профессиональной вины обществоведов в сказанном нет. Но есть, полагаем, связь недостаточной эффективности их прикладных рекомендаций с некоторой непоследовательностью теоретико-методологических посылок их исследований. У части их сказывается апологетическое использование ими познавательного арсенала западного обществоведения, который они не сумели из-за особенностей пореформенной российской жизни критически переварить и органически связать с отечественным опытом исследований советского времени. Хотя они в принципе тоже включали в себя многие касавшиеся

этих вопросов концептуально-теоретические положения из наследия социологии и социальной психологии Э. Дюркгейма, Г. Тарда, П. Сорокина и других основоположников классической социологии. Но то было органичное включение положений из материалистического обществоведения, удачно переосмыслившее недостаточно убедительно сформулированные марксистами гипотезы и покрывавшие пробелы марксистской теории и методологии или уточнявшие ее абстрактные формулировки с прикладных позиций. Тогда как нынешняя практика использования западного теоретико-методологического богатства отмечена эклектикой, идеализмом и субъективизмом. Включившие их в свой познавательный арсенал социологи, возможно даже незаметно для самих себя, стали игнорировать постулаты приоритетной зависимости правового сознания и поведения людей от среды, или же ограничиваться лишь учетом ее социально-культурных аспектов, причем с креном в субъективизм. Между тем, можно было бы насторожиться и спросить себя, почему при наличии тщательно разработанного концептуально-познавательного арсенала интересующих нас исследований и при богатых сетях социологических служб, запад все сильнее сотрясается от волн девиантного поведения не только масс, но и среднего класса, интеллектуальных и хозяйственных элит и т. д.? Не свидетельствует ли это об ущербности не только западной цивилизации, но и названного познавательного арсенала?

Впрочем, то, что исследования обществоведов пока не увенчались прорывами в решении негативных проблем правового сознания и поведения современного населения, зависит не только от характера их теоретико-методологического обеспечения. Сказывается неполнота учета ими реалий российского общества и чрезмерная автономность характера их исследовательской деятельности. Органическая взаимосвязь ключевых для исследования этой проблематики понятий свидетельствует, что познание их также требует органичности взаимодействия знаковых для них наук: юриспруденции, социальной психологии, социологии, культурологии, этики. Причем, их междисциплинарность должна осуществляться с учетом синтезирующей роли материалистической социологии личности. На уровне изучения сознания и поведения такая роль падает на ее долю. На правовом же уровне синтезирующую роль в этом познании должна играть социология права (юридическая социология), учитывающая специфику субъекта и объекта, раскрываемую социологией.

Возрастание роли социологии права в познании проблематики правовой девиации сознания и поведения обусловлено тем что, когда исследуются те или иные значимые состояния сознания и поведения социальных общностей, тогда психология и филосо-

фия, социология в целом и ее отрасли обеспечивают фоновое знание общих характеристик данных феноменов, а задача более конкретного, полного познания их падает на специализированные теории этих наук при сохранении синтезирующей роли междисциплинарного исследования за социологическими теориями. Предметно-объектная область исследования девиации правового сознания и поведения обеспечивается не только философией, социологией, культурологией и социальной психологией, но и совокупностью иных специальных наук. А синтезирующую роль в их взаимодействии играет в этом случае социология права. Появление ее обязано эвристической особенности последнего столетия, которая характеризуется возрастанием взаимодействия концепций и теорий в науках гуманитарного и социального профиля в силу исторических тенденций саморазвития научного знания и усложнения планетарного и национального бытия, требующее новых подходов к познанию появляющихся вследствие этого инноваций. Это полностью относится и к правоведению. Изменения в результате социальных революций сознания и поведения человеческих масс повлекли за собой развитие новых форм власти и государственности, усложнение взаимосвязей всех элементов общества, политической власти с другими видами власти, государства с обществом. Вследствие этого внутренняя логика саморазвития правоведения инициировала изменения в старых правовых концепциях, а также развитие новых правовых учений.

Одним из последствий этого стало появление социологии права или юридической социологии. Она выросла из политических и правовых учений прошлого века в процессе саморазвития практического и теоретического права. На что значительное влияние оказало утверждение в общественном бытии социальной толерантности и политического плюрализма, отразивших тенденцию перераспределения власти между государством и гражданским обществом, повлекших изменения сознания и поведении субъектов права. Сказался и сформировавшийся в этот период в общественных науках методологический плюрализм. Данные процессы обусловили появление новых областей общественного бытия, требующих правового обоснования. Методологический плюрализм же стимулировал разнообразие посылок и форм теоретического постулирования в познании этих областей.

Потенциал саморазвития традиционных отраслей правоведения оказался уже недостаточным для удовлетворения потребностей практического права. Это обусловило необходимость обращения правоведения к достижениям других общественных наук. А методологический плюрализм обусловил возможность такого обращения и развитие социально-политических учений не только о власти, но и об об-

щественном поведении, т. е. появление теорий новых областей права на основе междисциплинарного синтеза. В силу этого власти и правоведение начали активнее взаимодействовать с общественными науками. Что повело к обновлению в свете запросов практики традиционных политико-правовых учений и к появлению в их рамках новых, обогащенных другими науками, теорий.

Вследствие этого структура политико-правовых учений конца прошлого столетия стала выглядеть следующим образом: аналитическая юриспруденция, позитивистский нормативизм, прагматический позитивизм, политико-правовые концепции солидаризма и институционализма, социология юриспруденции, психологическая теория права, политико-правовые концепции национал-социализма, обновленный юстнатурализм, интегративная юриспруденция, теории элит, бюрократии и технократии. Причем, обновление системы политико-правовых учений на междисциплинарной основе, продолжается. Мы стали свидетелями как в качестве системообразующих элементов в этой области институализируются междисциплинарные теории правосознания и правоповедения, в числе которых концепции девиантогенеза и делинквентности. Продолжается еще институализация и социология права.

Одной из ведущих сегодня отраслей общего правоведения является юстнатурализм, а ядром его — естественно-правовая теория, юридический позитивизм и социологическая юриспруденция, под именем которого и следует искать социологию права (юридическую социологию). Естественно-правовая теория и юридический позитивизм замыкаются по преимуществу на объяснении, что есть право: одна в парадигме объективного права, другая — догматизма субъективного права. И обе они обращают мало внимания вопросам «живого права», тому, как оно действует, и, следовательно, использованию права в качестве инструмента социального регулирования и контроля. Юридическая социология призвана восполнить эти пробелы. Заявив себя в качестве «живого права», она сделала предметом анализа вопросы социального регулирования и контроля, которые обнаруживают себя через сознание на первых же стадиях правотворчества и сказываются через поведение на последующих стадиях правофиксирующей и правоприменяющей деятельности. Соответственно, объект внимания юридической социологии составляют процедуры оценок правового содержания социального регулирования и контроля, т. е., правового сознания и поведения.

Считается, что эта дисциплина начала формироваться с выходом монографии австрийского правоведа Е. Эрлиха, который постулировал следующее, принципиальное для нее положение: центр тяжести развития права не в законодательстве, не в юри-

спруденции, не в судебной практике, а в самом обществе. Этот постулат его выходил за узко понимавшиеся рамки юриспруденции, и потому автор назвал свой основополагающий труд социологией права. Действительно, его монографию можно рассматривать как одну из основополагающих для институализации юридической социологии или социологии права. Хотя в принципе-то эта социология имеет, по выражению Г. Гурвича, много дальних и ближних предтеч.

Дальние предтечи ее составляют, по его мнению, длинный список ученых — от Аристотеля до Прудона. Ближними предтечами социологии права он называет представителей юриспруденции интереса — «право как защищенный интерес» (Р. Иеринг), «право как порядок отношений» (С. А. Муромцев), «право как некая психологическая (психически переживаемая) реальность» (Л. Петражицкий) или «биофизиологическая реальность» (Н. С. Тимашев). По справедливости в ряду предтеч этой социологии следовало бы назвать имена социологов, которые дали теоретические основания для многих постулатов социологии права, а именно О. Конта, К. Маркса, Г. Тарда, Э. Дюркгейма, М. Ковалевского, П. Сорокина и др. Симптоматично, что многие из них были не только основоположниками социологии, но и дипломированными юристами, чье творчество знаменовало плодотворное содружество двух наук, важнейших для понимания природы проблем, как общества, так и власти.

По мере усложнения бытия, формирования гражданского общества, усложняются и задачи правовых наук. Это требует от правоведения учета присущих новому бытию, трудно уловимых средствами классических теорий права явлений, в т. ч. правового сознания и поведения. Что обусловило неизбежность возрастания значимости юридической социологии, которая: а) использует методы как правоведческого, так и социологического и социально-психологического познания, обладающего более эффективными средствами для проникновения в ткань социума; б) трансформирует общие и частные правовые, социологические и социально-психологические знания в качественно новое социально-правовое знание.

Стимулировавшие коррупцию процессы. Как мы уже отмечали, современное бытие россиян пришлось на сложное время смены общественного строя. Этому сопутствовали потеря большинством членов общества ценностных ориентиров, массовая безработица, криминализация отношений и преступность, наркомания и алкоголизм... Они-то и стали средой перекодирования жизненных установок не только молодежи, но и значительной части взрослого населения. Под их воздействием сформировались отличные от функционировавших ранее в России субкультуры. Свойством их стала массовая установка людей

на девиантное поведение, связанное с социальными рисками, опасными не только для носителей этих субкультур, но и для всего общества. В бытовой сфере оно приняло характер моды. Обладая качествами моды, столь ущербные субкультуры, воспроизводя себя, поддерживают возникшую в ходе реформирования нашей страны социальную напряженность в ней. В хозяйственно-экономической — стимулировало, наряду с прочими негативами, коррупцию. Это усиливает актуальность не только дальнейшей разработки теорий трансформации социокультурного кода, но и проблем эффективности используемых сегодня традиционных институтов социализации и ресоциализации индивидов.

Зарубежом исследования этих проблем имеют давние традиции, богатый теоретико-методологический аппарат, в частности, разветвленную систему понятий, выражающих сущность порождающих их процессов. Сохраняется эвристическое значение первых теорий социализации и ресоциализации, сформулированных К. Марксом, Э. Дюркгеймом, З. Фрейдом, Ж. Пиаже и другими классиками социологии и психологии, развитых последующими поколениями социологов, таких как автор понятия первичных групп, в которых происходят наиболее значительные процессы социализации, Ч. Кули, философ, социолог и психолог Дж. Г. Мид выделявший в процессе формирования личности субъективный и объективный аспекты, то есть способность человека внутренне представлять себя субъектом-наблюдателем и объектом-наблюдаемым, Э. Гофман, Т. Парсонс, Ю. Хабермас, Дж. Коулмен, Н. Смелзер, Э. Эриксен и другие ученые. Одни из них делали акцент на значение активного начала личности для формирования представлений о ней у окружающих. Утверждая, что только путем воздействия на окружение человек может пытаться контролировать и прогнозировать развитие своего жизненного пути, они развивали теорию «управления впечатлениями». Другие отводили большую роль в этой системе институту образования, указывая, что он призван смягчать противоречия между субкультурами. Третьи считали, что эти процессы значимы не для всего человека, а только для «части» его личности, представляющей его общественную сущность, утверждая, что «другая часть» индивида позволяет ему критически отнестись к ценностям его общества и в этой дистанции от общества происходит самоутверждение личности. Четвертые разрабатывали фокальную теорию развития личности, уточняли число этапов его, показывая, что ключевым для него является обретение чувства идентичности, когда происходит осознание себя в мире.

В последние десятилетия в связи с тенденцией перехода к междисциплинарной разработке этих проблем существенно углубились представления рос-

сийских обществоведов о правовой культуре. Так, Н. М. Кейзеров первым рассмотрел ее как разновидность родового феномена культуры, под которой он подразумевал уровень развития общественных отношений, необходимую для сплочения общества синтетическую характеристику человека, уровень и меру его развития, постулируя, что правовая культура имеет своим фундаментом систематическое воспроизводство условий, которое обеспечивает единство правовых знаний, интересов, ценностей и поведения в процессе их реализации; Аграновская Е. В., выделила наиболее значимые основания классификации правовой культуры и показала, что правовая культура невозможна без создания регулирующих ее эталонов, масштабов, а потому нормирование — это способ организации деятельности людей, и нормативная характеристика ее, наряду с аксеологической, составляет важнейший аспект культуры человеческого общежития; Спиркин А. Г., констатировал, что в развитии правовой культуры решающую роль играет осознание и реализация общественных интересов и потребностей, и разработал основания рефлексий по поводу природы правосознания и механизмов его выражения, в которых выражена связь базового для правовой культуры понятия правосознания с правовым поведением; Щегорцов А. А., показал связь последнего с функциями правосознания, выражающими его социальную сущность, типологизировал эти функции по степени их экзистенциальной загруженности на познавательную, идеологическую, нормативно-прогностическую, функцию моделирования и т.д. Казимирчук В. П. и Кудрявцев В. Н., показали, как эти функции, прямо или через взаимодействие друг с другом, вводят правовое сознание в систему регулирования поведения людей в правовой сфере; Ксенофонтов В. Н., рассмотрел значимость правового поведения через призму его направленности, знаковые признаки которой он усматривал в контроле сознания и воле субъекта правоповедения, определяя их как психологические признаки, а в юридическом аспекте выделив в качестве такого признака четкую правовую регламентированность поведения и подконтрольность государству, обеспечиваемые гарантированностью реализации его правовых форм и мерами ответственности за противоправное поведение; и др.

Из их работ напрашивается вывод, что важную сторону правосознания, а через него и правовой культуры в целом составляют его мотивационные универсалии, проявляющиеся через потребности, интересы, ценности индивида и, в конечном счете, в мотивах его правоповедения, являющихся значимым элементом его субъективной стороны. Типичными мотивами правоповедения считаются: внутренние убеждения и потребности субъекта в законности его поступков; понимание общественно-

го императива законности и сознательное соблюдение правовых норм; выработанная этими обстоятельствами или страхом перед наказанием привычка быть законопослушным; приоритет групповых интересов, желание соответствовать ожиданиям окружающих; правовой конформизм. Таким образом, мотивы правового и неправового поведения и реализация их объясняются состоянием правосознания, объективными условиями жизни и его субъективными аспектами.

Коррупция представляет собой деликтное выражение процессов правовой аномии, и как следствие, утверждения правового бескультурья все большей части современного российского общества, корни которого в деформации рассмотренных механизмов формирования правовой культуры. Ошибочно мнения, что преимущественным фактором здесь может стать быстрое повышение правовой (юридической) грамотности населения. Исследования показывают, что по отношению к закону, его соблюдению у юристов больше релятивизма, и даже своеобразного цинизма, что и подтверждается высоким уровнем корумпированности судебно-правоохранительных и т. п. органов.

Констатировав, что «дух пренебрежения к праву присутствует везде. На уровне бытового сознания, когда мы покупаем пиратские записи, и на уровне бизнеса, когда договоры оплачиваются сумками «налички»..., в форме коррупции..., которая имеет сегодня огромные масштабы и борьба с которой должна превратиться в национальную программу», — Д. А. Медведев в одном из своих выступлений особое внимание обратил на неудовлетворительное состояние самой правоохранительной сферы, и в заключение сказал: «Между тем правовым государством может быть только такое, в котором хорошо знают и уважают законы своей страны, а уровень правового сознания людей настолько высок, что позволяет контролировать действия чиновников»<sup>3</sup>... Правовой нигилизм развивается на основе пограничной, негативно отклоняющейся и неустойчивой системы социально-правовых установок.

Все это общественные последствия неумелого либерального реформирования экономики России, социальной организации, ментальности и культуры ее населения. Со времен горбачевской перестройки, около двух десятилетий они проводятся в алгоритме трансформационного разрыва практически всех фундаментальных скреп российской цивилизации. В результате, уже в первой половине 90-х годов, как свидетельствуют данные исследователей ИСПИ РАН (акад. Осипова Г. В., проф. Левашова В. К. и проф. Локосова В. В.) было нарушено необходимое для здоро-

3 Январские тезисы Дмитрия Медведева.//Российская газета. №3, от 24 января 2008, с. 2.

вого функционирования социальных макросистем соотношение предельно-критических и реальных показателей развития российского общества. Проведенные нами расчеты по использованной названными исследователями методике такого соотношения социальных индикаторов показали, что обнаруженные ими двенадцать лет назад тенденции общественного развития России полностью сохраняются и, более того, по многим позициям становятся даже еще более тревожными.

Соотношение предельно-критического и реального уровня преступности в российском обществе свидетельствует о близкой к тотальной криминализации в нем общественных отношений. Соотношение уровня потребления алкоголя о физической деградации населения. А соотношение числа суицидов на 100 тыс. населения — о фрустрации массового сознания. В своей совокупности эти и прочие из этого разряда соотношения свидетельствуют об устойчивой аномии общественного сознания, которая сложилась и сохраняется в России на протяжении пореформенных десятилетий, находя проявление в девиантности и делинквентности, в том числе в коррупционной форме.

Заключение. На основе своего скромного теоретико-эмпирического анализа, мы пришли к выводу, что для успеха борьбы с коррупцией необходимо системное повышение правовой культуры всех групп населения, которое, в свою очередь, требует кардинального совершенствования социальной политики в стране, что тянет за собой длинный шлейф обеспечивающих его мероприятий. Суть последних должна сопрягаться с пониманием правовой культуры индивидов и социальных групп как исходной детерминанты правовой разновидности их культуры поведения, способа их деятельности в правовой сфере общества и социального механизма реализации в пространстве этой деятельности регулятивных функций относительно правового поведения ее обладателей. При этом должна учитываться ключевая роль ценностно-нормативного и мотивационного сознания и мышления субъектов и социальной среды в формировании и функционировании правовой культуры и ее регулятивной эффективности в отношении правового поведения субъекта.

Правовая культура людей и социальных групп их является синтезом наследуемой ими правовой культуры общества с инновативными элементами ее, продуцируемыми этими субъектами, и этот процесс многовариантен, причем некоторые варианты его чреваты для общества большими или меньшими издержками. Существует тесная связь вариантов и тенденций этого синтеза с мерой социальной неопределенности в общественном бытии людей и социальных групп. Что и показал ход реформ, ее породивших.

Наши исследования показали наличие зависимости правосознания и правовой культуры, а, соответственно, и правоповедения людей от характера их образования, а также от доверия к законам. Вместе с тем выявилось, что эта зависимость слабее детерминирующей силы социальной среды, ее наиболее значимых факторов, что позволяет констатировать приоритетную зависимость от них, как правового сознания, так и правомерного поведения наших респондентов. Выяснилось также, что положение с состоянием правового сознания и правомерного поведения современных россиян последовательно ухудшается. Главной причиной этого является неоправдание порожденных реформами общества надежд на кардинальное улучшение жизни в стране, конкретных социальных групп ее населения. Немаловажной причиной является и то, что в российской социальной политике отсутствует системность, которая проистекала бы из научно обоснованных потребностей формирования правовой культуры населения страны.

Таким образом, одной из причин слабого влияния на культуру правосознания и правоповедения населения современного обществоведения является недоучет им приоритетной зависимости этих феноменов от социальной среды, социально-культурных и гуманитарных факторов. Обществоведы не могут также прийти к согласию по этим вопросам, поскольку испытывают нехватку информации о состоянии социальной среды и иных факторах, оказывающих приоритетное влияние на сознание и мышление людей. Эти обстоятельства затрудняют выработку рекомендаций по совершенствованию социальной политики и повышению ее эффективности.

Негативно сказывается на изучении и повышении правовой культуры россиян излишнее увлечение западными правовыми системами, их большей частью ментально чужеродными концепциями и теоретическими послылками и построениями. Считаем нужным повторить, что нашими элитами чрезмерный акцент делается на использовании ограниченной ценностями атлантической цивилизации концепции прав человека, являющимися альфой и омегой всего западного обществоведения. Это порождает просчеты в определении объектно-предметной области правового сознания и правомерного поведения, крен в их личностные аспекты в ущерб общественно-коллективным. И, следовательно, ущербную ориентацию работы по формированию правового сознания и поведения индивида исключительно на связи его с правами человека в обход обязанностей последнего, без учета его морально-нравственных императивов. А это способствует укоренению аморализма человека

Необходим пересмотр или коренное совершенствование реализуемой стратегии национальной социальной политики. Она явно перегружена второ-

степенными, ориентированными на злобу дня сюжетами и не вполне учитывает те необходимые для обеспечения ее эффективности социальные и социально-политические составляющие, которые вытекают из предназначения и природы такого документа. Это обуславливает многие ее слабости. Помимо недоучета кризиса основных институтов социокультурного развития россиян, эта политика чрезмерно ангажирована частными и особыми партийными интересами, тогда как по духу стоящих перед нею задач она должна носить общенациональный характер. В силу этого реализуемые ею цели и задачи непонятны и частично даже чужды подлинным интересам большей части общественных групп населения страны.

Усиливающаяся бюрократизация всех современных обществ и чрезмерная имущественная и социально-экономическая дифференциация совре-

менного российского общества, а также интенсивно растущая в ущерб подлинной культуре России шоу-индустрия досуга существенно повышают значимость для сплоченности организации социального общежития носителей различных правовых субкультур, так называемых, «peer group», поскольку обозначаемое этим понятием равенство относится не только к возрасту, но и к социальному положению. А оно в современной России у разных групп населения поляризуется. Это порождает антогонизацию субкультур разных социальных групп и уход их от культуры всего общества. Поляризация этого рода порождает антагонизацию отношения их к власти, чему способствуют неодинаковые темпы интеграции этих групп в общество, интериоризации ими его основных ценностей. Недоучет этого реализуемой социальной политикой актуализирует задачу ее переработки с учетом изменений в стране.

## Глава четвертая

---

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ПРАКТИКЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

# ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ – ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМА ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

**Г. С. КОМАРОВА,**

заместитель председателя Международного антикоррупционного комитета, руководитель юридического отдела Международной академии методологии государственного управления

Стоящие задачи по преодолению системного кризиса в России, по подъему России на новую, более высокую ступень развития цивилизации требуют более эффективных усилий верховной власти, государственных органов всех уровней, консолидации институтов гражданского общества, сталкивающихся с обструкцией со стороны чиновников.

В настоящее время Россия вошла в ту фазу системного кризиса, угроз общественной безопасности, в которой негативные тенденции и реформы последних лет в экономической, социальной, техногенной сферах начинают приводить к новым типам социальной несправедливости, различного рода нестабильностям, катастрофам и бедствиям. Передел сфер влияния в стране вступил в фазу силового противостояния, что многократно увеличивает риски, повышает цену политических решений, принимаемых в настоящее время.

Задача, стоящая перед государством, — разработать новую методику оценок, выявить факторы повышения эффективности государственного управления как основного элемента системы национальной безопасности.

Сегодня мы стоим перед выбором: либо, принимая необдуманные решения, государство будет удаляться от проблем народа, теряя доверие, и как следствие — власть, либо осмысленно поводить политику, понятную каждому гражданину.

Реалии жизни свидетельствуют о многочисленных фактах нежелания представителей власти строить в России гражданское общество, о боязни чиновников показать истинную цель их проектов, программ и законов. В результате таких действий, какие мы наблюдаем сейчас в Российской Федерации со стороны представителей системы государственного управления, страна вошла в системный кризис, последствия которого почувствовали миллионы граждан нашей страны.

Дееспособность аппарата власти весомо снижается по причине того, что значительная часть представителей высших органов власти — главный фор-

пост коррупции — поражена коррозией управленческого аппарата.

Коррупции в системе государственной службы приобрела огромные размеры.

Так, по данным исследований Института социологии Российской академии наук, россияне считают, что подавляющее большинство должностных лиц в высших органах власти — 60,1 % — используют свое положение в личных, корыстных — коррупционных целях (1). И это не может не отражаться на действительном положении дел в жизни страны.

Остановимся на одном примере. Председатель Счетной палаты РФ С. В. Степашин констатирует: на снижение социальных рисков по безработице в 2008 году было выделено 500 млрд руб., объем нарушений бюджетной финансовой дисциплины по этой позиции — 100 млрд руб., в бюджет удалось вернуть только 1 млрд руб. (2).

Как не вспомнить жесткие оценки проявлений коррупции в структурах власти, которые звучат в заявлениях первых руководителей государства, на научно-практических конференциях, в заявлениях общественных и политических деятелей, с экранов телевизора, в многочисленных подборках исследовательских материалов, в электронном ресурсе Интернета, в публикациях СМИ: правящий класс превращается в раковую надстройку.

«Ножницы» между тенденциями коррупционных действий представителей власти и контролем за ними со стороны государства, по официальной статистике, особенно между фактической и реально осуждаемой коррупцией, составляют один-два порядка. Противники закона прямого действия о борьбе с коррупцией приводили подобные факты как аргумент: дело не в законе, а в бездействии органов правоохраны. Кроме того, сам факт торпедирования закона властями не мог не сказаться на отношении правоохранительных органов к борьбе с коррупцией. И положительные сдвиги в противодействии коррупции не произойдут до тех пор, пока не осуществится замена господствующего принципа коррумпированной части

должностных лиц, властной элиты: «власть считается основанием авторитета» принципом «основанием власти является ее авторитет».

По сути коррупция — это власть плюс криминал, криминализованная власть в действии, что нашло свое отражение в новых российских антикоррупционных законах.

Федеральным законом РФ «О противодействии коррупции» (3), одобренным Советом Федерации 22 декабря 2008 года, устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящей Федеральном законе:

1) коррупция:

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

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

2) противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Долгожданный Закон принят. Теперь действие, исполнение его государством, властью, обществом обусловит реалии противодействия этому всепроникающему социальному злу. Работа в этом направлении активизируется (4, 21-37).

В реализации программных документов, инициированных Президентом РФ Д. А. Медведевым, Председателем Правительства В.В. Путиным, Председателем Совета Федерации Федеральное Собрания РФ С. М. Мироновым, должное внимание уделяется проблеме ответственности власти, аппарата го-

сударства в преодолении коррупции, системного кризиса.

Программой системы деятельности является «Национальный план противодействия коррупции», утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г. В нем отмечается, что в Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы, в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Разработан комплекс мер по противодействию коррупции — законодательных, управленческих и социальных.

Первый блок — совершенствование правового обеспечения борьбы с коррупцией.

Исследователи выделяют три основных аспекта:

1) обоснованное определение правового статуса участников управленческих, экономических, трудовых отношений;

2) принятие законодательных актов РФ в связи с противодействием коррупции и изменение законов и иных правовых актов на федеральном и региональном уровнях (5);

3) знание, соблюдение принципов проведения оценки правовых актов на коррупциогенность, их правильное использование как гарантия высокого качества соответствующих работ, широкое распространение способов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (6).

Второй блок противодействия коррупции образуют механизмы совершенствования государственного управления. По-прежнему актуален вопрос об объеме функций государства в экономической и социальной сферах, о пределах и эффективности государственного администрирования.

Широкое распространение получает использование способов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (7).

Многое зависит от упорядочения административного контроля и проверок деятельности субъектов предпринимательства. Нужно строго соблюдать правила проверок и не нарушать их ведомственными инструкциями и фактическими коррупционными запросами (8).

В механизме государственного управления многое зависит от уровня служебного поведения, то есть от организации деятельности государственных служащих. Действующий Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» создает для этого необходимые предпосылки. И все же триада «права, обязанность, ответственность» часто не срабатывает. Коррупциогенность сознания служащих и пренебрежение общественными ценностями и публич-

ным долгом нередко толкают их к противоправным действиям. Служебное поведение отклоняется от нормативных моделей и выражается либо в прямых нарушениях законности, либо в формально легальных, но по смыслу противоправных действиях (бездействии).

Таково явление рейдерства, которое порождает цепь действий чиновников правоохранительных, регистрирующих и иных органов внешне в рамках их полномочий, но в корыстных целях.

Третий блок в антикоррупционном механизме — социальный. Он призван охватывать целеустремленные действия институтов гражданского общества. Формируемая общественная среда создает обстановку социальной нетерпимости к проявлениям коррупции: нужно активно реализовывать Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Необходимо повышение правовой культуры граждан путем введения и расширения каналов правовой информации и реального доступа к ней. Воспитание уважения к закону должно стать важной составляющей всех образовательных институций: процесса обучения в школах и вузах, институтах и центрах повышения квалификации служащих и работников бизнес-структур.

Коррупция — болезнь всего общества, и лечить ее нужно усилиями всех граждан страны.

Институт законодательного и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации подготовил правовую образовательную программу «Коррупция: причины, проявление, преодоление».

Центр стратегических разработок проанализировал процесс внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов — 2004–2009 гг. (6, 23–24):

№ п/п	Шаги внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	Год
1	Начало положено публичным признанием Президентом России проблемы («наличие корней коррупции в законодательстве») и постановка им задачи («обеспечение системной антикоррупционной экспертизы законодательства»).	2004
2	Подготовлена памятка эксперту по анализу (экспертизе) коррупционности законодательного акта (ЦСР).	2005
3	В Концепции административной реформы указано: «разработать методику экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти на коррупциогенность»; «внедрить экспертизу нормативных правовых актов органов исполнительной власти на коррупциогенность»; устранить выявленные коррупционные факторы.	2005
4	Проведена апробация памятки в Государственной Думе (15 проектов федеральных законов и 3 федеральных закона)	2005–2008
5	Подготовлена методика анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (ЦСР)	2007
6	В процессе реализации Концепции административной реформы обеспечено применение методики (более 40 субъектов РФ, более 5 ФОИВ).	2006 – наст. время
7	Приняты региональные нормативные правовые акты об АЭ НПА (более 50 субъектов РФ)	
8	Проведены тренинги (не менее 4 федеральных госорганов, 25 субъектов РФ, 3 МО; представители высших органов власти более 55 субъектов РФ).	
9	Дан старт мониторинга антикоррупционной экспертизы; распространение ее на постсоветском пространстве.	
10	Отражены требования Национального плана по противодействию коррупции, требования Федерального закона «О противодействии коррупции».	2008
11	Начало реализации Национального плана (прокурорский надзор и др.).	2008 – наст. время
12	Принято постановление Правительства РФ о методике и правилах проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.	2009

Как видим, подчеркнута стратегическая цель внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов — сокращение возможностей использования права в интересах коррупции, снижение коррупционности российских законодательных и иных правовых актов.

Требование времени — использование уже разработанных методик (9) как условие повышения эффективности теории и практики противодействия коррупции, поиск новых путей, форм, методов преодоления этого поразившего общество сверху донизу социального зла в утверждении правового государства, гражданского общества.

Предпринятые в последние годы Президентом РФ, Государственной Думой ФС РФ, Советом Федерации ФС РФ и Правительством РФ законодательные инициативы и социально-политические меры, особенно во второй половине 2008 года, вселяют обществу надежду на то, что все это является началом серьезной взвешенной политики государства, направленной на развитие истинной демократии, гражданского общества, установление прозрачности власти, на воспитание нового поколения честных государственных и муниципальных служащих и существенно снизит уровень коррупции.

Системное противодействие коррупции как коррозии власти осуществляется на основе преодоления деформации государственной и правовой системы, развития комплексных мер — законодательных, управленческих и социальных, повышения эффективности государственной службы — совокупности государственных органов, их должностных лиц, государственного аппарата и муниципальной службы — профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий органов местного самоуправления.

Одним из условий для различных коррупционных злоупотреблений является живучесть и распространенность противоправной практики среди чиновников — субъектов государственного управления — использующих отсутствие детализированных запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих в реализации ими полномочий, контроля, в том числе общественного, за деятельностью органов власти.

Уместным будет обратиться к действующему законодательству (10). Развитие законодательства о государственной и муниципальной службах — важное направление правотворчества в настоящее время: как никогда ранее стало востребованным адекватное отражение жизненно важных интересов граждан, общества и государства, активизации механизмов в преодолении коррупции.

В частности, уровень эффективности управленческих структур обуславливает необходимость:

1) соответственного законодательного регулирования деятельности органов государственной власти;

2) системного формирования правосознания и правовой культуры государственных и муниципальных служащих на основе потребности и установок антикоррупционной деятельности;

3) учета обязательного оценочного компонента управленческой компетентности, включающей антикоррупционную составляющую, при аттестации государственных и муниципальных служащих;

4) создания и развития комплексной системы правового обучения и воспитания молодежи, граждан России с целью формирования нетерпимого отношения к проявлениям коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества, в особенности в формировании знаний, взглядов, убеждений, готовности к реализации идеала общества без коррупции у субъектов органов государственного и муниципального управления;

5) усиления контроля за деятельностью государственного и муниципального управленческого аппарата на основе критериев выявления каких-либо правонарушений коррупционной направленности.

В противовес категории должного, реалии всех сфер жизнедеятельности нашего общества, отражающиеся в системных оценках россиянами распространения коррупции в структурах власти, концентрируются в утверждении, что подавляющее большинство — 60 % должностных лиц в высших органах власти используют свое положение в личных, корыстных — коррупционных целях (11). В немалой степени это обусловлено тем, что в обществе утвердились традиции, по которым руководитель, начальник либо сам выстраивает систему отношений с подчиненными, либо вписывается (сам подчиняется) установленному в организации порядку взаимоотношений. Чем больше свободы у каждого начальника, тем больше произвола с его стороны. Чем больше руководство предприятия думает о показателях эффективности работы и людях, которые в нем работают, тем больше оно регламентирует все производственные отношения и продумывает вопросы соответствия занимаемой должности, ответственности за свой участок работы и вознаграждения за труд. В результате действует закономерность — чем выше должность и оплата труда, тем выше и спрос с этого человека и его ответственность за эффективную работу подчиненных ему людей.

К сожалению, общество выработало смесь формальных и неформальных законов, о которых оно не особенно и задумывается, не пишет, не говорит, но которым в результате следует. В условиях хаоса, многословия и запутанности, люди в одиночку не могут разобраться ни в том, как им правильно думать, ни в том, как им правильно поступать, и начинают дей-

ствовать порывисто и импульсивно, что характеризует развитие недомыслия и издержки практики.

Сравним два пути в иерархии служебных отно-

шений — коррупционный и демократический, что, в определенной мере, функционирует на уровне обыденного сознания (12, 11-12).

### Два пути продвижения в иерархии служебных отношений

Демократический путь	Коррупционный путь
<i>Занятие служебного положения (места в иерархии)</i>	
Рабочее место как ответственность за результат своего труда и перед определенным количеством людей	Рабочее место как кормушка
<i>Исполнение своих служебных обязанностей</i>	
Ответственное исполнение – желание сделать максимально больше и лучше	Стремление сделать минимум – только для того, чтобы удержать или не потерять свое место
<i>Главная черта во взаимоотношениях с начальством</i>	
Построение корректных отношений в рамках должностных обязанностей каждого с сохранением свободы духовно-нравственного поведения	Сохранение хороших отношений любой ценой, в т. ч. путем нравственной деградации как начальства, так и подчиненных
<i>Отношения к подчиненным</i>	
Уважительное и равное отношение в духовно-нравственном аспекте	Уничижительное, подозрительное и равнодушное отношение
<i>Отношение к конечному результату деятельности предприятия</i>	
Ответственное	Показное – только в рамках необходимости удержания своего рабочего места
<i>Главный мотив продвижения по служебной лестнице</i>	
Самореализация в соответствии с высокими духовно-нравственными принципами	Занять более хлебное место, где меньше работы и больше отката (выше степень паразитизма и эксплуатации людей и более высокая устойчивость положения (например, депутатская неприкосновенность))

Это подтверждает, что негативные традиции, проявляющиеся не только на психологическом уровне, уровне обыденного сознания, но и в системе управления обществом, требуют незамедлительного реагирования: ставить и реализовывать задачи в системе повышения квалификации госслужащих соответственно требованиям времени, соответственно идеалу граж-

данского общества, общества без коррупции (4).

Проблема повышения квалификации госслужащих в плане снижения уровня их коррупционности нашла свое выражение в государственной Программе «Реформирование и развитие системы госслужбы РФ (2009–2013 годы)» (5). Остановимся на следующем аспекте — фрагменте этой Программы.

### Целевые индикаторы и показатели Программы «Реформирование и развитие системы госслужбы РФ (2009–2013 годы)»

Показатели	Значение показателя в конце I этапа реализации Программы (2010 год)	Значение показателя в конце II этапа реализации Программы (2013 год)
Число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих	не менее 200 % от базового значения*	не менее 300 % от базового значения

Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации	не менее 150 % от базового значения	не менее 200 % от базового значения
---	-------------------------------------	-------------------------------------

\* базовые значения показателей определяются после утверждения методики их расчета и принимаются за 100% величины каждого показателя в год.

В свете вышеизложенного отношение первых руководителей структур власти как федерального, так и муниципального уровней к проблеме формирования кадровой составляющей системы государственного управления, повышения профессиональной квалификации госслужащих, контроль степени их коррумпированности — важнейший индикатор антикоррупционной экспертизы органов власти, индикатор содействия реализации антикоррупционной политики государства.

В связи с этим актуализируется вопрос практического формата: внимание первых лиц ведомств власти к осуществлению программ повышения квалификации госслужащих с учетом усиления потенциала противодействия коррупции, снижения показателя коррупционности того или иного ведомства властных структур в шкале мониторингового исследования «Проявление противостояния представителей органов власти реализации «Национального плана противодействия коррупции», утвержденного Президентом РФ Д. Медведевым 31.07.2008 г. и Федерального Закона РФ «О противодействии коррупции», принятого ГД РФ 19.12.2008 г. (15).

Как положительный пример заслуживают внимания подходы к решению проблемы повышения профессиональной квалификации государственных служащих, снижения степени их коррумпированности в деятельности Международного антикоррупционно-

го комитета, Международной академии корпоративной безопасности:

- действует Центр теории и практики преодоления коррупции;

- разработаны и подготовлены к реализации Программы «Основы противодействия коррупции» для 36 и 72-часовых семинаров как на федеральном, так и на региональном уровне, как для государственных служащих, так и для служащих муниципальных органов управления.;

- проведена Международная научно-практическая конференция «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства»;

- опубликована книга (16) «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства» — Межведомственный научный сборник, т. 1(39);

- по этой же проблеме готовятся: Вторая международная научно-практическая конференция, второй том книги.

В заключение следует отметить: каким будет исполнение антикоррупционного законодательства в условиях утверждения правового государства, гражданского общества определяется тем, каково будет участие в этом органов государственной власти, правоохранительных служб, структур гражданского общества, всех граждан, которым не безразлично будущее России.

## Литература:

1. Российская газета. 2008. 5,6 июня
2. Программа ТВ «Вести», 07.12.2009 г.
3. Федеральный Закон «О противодействии коррупции» / Российская газета, 30 декабря 2008 г.
4. Комарова А. И. Российское общество без коррупции — норма жизни. // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Главный редактор А. И. Комарова. М. 2009. Том 1(39).
5. См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Закон РФ от 26 июня 1992 г. «3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»; Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ.
6. См.: Правовые акты: антикоррупционный анализ // [И.С. Власов и др.]; отв. ред.: В.Н.Найденко, Ю.А.Тихомиров, Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Научно-исследовательский центр ФСБ России. — М. : Юридическая фирма «Контракт», 2010. — М. : Волтерс Клувер, 2010.
7. Краснов М. А., Талапина Э.В. Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М., 2004; Талапина Э.В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (эксперизы) коррупционности нормативных правовых актов. М., 2007.
8. Федеральный закон от 26 декабря 2006 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Указ Президента РФ от 15 мая 2008 года № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».
9. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»; Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».
10. Федеральный Закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 18 февраля 1999 г. № 35-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»; Федеральный Закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском образовании».
11. Российская газета. 2008. 5, 6 июня.
12. Румянцева Е. Е. Коррупция: война против людей, свободы и демократии. М.: ИНФРА-М, 2010, с. 11-12.
13. Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 г. № 1722 «О повышении квалификации и переподготовке федеральных и государственных служащих»; Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 1995 г. № 103 « О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих»; Указ Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997 г. № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих»; Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 № 1047 «Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2001 г. № 78 «О Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2001 г. № 109 «Об утверждении Положения о государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 27 декабря 1995 г. № 12 «Об утверждении Положения о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов»; Постановление Государственного комитета Российской Федерации по статистике от 18 октября 1996 г. № 130 «Об утверждении формы федерального государственного наблюдения за выполнением государственного заказа на переподготовку и повыше-

ние квалификации государственных служащих»; Приказ Министерства образования Российской Федерации от 31 июля 2000 г. № 2370 «Об утверждении государственного образовательного стандарта дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и профессиональной переподготовки) федеральных государственных служащих».

14. Программа «Реформирование и развитие системы госслужбы РФ (2009-2013 годы) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.rg.ru/pril/30/91/05/4867.1.gif>/ свободный. — Загл. с экрана.

15. Программа исследования Международного антикоррупционного комитета «Проявление противостояния представителей органов власти реализации «Национального плана противодействия коррупции», утвержденного Президентом РФ Д. Медведевым 31.07.2008 г. и Федерального Закона РФ «О противодействии коррупции», принятого ГД РФ 19.12.2008 г.» (2009-2010 гг.). М. 2010.

16. См.: Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Главный редактор А. И. Комарова. М. 2009. Том 1(39).

# МОНИТОРИНГ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ<sup>1</sup>

Раунд 3 (февраль 2010)

**Ф. САЙДУЛЛАЕВ,  
Н. СМЕРНОВ,**

эксперты автономной некоммерческой организации  
Национальный институт системных исследований  
проблем предпринимательства, Москва

## Введение

Коррупция в России является негативной системной характеристикой институтов государственного и муниципального управления, которая является существенным препятствием для обеспечения устойчивого экономического роста, повышения конкурентоспособности экономики и благосостояния граждан.

Противодействие коррупции становится особым видом публичной политики — антикоррупционной политикой — представляющей комплекс последовательных мер, осуществляемых на высшем государственном уровне и предполагающих вовлечение в их реализацию представителей власти, бизнеса и гражданского общества. Одним из инструментов реализации антикоррупционной политики является публичный мониторинг.

В 2008 году Президентом России Дмитрием Медведевым был объявлен политический курс на борьбу с коррупцией и уже в конце года Государственной Думой был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>, а вместе с ним и целый «пакет антикоррупционных законов». Вместе они установили рамочные федеральные правила (институциональное оформление) антикоррупционной политики.

Целью предлагаемого мониторинга является экспресс-анализ на основе доступной информации работы, проводимой регионами России по созданию и совершенствованию организационно-правовой базы противодействия коррупции, и составление рейтинга субъектов Российской Федерации по определенному набору внешних показателей, отражаю-

щих их антикоррупционную деятельность.

Рейтинг состоит из двух основных частей:

1. Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции,
2. Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции.

В результате соотнесения качества организационно-законодательной базы к ее наличию появляется возможность получить региональные оценки «относительного качества» организационно-законодательной базы противодействия коррупции, являющейся базисом для успешной реализации антикоррупционной политики.

В качестве информационных источников использовались официальные интернет-сайты субъектов РФ<sup>3</sup>, а также справочно-правовая база «Консультант — Региональное законодательство»<sup>4</sup>. Данные приведены по состоянию на 1 января 2010 года.

В целях получения качественных результатов и для минимизации возможных ошибок предварительные результаты Мониторинга направляются в региональные органы власти для ознакомления с просьбой в случае возникновения направить в наш адрес свои комментарии, замечания и предложения.

По результатам такой рассылки в рамках предыдущего, 2 раунда, было получено около 20 писем, на каждое из писем был дан исчерпывающий ответ на изложенные в нем замечания.

Методика оценки результатов 3 раунда мониторинга скорректирована с учетом произошедших изменений федерального законодательства, а именно принятия федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» и соответствующих подзакон-

1 Воспроизведение, распространение, перевод, переработка, доведение до всеобщего сведения исследования или отдельных его частей разрешается только при условии обязательной ссылки на АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» и с указанием источника публикации.

2 Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции».

3 Включая официальные интернет-сайты государственных органов власти субъекта РФ, на которые есть прямая ссылка с официального интернет-сайта субъекта РФ. Перечень официальных интернет-сайтов субъектов РФ приведен в Приложении 2.

4 Перечень проанализированных нормативных правовых актов приведен в Приложении 3.

ных актов<sup>5</sup>. Суть изменений заключается в исключении из мониторинга оценки наличия в регионах методики антикоррупционной экспертизы, так как теперь она едина для всех в соответствии с п. 3 части 1 статьи 3 указанного федерального закона.

Результаты мониторинга представляют интерес для региональных, федеральных и местных органов власти, представителей научно-экспертного сообщества, а также всех граждан, интересующихся актуальными вопросами антикоррупционной политики в России.

По всем вопросам относительно настоящего мониторинга можно обращаться в НИСИПП к руководителю направления Смирнову Николаю Валериевичу по указанным контактными данным.

### **1. Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции**

Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции показывает, какие действия в направлении антикоррупционной политики были осуществлены регионами и являются открытыми для граждан. Соответствующая балльная оценка проводилась на основе следующих составляющих антикоррупционной политики:

- Закон субъекта РФ о противодействии коррупции;
- Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение);
- Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ;
- Порядок антикоррупционной экспертизы в субъекте РФ;
- Комиссия по урегулированию конфликта интересов (высшего органа) субъекта РФ (положение или порядок работы).

Результаты рейтинга регионов по наличию и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции представлены в таблице 1.

Если полгода назад лидерами рейтинга стали 14 регионов, набравших 5 баллов и более, то по состоянию на начало 2010 года таких регионов стало уже более половины. Места в первой 10-ке между собой поделили регионы, набравшие по 7,5 баллов: Астраханская область, Камчатский край, Кемеровская область, Курганская область, Пензенская область, Республика Карелия, Республика Татарстан, Тамбовская область, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ. В данных регионах присутствуют все 5 оцениваемых составляющих антикоррупционной политики, носящие открытый характер. Соответственно, регионы получили по 1,5 балла по каждой из составляющих.

Данные оценки, тем не менее, не являются максимально возможными. В ходе 2 раунда в Смоленской области была выявлена практика создания межведомственного антикоррупционного органа в системе не только исполнительной, но и законодательной власти. Этот ранее уникальный результат был отмечен дополнительным баллом. По итогам 3 раунда данная позитивная практика была выявлена еще в 7 регионах: Волгоградская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Челябинская область, Калужская область, Республика Башкортостан, Ивановская область, Иркутская область.

В отношении общей динамики можно наблюдать совокупное повышение популярности и открытости для общества указанных мер по противодействию коррупции приблизительно вдвое.

Такие регионы как Чеченская республика и Ненецкий автономный округ, будучи аутсайдерами предыдущего рейтинга, к концу года успели принять антикоррупционные законы и реализовать отдельные меры, носящие, тем не менее, закрытый для общества характер, что позволило им набрать по 3 балла в настоящем рейтинге. Алтайский край начал антикоррупционную политику с введения порядка антикоррупционной экспертизы и замыкает рейтинг с 1 баллом.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Постановление Правительства Российской Федерации от 05 марта 2009 года № 195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»; Постановление Правительства Российской Федерации от 05 марта 2009 года № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»

Таблица 1.  
**Рейтинг регионов по наличию и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции**

№	Регион	Закон	Межведомственный орган	План/Программа	АКЭ	Комиссия	Оценка открытости (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)
1-10	Астраханская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+1,5)
1-10	Камчатский край	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+0,5)
1-10	Кемеровская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+1,5)
1-10	Курганская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+1,5)
1-10	Пензенская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+0,5)
1-10	Республика Карелия	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+1,5)
1-10	Республика Татарстан	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+0,5)
1-10	Тамбовская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+1,5)
1-10	Чувашская Республика	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+3)
1-10	Ямало-Ненецкий авт.округ	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	7,5 (+1)
11-17	Волгоградская область	1,5	2,5	1,5	1,5	0	7 (+5,5)
11-17	Мурманская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1	7
11-17	Новгородская область	1,5	1,5	2,5	1,5	0	7 (+5)
11-17	Смоленская область	1,5	2,5	1,5	1,5	0	7 (+3,5)
11-17	Тульская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1	7 (+3)
11-17	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	1,5	2,5	1,5	1,5	0	7 (+1)
11-17	Челябинская область	1,5	2,5	1,5	1,5	0	7 (+2,5)
18-22	Воронежская область	1,5	1,5	1	1	1,5	6,5 (+2)
18-22	Калужская область	1,5	2,5	1,5	1	0	6,5 (+2)
18-22	Магаданская область	1,5	1,5	1	1	1,5	6,5 (+4)
18-22	Приморский край	1,5	2	1,5	1,5	0	6,5 (+5,5)
18-22	Республика Башкортостан	1,5	2,5	1,5	1	0	6,5 (+3)
23-34	г. Санкт-Петербург	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6 (+2)

Таблица 1. Продолжение.

№	Регион	Закон	Межведомственный орган	План/ Программа	АКЭ	Комиссия	Оценка открытости (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)
23-34	Еврейская авт. область	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6
23-34	Ивановская область	1,5	2,5	1	1	0	6 (+3)
23-34	Оренбургская область	1,5	0	1,5	1,5	1,5	6 (+4)
23-34	Республика Бурятия	1,5	2	1,5	1	0	6 (+1,5)
23-34	Республика Мордовия	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6 (+1,5)
23-34	Саратовская область	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6 (+2)
23-34	Свердловская область	1,5	1,5	1,5	0	1,5	6 (+1,5)
23-34	Тверская область	1,5	2	1	1,5	0	6 (+4)
23-34	Туменская область	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6 (+1,5)
23-34	Ульяновская область	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6 (+1,5)
23-34	Чукотский авт. округ	1	1	1,5	1,5	1	6 (+1)
35-42	Амурская область	1	1	1,5	1	1	5,5 (+3)
35-42	Брянская область	1,5	1,5	1,5	1	0	5,5 (+1)
35-42	Московская область	1,5	0	1,5	1,5	1	5,5 (+3,5)
35-42	Нижегородская область	1,5	1,5	2,5	0	0	5,5 (+1)
35-42	Омская область	1,5	1,5	1	1,5	0	5,5 (+2,5)
35-42	Республика Алтай	1,5	1,5	1,5	1	0	5,5 (+3,5)
35-42	Республика Марий Эл	1,5	0	1,5	1	1,5	5,5 (+2,5)
35-42	Ставропольский край	1,5	0	1,5	1	1,5	5,5 (+3)
43-48	Кировская область	1,5	1	1	1,5	0	5 (+2)
43-48	Костромская область	1	1	1	1	1	5 (+1,5)
43-48	Ленинградская область	1,5	1,5	1	0	1	5(-0,5)
43-48	Республика Саха (Якутия)	1	1	1	1	1	5 (+2)
43-48	Томская область	1,5	1	1,5	1	0	5 (+2,5)
43-48	Хабаровский край	1	1,5	1,5	1	0	5 (+3,5)

Таблица 1. Продолжение.

№	Регион	Закон	Межведомственный орган	План/Программа	АКЭ	Комиссия	Оценка открытости (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)
49-53	Архангельская область	1,5	1,5	0	1,5	0	4,5 (+0,5)
49-53	Курская область	1,5	0	1,5	1,5	0	4,5 (+1,5)
49-53	Новосибирская область	0	0	1,5	1,5	1,5	4,5 (+0,5)
49-53	Республика Северная Осетия – Алания	0	1,5	1,5	1,5	0	4,5 (+3,5)
49-53	Ярославская область	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5 (+3)
54-62	Белгородская область	0	1	1,5	1,5	0	4 (+2)
54-62	Краснодарский край	1	1	1	1	0	4 (+3)
54-62	Липецкая область	1	1	1	1	0	4 (+0,5)
54-62	Орловская область	1	1	1	1	0	4 (+3)
54-62	Псковская область	1	1	0	1	1	4 (+2)
54-62	Республика Дагестан	1	1	1	1	0	4 (+2)
54-62	Республика Коми	1,5	0	1,5	1	0	4 (+1,5)
54-62	Сахалинская область	1	1	1	1	0	4 (+2)
54-62	Удмуртская Республика	1	1	1	1	0	4 (+2)
63-68	Иркутская область	0	2	0	1,5	0	3,5 (+2)
63-68	Кабардино-Балкарская Республика	1	0	1,5	1	0	3,5 (+0,5)
63-68	Карачаево-Черкесская Республика	1,5	1	0	1	0	3,5 (+2)
63-68	Красноярский край	1,5	1	0	0	1	3,5 (+0,5)
63-68	Республика Тыва	1,5	1	0	1	0	3,5
63-68	Ростовская область	1	1	0	0	1,5	3,5 (+2)
69-79	Владимирская область	1	1	1	0	0	3
69-79	Вологодская область	1	0	1	1	0	3 (+2)
69-79	г. Москва	0	1,5	0	0	1,5	3
69-79	Калининградская область	1	0	1	1	0	3 (+1)

Таблица 1. Окончание.

№	Регион	Закон	Межведомственный орган	План/ Программа	АКЭ	Комиссия	Оценка открытости (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)
69-79	Ненецкий авт. округ	1	1	0	1	0	3 (+3)
69-79	Республика Адыгея	1	1	0	1	0	3 (+1,5)
69-79	Республика Калмыкия	1	2	0	0	0	3
69-79	Республика Хакасия	1	1	1	0	0	3 (+0,5)
69-79	Рязанская область	0	1	1	0	1	3 (+2)
69-79	Самарская область	1	1	1	0	0	3 (+1,5)
69-79	Чеченская Республика	1	1	1	0	0	3 (+3)
80-82	Забайкальский край	1	1	0	0	0	2
80-82	Пермский край	1	1	0	0	0	2 (+1)
80-82	Республика Ингушетия	1	0	1	0	0	2 (+1)
83	Алтайский край	0	0	0	1	0	1 (+1)

## 2. Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции

Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции ориентирована на действенность антикоррупционной политики и отражает в большей степени ее качество, нежели формальные действия. Балльная оценка проводилась на основе следующих составляющих антикоррупционной политики:

- Закон субъекта РФ о противодействии коррупции;
- Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение);
- Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ;
- Порядок антикоррупционной экспертизы в субъекте РФ.

Качественные параметры оценки данных составляющих приводятся в Методике составления рейтинга регионов<sup>6</sup>.

При этом качество комиссий по урегулированию конфликтов интересов не вошло в оценку, так как не поддается значимой дифференциации с точки зрения положений, в связи с указом Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов».

Результаты рейтинга регионов по качеству организационно-законодательной базы противодействия коррупции представлены в таблице 2.

Регионами-лидерами по качеству базиса антикоррупционной политики по-прежнему остаются Республика Татарстан (1 место — 48,6 балла), Тюменская область (2 место — 47,2 балла). А вот Республика Чувашия, Мурманская область и Республика Карелия были отодвинуты к границам первой десятки такими регионами как Республика Бурятия (47,0 балла), Нижегородская область (46,8 балла), Кировская область (45,5 балла), Самарская область (45,1 балла), г. Санкт-Петербург (44,9 балла), занявшими с 3 по 7 места соответственно.

Общая динамика качества региональной антикоррупционной политики в среднем положительна, что во многом является следствием количественных результатов, то есть принятием во многих регионах дополнительных мер (см. раздел 1). Позитивная динамика наблюдалась в 60 регионах. Наилучших результатов именно во второй половине 2009 года достигли Кировская область, Республика Дагестан и Самарская область, повысившие свои оценки соот-

ветственно на 38,2, 33,2 и 32,1 балла. Среди регионов, качество мер по противодействию коррупции в которых ухудшилось, наибольшее снижение произошло в Еврейской автономной области (-13,1 балла), Забайкальском крае (-11,7 балла) и Владимирской области (-8,5 балла). Отчасти отрицательная динамика в этих регионах вызвана нормативными изменениями, а отчасти — уточнением методики оценки. Таким образом, снижение места регионов в рейтинге качества антикоррупционной политики могло быть вызвано не столько его фактическим снижением, сколько сопутствующим ростом большинства регионов и уточнениями методики оценки.

Высокое удельное качество антикоррупционных мер, рассчитываемое как отношение интегральной оценки и количества составляющих антикоррупционной политики, отмечено,

- у первых 13 регионов,
- у 4 регионов, также занимающих относительно высокие места в рейтинге (Республика Коми (15 место), Калининградская область (18 место), Кабардино-Балкарская Республика (24 место), Удмуртская Республика (28 место)),
- у Ненецкого автономного округа (55 место) и Забайкальского края (78 место). Последний стал лидером по этому показателю, набрав 13,6 балла за антикоррупционный закон.

Несмотря на отмеченные достижения регионов в антикоррупционной политике, ее качество по-прежнему имеет достаточный потенциал для совершенствования в аспектах (1) публичности ее проведения (ни в одном законе не содержится права граждан на доступ и требования об обязательном опубликовании всей несекретной информации), (2) прямого запрета на принятие нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, (3) оперативной публикации результатов антикоррупционной экспертизы, (4) внедрения механизмов повышения качества антикоррупционной политики, (5) стратегического применения: помимо собственно мер необходим учет воздействия групп различных специальных интересов и их переговорной силы.

Качественная антикоррупционная политика предполагает:

- (1) Действенность — дифференцированный подход к коррупции и снижение ее уровня;
- (2) Реализуемость — учет противодействия групп давления и принятие ответных политических и экономических мер;
- (3) Эффективность — опора на гражданское общество и повышение эффективности социально-экономических институтов.

6 См. Приложение 1.

Таблица 2.

## Рейтинг регионов по качеству организационно-законодательной базы противодействия коррупции

№	Регион	Закон	Совет	Программа	АКЭ	Интегральная оценка (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)	Удельная оценка*
1	Республика Татарстан	13,6	12,5	12,5	10,0	48,6 (-1,7)	12,2
2	Тюменская область	9,1	12,5	15,6	10,0	47,2 (+4,8)	11,8
3	Республика Бурятия	13,6	12,5	12,5	8,3	47,0 (+19,3)	11,7
4	Нижегородская область	13,6	12,5	15,6	5,0	46,8 (+14,2)	11,7
5	Кировская область	13,6	12,5	9,4	10,0	45,5 (+38,2)	11,4
6	Самарская область	13,6	12,5	15,6	3,3	45,1 (+32,1)	11,3
7	г. Санкт-Петербург	11,4	12,5	9,4	11,7	44,9 (+29,1)	11,2
8	Чувашская Республика	15,9	4,2	12,5	11,7	44,2 (-0,1)	11,1
9-10	Мурманская область	13,6	8,3	12,5	8,3	42,8 (-5,4)	10,7
9-10	Республика Башкортостан	13,6	8,3	12,5	8,3	42,8 (+22,6)	10,7
11	Республика Карелия	6,8	12,5	15,6	6,7	41,6 (-2,9)	10,4
12	Брянская область	9,1	12,5	12,5	6,7	40,8 (-1,42)	10,2
13	Республика Дагестан	13,6	0,0	12,5	13,3	39,5 (+33,2)	13,2
14	Курганская область	13,6	8,3	9,4	6,7	38,0 (+6,7)	9,5
15	Республика Коми	13,6	0,0	15,6	8,3	37,6 (+18,9)	12,5
16	Ленинградская область	6,8	12,5	6,3	11,7	37,2 (+10,7)	9,3
17	Тамбовская область	15,9	4,2	9,4	6,7	36,1 (-0,5)	9,0
18	Калининградская область	9,1	0,0	9,4	16,7	35,1 (+13,3)	11,7
19	Свердловская область	11,4	12,5	6,3	5,0	35,1 (+5,2)	8,8
20	Калужская область	11,4	4,2	12,5	6,7	34,7 (+1,1)	8,7
21	Республика Саха (Якутия)	15,9	4,2	6,3	8,3	34,7 (+7,5)	8,7
22-23	Пензенская область	11,4	8,3	6,3	8,3	34,3 (-5,6)	8,6
22-23	Тульская область	11,4	8,3	6,3	8,3	34,3 (+5,6)	8,6
24	Кабардино-Балкарская Республика	11,4	0,0	12,5	10,0	33,9	11,3

Таблица 2. Продолжение.

№	Регион	Закон	Совет	Программа	АКЭ	Интегральная оценка (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)	Удельная оценка*
25	Саратовская область	9,1	8,3	6,3	10,0	33,7 (+0,8)	8,4
26	Смоленская область	6,8	4,2	12,5	10,0	33,5 (+19,7)	8,4
27	Ханты-Мансийский авт.округ — Югра	9,1	4,2	9,4	10,0	32,6 (+0,4)	8,2
28	Удмуртская Республика	15,9	0,0	3,1	13,3	3 2,4 (+1,0)	10,8
29	Липецкая область	9,1	8,3	6,3	8,3	32,0 (+13,1)	8,0
30	Тверская область	6,8	4,2	12,5	8,3	31,8 (+14,9)	8,0
31	Новгородская область	9,1	8,3	9,4	5,0	31,8 (+21,9)	7,9
32	Томская область	13,6	4,2	3,1	10,0	30,9 (+13,4)	7,7
33-35	Волгоградская область	9,1	8,3	6,3	6,7	30,3 (+23,7)	7,6
33-35	Камчатский край	9,1	8,3	6,3	6,7	30,3 (+5,2)	7,6
33-35	Орловская область	9,1	8,3	6,3	6,7	30,3 (+22,0)	7,6
36	Амурская область	6,8	8,3	6,3	8,3	29,7 (+26,6)	7,4
37	Сахалинская область	4,5	4,2	12,5	8,3	29,5 (+11,4)	7,4
38	Оренбургская область	11,4	0,0	6,3	11,7	29,3 (+5,8)	9,8
39	Воронежская область	4,5	8,3	6,3	10,0	29,1 (+11,4)	7,3
40	Челябинская область	9,1	8,3	0,0	11,7	29,1 (-3,8)	9,7
41	Чеченская Республика	6,8	8,3	9,4	3,3	27,9 (+27,9)	7,0
42	Республика Хакасия	11,4	0,0	3,1	13,3	27,8 (+17,4)	9,3
43	Республика Тыва	13,6	4,2	0,0	10,0	27,8 (-5,0)	9,3
44	Республика Алтай	6,8	4,2	6,3	10,0	27,2 (+8,6)	6,8
45	Карачаево-Черкесская Республика	4,5	4,2	0,0	18,3	27,0 (+14,2)	9,0
46	Краснодарский край	6,8	0,0	6,3	13,3	26,4 (+20,2)	8,8
47	Ямало-Ненецкий авт.округ	2,3	4,2	12,5	6,7	25,6 (-5,8)	6,4
48	Ивановская область	6,8	4,2	6,3	8,3	25,6 (+15,2)	6,4
49	Республика Ингушетия	13,6	0,0	6,3	5,0	24,9 (+15,5)	8,3

Таблица 2. Продолжение.

№	Регион	Закон	Совет	Программа	АКЭ	Интегральная оценка (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)	Удельная оценка*
50	Ярославская область	9,1	4,2	6,3	5,0	24,5 (+21,4)	6,1
51	Ульяновская область	2,3	4,2	9,4	8,3	24,1 (-4,1)	6,0
52	Астраханская область	9,1	8,3	0,0	6,7	24,1 (-1,5)	8,0
53	Вологодская область	9,1	0,0	6,3	8,3	23,7 (+14,3)	7,9
54	Омская область	4,5	4,2	6,3	8,3	23,3 (+14,3)	5,8
55	Ненецкий автономный округ	11,4	0,0	0,0	11,7	23,0 (+23,0)	11,5
56	Белгородская область	0,0	8,3	6,3	8,3	22,9 (+5,0)	7,6
57	Архангельская область	4,5	8,3	0,0	10,0	22,9 (+2,0)	7,6
58	Красноярский край	13,6	4,2	0,0	5,0	22,8 (+9,3)	7,6
59	Костромская область	2,3	4,2	6,3	10,0	22,7 (+7,7)	5,7
60	Республика Мордовия	6,8	4,2	3,1	8,3	22,4 (-0,2)	5,6
61	Республика Северная Осетия — Алания	0,0	12,5	3,1	6,7	22,3 (+9,8)	7,4
62	Приморский край	2,3	8,3	3,1	8,3	22,1 (+18,1)	5,5
63	Московская область	6,8	0,0	6,3	8,3	21,4 (+12,0)	7,1
64	Хабаровский край	4,5	8,3	0,0	8,3	21,2 (+17,0)	7,1
65	Курская область	6,8	0,0	9,4	5,0	21,2 (+8,0)	7,1
66	Чукотский авт. округ	6,8	4,2	0,0	10,0	21,0 (-0,4)	7,0
67	Кемеровская область	6,8	4,2	3,1	6,7	20,8	5,2
68	Владимирская область	6,8	4,2	6,3	3,3	20,6 (-8,5)	5,1
69	Республика Калмыкия	11,4	4,2	0,0	5,0	20,5 (+6,0)	6,8
70	Ростовская область	6,8	8,3	0,0	5,0	20,2 (+20,2)	6,7
71	Рязанская область	0,0	16,7	3,1	0,0	19,8 (+19,8)	9,9
72	Ставропольский край	4,5	0,0	6,3	8,3	19,1 (+12,9)	6,4
73	Псковская область	13,6	0,0	0,0	5,0	18,6 (+6,2)	9,3

Таблица 2. Окончание.

№	Регион	Закон	Совет	Программа	АКЭ	Интегральная оценка (динамика по сравнению с результатами 2 раунда)	Удельная оценка*
74	Иркутская область	0,0	8,3	0,0	8,3	16,7 (+5,8)	8,3
75	Пермский край	11,4	0,0	0,0	5,0	16,4 (+3,3)	8,2
76	Магаданская область	4,5	4,2	0,0	6,7	15,4 (-5,2)	5,1
77	Республика Адыгея	4,5	4,2	0,0	5,0	13,7 (+10,6)	4,6
78	Забайкальский край	13,6	0,0	0,0	0,0	13,6 (-11,7)	13,6
79	Еврейская авт. область	2,3	4,2	3,1	1,7	11,2 (-13,1)	2,8
80-81	Новосибирская область	0,0	0,0	3,1	6,7	9,8 (-3,3)	4,9
80-81	Республика Марий Эл	0,0	0,0	3,1	6,7	9,8 (-5,4)	4,9
82	Алтайский край	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0 (+5,0)	5,0
83	г. Москва	0,0	4,2	0,0	0,0	4,2	4,2

\* Цветом выделены оценки выше 10 баллов

## Приложение 1. Методика составления рейтинга регионов

Рейтинг состоит из двух основных частей: (1) Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции, (2) Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции.

1. Оценка наличия и открытости проводилась на основе следующих составляющих антикоррупционной политики:

- Закон субъекта РФ о противодействии коррупции;
- Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение);
- Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ;
- Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в субъекте РФ;
- Комиссия по урегулированию конфликта интересов при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта РФ (положение или порядок работы)

2. Оценка качества проводилась на основе первых четырех указанных составляющих (качество комиссий по урегулированию конфликтов интересов не поддается дифференциации с точки зрения положений, в связи с указом Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»).

Методика расчета балльных показателей представлена ниже:

П1. Оценка наличия и открытости антикоррупционной организационно-законодательной базы.

П2. Оценка положений законов о противодействии коррупции субъектов РФ

П3. Оценка организации Межведомственных советов по противодействию коррупции в субъектах РФ (на основе положений).

П4. Оценка Программ/планов противодействия коррупции в субъектах РФ.

П5. Оценка порядков и методик антикоррупционной экспертизы в субъектах РФ.

П6. Интегральная оценка качества антикоррупционной деятельности субъектов РФ.

### П1. Оценка наличия и открытости антикоррупционной организационно- законодательной базы

Источники информации:

1) Справочно-правовая система «Консультант — Региональное законодательство»;

2.1) Официальный сайт субъекта РФ;

2.2) Официальный сайт органа власти субъекта РФ, на который есть прямая ссылка с официального сайта субъекта РФ.

Информация считается размещенной на официальном сайте субъекта РФ при соблюдении хотя бы одного из условий:

— информация размещена в разделе сайта, посвященном противодействию коррупции;

— информация обнаруживается поисковыми средствами сайта (то есть с помощью функции поиска, предусмотренной на самом сайте). В качестве поискового запроса используются ключевые слова «коррупция», «антикоррупционный», «коррупционный» и их производных;

— на сайте имеется банк данных нормативно-правовых актов субъекта РФ, предоставляющий контекстный поиск (поиск по ключевым словам);

— размещена ссылка на сторонний ресурс, предоставляющий поиск по законодательным актам субъекта РФ и позволяющий свободно просматривать (скачивать) информацию без обязательной регистрации и (или) взимания платы.

№	Название показателя	Расчет	Примечание
1.	Закон субъекта РФ о противодействии коррупции	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	
2.	Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение)	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте (+1 балл в случае, если при законодательном органе действует постоянная комиссия)	Орган должен состоять из представителей различных ведомств, принимаемые решения должны носить коллективный характер. Наличие постоянно действующей комиссии в законодательном органе власти субъекта РФ оценивается в 1 балл.

3.	Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	
4.	Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в субъекте РФ	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	Оценивается порядок проведения антикоррупционной экспертизы всех нормативных правовых актов субъекта РФ
5.	Комиссия по урегулированию конфликта интересов при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта РФ	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	Должно быть утверждено положение или порядок работы Комиссии.
	Индекс 1	Сумма	

## П2. Оценка положений законов о противодействии коррупции субъектов РФ

№	Название показателя	Расчет
1.	Адекватные цели/задачи антикоррупционной политики (противодействия коррупции): соответствуют снижению уровня коррупции	0 — нет, 1 — есть.
2.	Принципы антикоррупционной политики (противодействия коррупции)	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть принципы соучастия общества и дифференцированный подход к антикоррупционной политике
3.	Субъекты антикоррупционной политики (противодействия коррупции)	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть, включаются институты гражданского общества и экспертное сообщество
4.	Функции субъектов антикоррупционной политики	0 — нет или не привязаны к конкретным субъектам, 1 — функции закреплены за конкретными субъектами, 2 — предусмотрена активная роль институтов гражданского общества и экспертов в виде установления их конкретных прав и обязанностей.
5.	Описание мер антикоррупционной политики (противодействия коррупции)	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть порядок применения мер антикоррупционной политики.
6.	Требование об обязательном опубликовании отчета о реализации антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть.
7.	Требование об обязательном опубликовании любой несекретной информации в области антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть, 2 — установлено право граждан получать доступ к документам, материалам и иной информации (за исключением секретных материалов и информации ограниченного доступа) и знакомиться с ними в случаях, когда они легли в основу принятия коррупционных актов и решений.
	Индекс 2	Сумма

**П3. Оценка организации Межведомственных советов по противодействию коррупции в субъектах РФ (на основе положений)**

№	Название показателя	Расчет
1.	Требования к составу (представительству) совета (установлено положением или утвержден состав совета по должностям)	0 — нет, 1 — есть, 2 — установлена минимальная доля независимых членов (экспертов, представителей общественности).
2.	Наличие полноценных функций по определению (формированию) и мониторингу антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть.
3.	Требование об обязательном рассмотрении решений Совета органами исполнительной власти субъекта РФ	0 — нет, 1 — есть.
3.	Обязательность опубликования информации о деятельности и ее результатах	0 — нет, 1 — есть.
4.	Наличие информации о деятельности Совета на официальном сайте	0 — нет, 1 — есть.
	Индекс 3	Сумма

**П4. Оценка Программ/планов противодействия коррупции в субъектах РФ**

№	Название показателя	Расчет
1.	Наличие плана мероприятий	0 — нет, 1 — есть.
2.	Наличие программы	0 — нет, 1 — есть.
3.	Управление программой по результатам	0 — нет, 1 — наличие целей, задач и показателей антикоррупционной политики, удовлетворяющих требованиям релевантности, измеримости, достижимости; 2 — существует прямая взаимосвязь между мероприятиями, целевыми показателями и бюджетом программы.
4.	Мероприятия по опубликованию результатов конкретных мер	0 — нет, 1 — есть для отдельных мер, 2 — есть для всех предусмотренных мер.
5.	Раздел, посвященный стимулированию муниципальной антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть.
6.	Раздел, посвященный участию гражданского общества и экспертного сообщества	0 — нет, 1 — есть.
	Индекс 4	Сумма

## П5. Оценка порядков и методик антикоррупционной экспертизы в субъектах РФ

№	Название показателя	Расчет
1.	Установление необходимости проведения АКЭ в законе субъекта РФ	0 — нет, 1 — есть.
2.	Наличие порядка АКЭ	0 — нет, 1 — есть, 2 — установлен законом
3.1.	Объект АКЭ: проекты НПА (законы, постановления и другие)	0 — не все, 1 — все.
3.2.1.	Объект АКЭ: Действующие НПА: есть план-график	0 — нет, 1 — есть.
3.2.2.	Объект АКЭ: Действующие НПА: есть независимая инициатива	0 — нет, 1 — есть.
4.1.	Субъект АКЭ: Межведомственный орган по противодействию коррупции	0 — внутриведомственно, 1 — Межведомственный орган по противодействию коррупции,
4.2.	Субъект АКЭ: Независимая экспертиза	0 — нет, 1 — есть.
5.	Установлен формат результатов антикоррупционной экспертизы	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть формат учета результатов (изменения в НПА по устранению факторов)
6.	Обязательные требования к изменению НПА	0 — нет, 1 — есть, 2 — требование о невозможности принятия НПА с коррупциогенными факторами, которые можно устранить
7.	Требование об обязательном опубликовании результатов АКЭ на сайте	0 — нет, 1 — есть.
8.	Наличие на сайте раздела с опубликованными результатами АКЭ НПА и их проектов	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть результаты учета результатов анализа (судьба выявленных коррупциогенных факторов).
	Индекс 5	Сумма

## П6. Интегральная оценка качества антикоррупционной деятельности субъектов РФ

Интегральная оценка качества антикоррупционной деятельности регионов рассчитывается как сумма нормированных индексов № 2 — 5. Нормирование каждого индекса производится по формуле: Индекс нормированный = индекс / максимально возможное значение \* 25.

Удельная оценка качества антикоррупционной деятельности рассчитывается как отношение инте-

гральной оценки и количества составляющих антикоррупционной политики, не учитывая положение о комиссии по урегулированию конфликта интересов при высшем органе исполнительной власти субъекта РФ.

**Приложение 2.  
Перечень официальных сайтов регионов**

№	Наименование субъекта РФ	Адрес официального сайта субъекта РФ в сети интернет
1	Алтайский край	www.altairegion22.ru
2	Амурская область	www.amurobl.ru
3	Архангельская область	www.dvinaland.ru
4	Астраханская область	www.astrobl.ru
5	Белгородская область	www.belregion.ru
6	Брянская область	www.bryanskobl.ru
7	Владимирская область	www.avo.ru
8	Волгоградская область	www.volganet.ru
9	Вологодская область	www.vologda-oblast.ru
10	Воронежская область	www.govvrn.ru
11	г. Москва	www.mos.ru
12	г. Санкт-Петербург	www.gov.spb.ru
13	Еврейская автономная область	www.eao.ru
14	Забайкальский край	www.e-zab.ru
15	Ивановская область	www.ivanovoobl.ru
16	Иркутская область	www.govirk.ru
17	Кабардино-Балкарская Республика	president-kbr.ru
18	Калининградская область	www.gov39.ru
19	Калужская область	www.admoblkaluga.ru
20	Камчатский край	www.kamchatka.gov.ru
21	Карачаево-Черкесская Республика	www.kchr.info
22	Кемеровская область	www.ako.ru
23	Кировская область	www.ako.kirov.ru
24	Костромская область	www.region.kostroma.net
25	Краснодарский край	admkrain.kuban.ru
26	Красноярский край	www.krskstate.ru
27	Курганская область	www.kurganobl.ru
28	Курская область	www.rkursk.ru
29	Ленинградская область	www.lenobl.ru
30	Липецкая область	www.admlr.lipetsk.ru
31	Магаданская область	www.magadan.ru
32	Московская область	www.mosreg.ru
33	Мурманская область	www.gov-murman.ru
34	Ненецкий авт.округ	www.adm-nao.ru
35	Нижегородская область	www.government.nnov.ru
36	Новгородская область	www.region.adm.nov.ru
37	Новосибирская область	www3.adm.nso.ru

№	Наименование субъекта РФ	Адрес официального сайта субъекта РФ в сети интернет
38	Омская область	<a href="http://www.omskportal.ru">www.omskportal.ru</a>
39	Оренбургская область	<a href="http://www.orb.ru">www.orb.ru</a>
40	Орловская область	<a href="http://www.adm.orel.ru">www.adm.orel.ru</a>
41	Пензенская область	<a href="http://www.penza.ru">www.penza.ru</a>
42	Пермский край	<a href="http://www.perm.ru">www.perm.ru</a>
43	Приморский край	<a href="http://www.primorsky.ru">www.primorsky.ru</a>
44	Псковская область	<a href="http://www.pskov.ru">www.pskov.ru</a>
45	Республика Адыгея	<a href="http://www.adygheya.ru">www.adygheya.ru</a>
46	Республика Алтай	<a href="http://www.altai-republic.com">www.altai-republic.com</a>
47	Республика Башкортостан	<a href="http://www.bashkortostan.ru">www.bashkortostan.ru</a>
48	Республика Бурятия	<a href="http://egov-buryatia.ru">egov-buryatia.ru</a>
49	Республика Дагестан	<a href="http://www.e-dag.ru">www.e-dag.ru</a>
50	Республика Ингушетия	<a href="http://www.ingushetia.ru">www.ingushetia.ru</a>
51	Республика Калмыкия	<a href="http://kalmregion.ru">kalmregion.ru</a>
52	Республика Карелия	<a href="http://www.gov.karelia.ru">www.gov.karelia.ru</a>
53	Республика Коми	<a href="http://www.rkomi.ru">www.rkomi.ru</a>
54	Республика Марий Эл	<a href="http://www.gov.mari.ru">www.gov.mari.ru</a>
55	Республика Мордовия	<a href="http://www.e-mordovia.ru">www.e-mordovia.ru</a>
56	Республика Саха (Якутия)	<a href="http://www.sakha.gov.ru">www.sakha.gov.ru</a>
57	Республика Северная Осетия — Алания	<a href="http://www.rso-a.ru">www.rso-a.ru</a>
58	Республика Татарстан	<a href="http://www.tatar.ru">www.tatar.ru</a>
59	Республика Тыва	<a href="http://www.gov.tuva.ru">www.gov.tuva.ru</a>
60	Республика Хакасия	<a href="http://www.rhlider.ru">www.rhlider.ru</a>
61	Ростовская область	<a href="http://www.donland.ru">www.donland.ru</a>
62	Рязанская область	<a href="http://www.ryazanreg.ru">www.ryazanreg.ru</a>
63	Самарская область	<a href="http://www.adm.samara.ru">www.adm.samara.ru</a>
64	Саратовская область	<a href="http://www.saratov.gov.ru">www.saratov.gov.ru</a>
65	Сахалинская область	<a href="http://www.adm.sakhalin.ru">www.adm.sakhalin.ru</a>
66	Свердловская область	<a href="http://www.midural.ru">www.midural.ru</a>
67	Смоленская область	<a href="http://www.admin.smolensk.ru">www.admin.smolensk.ru</a>
68	Ставропольский край	<a href="http://www.stavkray.ru">www.stavkray.ru</a>
69	Тамбовская область	<a href="http://www.tambov.gov.ru">www.tambov.gov.ru</a>
70	Тверская область	<a href="http://www.region69.gov.ru">www.region69.gov.ru</a>
71	Томская область	<a href="http://www.tomsk.gov.ru">www.tomsk.gov.ru</a>
72	Тульская область	<a href="http://www.admportal.tula.ru">www.admportal.tula.ru</a>
73	Тюменская область	<a href="http://www.admtyumen.ru">www.admtyumen.ru</a>
74	Удмуртская Республика	<a href="http://www.udmurt.ru">www.udmurt.ru</a>
75	Ульяновская область	<a href="http://www.ulgov.ru">www.ulgov.ru</a>
76	Хабаровский край	<a href="http://www.adm.khv.ru">www.adm.khv.ru</a>

№	Наименование субъекта РФ	Адрес официального сайта субъекта РФ в сети интернет
77	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	www.admhmao.ru
78	Челябинская область	www.pravmin74.ru
79	Чеченская Республика	www.chechnya.gov.ru
80	Чувашская Республика	www.cap.ru
81	Чукотский автономный округ	www.chukotka.org
82	Ямало-Ненецкий автономный округ	www.adm.yanao.ru
83	Ярославская область	www.adm.yar.ru

### **Приложение 3. Перечень проанализированных нормативных правовых документов субъектов Российской Федерации**

#### **1. Алтайский край.**

Постановление Администрации Алтайского края от 26.05.2009 г. № 232 «Об экспертизе проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».

#### **2. Амурская область.**

Закон Амурской области от 08.04.2009 г. №191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области».

Постановление губернатора Амурской области от 20.04.2009 г. № 197 «О совете при Губернаторе Амурской области по противодействию коррупции».

Распоряжение губернатора Амурской области от 17.09.2008 г. № 447-р «О плане мероприятий по противодействию коррупции в Амурской области на 2008 — 2010 годы» (в ред. от 26.01.2009).

Постановление Правительства Амурской области от 10.08.2009 г. № 338 «Об утверждении правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

#### **3. Архангельская область.**

Закон Архангельской области от 26.11.2008 г. № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области» (в ред. от 23.09.2009).

Постановление главы администрации Архангельской области от 26.12.2008 г. № 100 «Об утверждении положения о межведомственном координационном совете при главе администрации Архангельской области по противодействию коррупции».

#### **4. Астраханская область.**

Закон Астраханской области от 28.05.2008 г.

№ 23/2008-ОЗ «О противодействии коррупции в Астраханской области».

Постановление губернатора Астраханской области от 18.09.2008 г. № 482 «О плане противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти астраханской области».

Постановление Правительства Астраханской области от 28.10.2008 г. № 563-П «О мерах по реализации закона астраханской области от 28.05.2008 № 23/2008-ОЗ «О противодействии коррупции в астраханской области» (в ред. от 25.11.2009).

#### **5. Белгородская область.**

Постановление губернатора Белгородской области от 29.09.2008 г. № 117 «О мерах по реализации национального плана противодействия коррупции» (в ред. от 13.10.2009).

Постановление Правительства Белгородской области от 14.07.2008 г. № 174-пп «О порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов области на коррупциогенность» (в ред. от 01.06.2009).

#### **6. Брянская область.**

Закон Брянской области от 11.07.2007 г. № 105-3 «О противодействии коррупции в Брянской области» (в ред. от 08.06.2009).

Постановление администрации Брянской области от 27.08.2009 г. № 909 «О совете при губернаторе Брянской области по противодействию коррупции».

Постановление администрации Брянской области от 01.12.2008 г. № 1108 «Об утверждении областной целевой программы «Противодействие коррупции в Брянской области» (2008 — 2011 годы) (в ред. от 05.11.2009).

Постановление администрации Брянской области от 19.06.2009 г. № 606 «Об утверждении порядка и методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

### **7. Владимирская область.**

Закон Владимирской области от 10.11.2008 г. № 181-ОЗ «О противодействии коррупции во владимирской области» (в ред. от 11.08.2009).

Постановление губернатора Владимирской области от 07.11.2008 г. № 762 «О создании координационного совета по противодействию коррупции во Владимирской области».

Указ губернатора Владимирской области от 30.09.2008 г. № 18 «О программе Владимирской области «Противодействие коррупции во Владимирской области на 2009 — 2011 годы».

### **8. Волгоградская область.**

Закон Волгоградской области от 13.07.2009 г. № 1920-ОД «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Волгоградской области» (в ред. от 07.12.2009).

Постановление главы администрации Волгоградской области от 05.10.2009 г. № 1161 «О межведомственной комиссии по противодействию коррупции в Волгоградской области».

Постановление Волгоградской областной думы от 11.06.2009 г. № 8/183 «Об утверждении положения о комиссии по противодействию коррупции».

Постановление главы администрации Волгоградской области от 13.08.2009 г. № 940 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов главы администрации Волгоградской области, администрации Волгоградской области и иных органов исполнительной власти Волгоградской области».

### **9. Вологодская область.**

Закон Вологодской области от 09.07.2009 г. № 2054-ОЗ «О противодействии коррупции в Вологодской области».

Распоряжение губернатора Вологодской области от 22.09.2008 г. № 1814-р «О мерах по реализации национального плана противодействия коррупции».

Постановление Правительства Вологодской области от 05.05.2009 г. № 707 «О мерах по совершенствованию порядка проведения антикоррупционной экспертизы областных нормативных правовых актов и проектов областных нормативных правовых актов» (в ред. от 03.08.2009).

### **10. Воронежская область.**

Закон Воронежской области от 12.05.2009 г. № 43-ОЗ «О профилактике коррупции в Воронежской области» (в ред. от 11.11.2009).

Указ губернатора Воронежской области от 09.10.2008 г. № 127-у «О мерах по противодействию коррупции в Воронежской области» (в ред. от 14.08.2009).

Распоряжение администрации Воронежской области от 15.09.2008 г. № 749-р «О плане противодействия коррупции в Воронежской области на 2008 — 2011 годы».

Постановление Правительства Воронежской области от 09.06.2009 г. № 475 «Об экспертизе проектов нормативных правовых актов Воронежской области и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

### **11. г. Москва.**

Указ мэра Москва от 12.12.2008 г. № 101-УМ «О создании совета при мэре Москвы по противодействию коррупции».

### **12. г. Санкт-Петербург.**

Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 г. № 674-122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» (в ред. 06.07.2009).

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.02.2009 г. № 203 «О межведомственном совете по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга» (в ред. от 23.06.2009).

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2009 г. № 680 «О программе противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2009-2010 годы».

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2009 г. № 681 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов».

### **13. Еврейская автономная область.**

Закон Еврейской автономной области от 25.02.2009 г. № 526-ОЗ «О профилактике коррупции в Еврейской автономной области» (в ред. от 30.09.2009).

Постановление губернатора Еврейской автономной области от 06.03.2009 г. № 47 «О совете при губернаторе Еврейской автономной области по противодействию коррупции».

Распоряжение Губернатора Еврейской автономной области от 31.03.2009 г. № 76-РГ «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в Еврейской автономной области на период 2009-2010 годов».

Постановление Законодательного собрания Еврейской автономной области от 29.04.2009 г. № 152 «Об утверждении положения о порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, принимаемых Законодательным собранием Еврейской автономной области, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

#### **14. Забайкальский край.**

Закон Забайкальского края от 25.07.2008 г. № 18-ЗЗК «О противодействии коррупции в Забайкальском крае» (в ред. от 03.07.2009).

#### **15 Ивановская область.**

Закон Ивановской области от 18.06.2009 г. № 61-ОЗ «О противодействии коррупции в Ивановской области».

Указ губернатора Ивановской области от 26.03.2009 г. № 37-уг «О координационном совете при губернаторе Ивановской области по противодействию коррупции» (в ред. от 15.04.2009).

Постановление Ивановской областной думы от 26.03.2009 г. № 90 «О комиссии Ивановской областной думы по противодействию коррупции» (в ред. от 28.05.2009).

Распоряжение губернатора Ивановской области от 30.09.2008 г. № 447-р «Об утверждении плана противодействия коррупции в Ивановской области» (в ред. от 26.02.2009).

Постановление Правительства Ивановской области от 14.10.2009 г. № 293-п «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Ивановской области» (в ред. от 25.11.2009).

#### **16. Иркутская область.**

Указ губернатора Иркутской области от 06.10.2009 г. № 149/89-уг «О координационном совете при губернаторе Иркутской области по противодействию коррупции».

Постановление законодательного собрания Иркутской области от 25.10.2006 г. № 25/32-зс «О положении о комиссии Законодательного собрания Иркутской области по противодействию коррупции».

Постановление Правительства Иркутской области от 09.04.2009 г. № 96-пп «Об утверждении порядка осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов».

#### **17. Кабардино-Балкарская Республика.**

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19.06.2007 г. № 38-РЗ «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике» (в ред. от 21.05.2009).

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 02.06.2008 г. № 29-РЗ «О республиканской целевой программе «Профилактика коррупции в Кабардино-Балкарской Республике на 2008 — 2010 годы».

Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 20.10.2008 г. № 234-ПП «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Кабардино-Балкарской Республики и их проектов».

#### **18. Калининградская область.**

Закон Калининградской области от 10.03.2009 г. № 332 «О противодействии коррупции в Калининградской области».

Указ губернатора Калининградской области от 24.09.2008 № 2351-1/3 «О плане противодействия коррупции в государственных органах Калининградской области» (в ред. от 23.06.2009).

Постановление Правительства Калининградской области от 29.12.2007 г. № 924 «Об экспертизе нормативных правовых актов органов государственной власти Калининградской области и их проектов на коррупциогенность».

Постановление Правительства Калининградской области от 29.12.2007 г. № 925 «О методике экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти Калининградской области и их проектов на коррупциогенность».

#### **19. Калужская область.**

Закон Калужской области от 27.04.2007 г. № 305-ОЗ «О противодействии коррупции в Калужской области» (в ред. от 10.11.2009).

Постановление губернатора Калужской области от 02.03.2009 г. № 73 «О совете при губернаторе Калужской области по противодействию коррупции» (в ред. от 12.03.2009).

Постановление Законодательного собрания Калужской области от 29.10.2009 г. № 1441 «Об экспертном совете законодательного собрания калужской области по противодействию коррупции».

Закон Калужской области от 24.10.2008 г. № 468-ОЗ «Об областной целевой программе «Противодействие коррупции в Калужской области в 2008-2010 годах».

Постановление Правительства Калужской области от 22.06.2009 г. № 243 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, разработанных и принятых губернатором Калужской области, Правительством Калужской области, иными органами исполнительной власти Калужской области».

#### **20. Камчатский край.**

Закон Камчатского края от 18.12.2008 г. № 192 «О противодействии коррупции в Камчатском крае» (в ред. от 31.03.2009).

Постановление губернатора камчатского края от 29.08.2008 г. № 338 «О совете при губернаторе Камчатского края по противодействию коррупции» (в ред. от 24.07.2009).

Распоряжение губернатора камчатского края от 23.09.2008 г. № 689-Р (в ред. от 20.02.2009).

Постановление Правительства Камчатского края от 18.06.2009 г. № 257-п «Об утверждении положения о порядке проведения экспертизы проектов нор-

мативных правовых актов, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти Камчатского края, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

#### **21. Карачаево-Черкесская Республика .**

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.03.2009 г. № 1-РЗ «Об отдельных вопросах по противодействию коррупции в Карачаево-Черкесской Республике».

Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 31.12.2008 г. № 116 «О межведомственном координационном совете Карачаево-Черкесской Республики по противодействию коррупции» (в ред. от 21.08.2009).

Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 24.07.2009 г. № 123 «О комиссии по противодействию коррупции в сфере нормотворчества».

Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 14.07.2009 г. № 107 «Об утверждении порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики и иных документов».

Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 14.07.2009 г. № 108 «Об утверждении методики проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики и иных документов».

#### **22. Кемеровская область.**

Закон Кемеровской области от 08.05.2007 г. № 57-ОЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 08.06.2009).

Постановление губернатора Кемеровской области от 05.09.2008 г. № 43-пг «Об образовании совета при губернаторе Кемеровской области по противодействию коррупции».

Распоряжение коллегии администрации Кемеровской области от 01.10.2008 г. № 1035-р «Об утверждении плана противодействия коррупции в Кемеровской области».

Постановление коллегии администрации Кемеровской области от 09.06.2009 г. № 258 «Об утверждении правил проведения экспертизы нормативных правовых актов Кемеровской области, их проектов и иных документов, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти Кемеровской области, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

#### **23. Кировская область.**

Закон Кировской области от 30.04.2009 г. № 365-ЗО «О противодействии коррупции в Кировской об-

ласти» (в ред. от 29.09.2009).

Указ губернатора Кировской области от 18.09.2009 г. № 81 «О создании межведомственной комиссии при губернаторе Кировской области по противодействию коррупции в Кировской области».

Постановление Правительства Кировской области от 29.07.2009 г. № 18/215 «Об областной целевой программе «О противодействии коррупции в Кировской области» на 2010–2012 годы» (в ред. от 11.11.2009).

Постановление Правительства Кировской области от 28.04.2009 г. № 9/94 «О мерах по противодействию коррупции в Кировской области».

#### **24. Костромская область.**

Закон Костромской области от 10.03.2009 г. № 450-4-ЗКО «О противодействии коррупции в Костромской области».

Постановление губернатора Костромской области от 24.06.2008 г. № 221 «О мерах по противодействию коррупции» (в ред. от 21.09.2009).

Постановление губернатора Костромской области от 30.09.2008 г. № 345 «Об антикоррупционной программе Костромской области на 2008-2010 годы».

Постановление администрации Костромской области от 26.11.2009 г. № 386-а «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов губернатора Костромской области и администрации Костромской области».

#### **25. Краснодарский край.**

Закон Краснодарского края от 23.07.2009 г. № 1798-КЗ «О противодействии коррупции в Краснодарском крае».

Постановление Главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 19.11.2009 г. № 1027 «О совете Краснодарского края по противодействию коррупции».

Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 26.11.2008 г. № 935-П «Об утверждении положения о деятельности комиссии по проведению экспертизы правовых актов Краснодарского края на наличие в них коррупциогенных факторов и подготовке законодательных предложений антикоррупционной направленности».

Постановление Главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 07.05.2009 г. № 350 (в ред. от 27.11.2009 г.).

Распоряжение администрации (губернатор) Краснодарского края от 30.09.2008 г. № 789-Р «О мерах по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края».

#### **26. Красноярский край.**

Закон Красноярского края от 07.07.2009 г. № 8-3610

«О противодействии коррупции в Красноярском крае».

Указ губернатора Красноярского края от 15.10.2008 г. № 170-уг «Об образовании совета при губернаторе Красноярского края по противодействию коррупции» (в ред. от 27.03.2009).

### **27. Курганская область.**

Закон Курганской области от 03.03.2009 г. № 439 «О противодействии коррупции в Курганской области».

Указ губернатора Курганской области от 12.09.2008 г. № 406 «О мерах по противодействию коррупции в Курганской области» (в ред. от 18.02.2009);.

Постановление Правительства Курганской области от 31.03.2009 г. № 177 «О целевой программе Курганской области «Противодействие коррупции в Курганской области в 2009 — 2011 годах».

Постановление Правительства Курганской области от 31.03.2009 г. № 148 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Курганской области, принимаемых губернатором Курганской области, Правительством Курганской области, исполнительными органами государственной власти Курганской области, осуществляющими отраслевое либо межотраслевое управление, и их проектов».

### **28. Курская область.**

Закон Курской области от 11.11.2008 г. № 85-ЗКО «О противодействии коррупции в Курской области» (в ред. от 20.11.2009).

Постановление Администрации Курской области от 29.09.2008 г. № 306 «О мерах по противодействию коррупции».

Постановление Курской областной думы от 07.05.2009 г. № 953-IV ОД «Об образовании комиссии Курской областной думы по проведению экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов, внесенных на рассмотрение Курской областной думы».

Постановление губернатора Курской области от 10.05.2007 г. № 194 «О порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Курской области, договоров, соглашений на коррупциогенность» (в ред. от 23.05.2009).

### **29. Ленинградская область.**

Закон Ленинградской области от 26.12.2007 г. № 194-оз «О противодействии коррупции в органах государственной власти Ленинградской области и органах местного самоуправления Ленинградской области».

Постановление губернатора Ленинградской области от 29.09.2008 г. «О плане противодействия коррупции в Ленинградской области на 2008 — 2009 годы».

Постановление губернатора Ленинградской области от 30.09.2008 г. № 196-пг «Об образовании комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Ленинградской области».

### **30. Липецкая область.**

Закон Липецкой области от 07.10.2008 г. № 193-ОЗ «О предупреждении коррупции в Липецкой области».

Распоряжение администрации Липецкой области от 25.09.2008 г. № 417-р «О координационном совете Липецкой области по противодействию коррупции».

Постановление администрации Липецкой области от 30.09.2008 г. № 257 «Об утверждении областной целевой программы «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009 — 2012 годы» (в ред. от 25.11.2009).

Постановление администрации Липецкой области от 29.04.2009 г. № 141 «Об утверждении правил и методики проведения экспертизы нормативных правовых актов, их проектов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (в ред. от 29.04.2009).

### **31. Магаданская область.**

Закон Магаданской области от 04.03.2008 г. № 979-ОЗ «О профилактике коррупции в Магаданской области» (в ред. от 22.06.2009).

Постановление губернатора Магаданской области от 17.04.2009 г. № 51-п «О межведомственной комиссии по противодействию коррупции в Магаданской области» (в ред. от 20.10.2009).

Постановление Администрации Магаданской области от 24.09.2009 г. № 473-па «Об утверждении порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

### **32. Московская область.**

Закон Московской области от 10.04.2009 г. № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области».

Постановление Правительства Московской области от 10.06.2008 г. № 440/20 «Об утверждении долгосрочной целевой программы Московской области «Противодействие коррупции в Московской области на 2009-2011 годы» (в ред. от 22.09.2009).

Постановление Правительства Московской области от 09.04.2009 г. № 266/14 «Об утверждении положения о проведении экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области».

и государственными органами Московской области, и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (в ред. от 13.11.2009).

### **33. Мурманская область.**

Закон Мурманской области от 26.10.2007 г. № 898-01-ЗМО «О противодействии коррупции в Мурманской области» (в ред. от 23.11.2009).

Постановление губернатора Мурманской области от 14.11.2006 г. № 202-ПП «О межведомственном совете по противодействию коррупции и криминализации экономики в Мурманской области» (в ред. от 05.10.2009).

Постановление губернатора Мурманской области от 16.09.2008 г. № 132/1-ПП «Об основных мероприятиях по противодействию коррупции в Мурманской области на 2008 — 2010 годы».

Постановление Правительства Мурманской области от 22.05.2009 г. № 214-ПП/11 «Об антикоррупционной экспертизе проектов законов, нормативных правовых актов и иных документов».

### **34. Ненецкий автономный округ.**

Закон Ненецкого автономного округа от 01.08.2009 г. № 53-ОЗ «О противодействии коррупции в Ненецком автономном округе» (в ред. от 01.10.2009).

Постановление Собрания депутатов Ненецкого автономного округа от 24.06.2009 г. № 173-сд «О внесении изменений в некоторые постановления собрания депутатов ненецкого автономного округа и об утверждении положения «О постоянной комиссии Собрания депутатов Ненецкого автономного округа по общественной безопасности и противодействию коррупции».

Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 15.04.2009 г. № 54-п «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа и их проектов» (в ред. от 11.09.2009).

### **35. Нижегородская область.**

Закон Нижегородской области от 07.03.2008 г. № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области» (в ред. от 09.09.2009).

Указ губернатора Нижегородской области от 20.01.2009 г. № 3 «О создании межведомственного координационного совета по противодействию коррупции при губернаторе Нижегородской области» (в ред. от 24.06.2009).

Указ губернатора Нижегородской области от 24.09.2008 г. № 43 «Об утверждении плана противодействия коррупции в органах исполнительной власти Нижегородской области».

Постановление Правительства Нижегородской

области от 08.07.2009 г. № 466 «Об утверждении областной целевой программы «Противодействие коррупции в Нижегородской области» на 2009 — 2011 годы».

### **36. Новгородская область.**

Закон Новгородской области от 31.08.2009 г. № 595-ОЗ «О реализации федеральных законов о противодействии коррупции на территории Новгородской области».

Указ губернатора Новгородской области от 06.07.2009 г. № 139 «о комиссии по противодействию коррупции в новгородской области».

Указ губернатора Новгородской области от 30.09.2008 г. № 213 «Об утверждении плана противодействия коррупции в органах исполнительной власти Новгородской области» (в ред. от 28.09.2009).

Постановление Администрации Новгородской области от 3.08.2009 г. № 275 «О целевой программе противодействия коррупции в Новгородской области на 2009–2013 годы» .

Постановление Администрации Новгородской области от 31.08.2009 г. № 307 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) губернатора области, Администрации области» (в ред. от 20.10.2009).

### **37. Новосибирская область.**

Распоряжение губернатора Новосибирской области от 26.09.2008 г. № 241-р «О плане противодействия коррупции».

Постановление Администрации Новосибирской области от 16.10.2009 г. № 386-па «Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Администрации Новосибирской области».

### **38. Омская область.**

Закон Омской области от 28.04.2009 г. № 1154-ОЗ «О противодействии коррупции в Омской области».

Указ губернатора Омской области от 04.09.2008 г. № 96 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Омской области» (в ред. от 01.07.2009).

Указ губернатора Омской области от 04.09.2008 г. № 96 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Омской области» (в ред. от 01.07.2009).

Постановление Правительства Омской области от 20.05.2009 г. № 88-п «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Омской области (проектов нормативных правовых актов Омской области) в органах исполнительной власти Омской области» (в ред. от 19.08.2009).

### **39. Оренбургская область.**

Закон Оренбургской области от 15.09.2008 г. № 2369/497-IV-ОЗ «О профилактике коррупции в Оренбургской области (в ред. от 06.11.2009).

Постановление Правительства Оренбургской области от 11.11. 2008 г. № 415-п «Об утверждении областной целевой программы «Противодействие коррупции в Оренбургской области на 2008 — 2010 годы» (в ред. от 10.09.2009).

### **40. Орловская область.**

Закон Орловской области от 10.04.2009 г. № 893-ОЗ «О противодействии коррупции в Орловской области» (в ред. от 11.11.2009).

Указ губернатора Орловской области от 27.05.2008 г. № 132 «О мерах по противодействию коррупции в Орловской области» (в ред. от 16.12.2008).

Постановление Правительства Орловской области от 21.10.2009 г. № 206 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в деятельности органов исполнительной государственной власти Орловской области на второе полугодие 2009 года и 2010 год».

Указ губернатора Орловской области от 23.11.2009 г. № 375 «Об антикоррупционной экспертизе проектов законов Орловской области, вносимых губернатором Орловской области в Орловский областной совет народных депутатов в качестве законодательной инициативы, нормативных правовых актов губернатора Орловской области».

### **41. Пензенская область.**

Закон Пензенской области от 14.11.2006 г. № 1141-ЗПО «О противодействии коррупции в Пензенской области» (в ред. от 23.10.2009).

Постановление Правительства Пензенской области от 19.08.2008 г. № 521-пП «О совете при Правительстве Пензенской области по противодействию коррупции» (в ред. от 23.07.200).

Постановление Правительства Пензенской области от 05.10.2009 г. № 765-пП «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Пензенской области» на 2010 — 2012 годы» .

Постановление губернатора Пензенской области от 03.06.2009 г. № 171 «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов, проектов правовых актов губернатора Пензенской области, Правительства Пензенской области, иных исполнительных органов государственной власти Пензенской области» (в ред. от 13.07.2009).

### **42. Пермский край.**

Закон Пермского края от 30.12.2008 г. № 382-ПК «О противодействии коррупции в Пермском крае» (в ред. от 01.07.2009).

Постановление Законодательного собрания Пермского края от 16.04.2009 г. № 1401»Об утверждении положения о постоянной депутатской комиссии по вопросам противодействия коррупции в Пермском крае» (в ред. от 22.10.2009).

### **43. Приморский край.**

Закон Приморского края от 10.03.2009 г. № 387-КЗ «О противодействии коррупции в Приморском крае».

Постановление Администрации Приморского края от 13.04.2009 г. № 82-па «О межведомственной комиссии по противодействию коррупции при Администрации Приморского края».

Постановление Законодательного собрания Приморского края от 18.11.2008 г. № 1304 «О комиссии Законодательного собрания Приморского края по противодействию коррупции».

Постановление Администрации Приморского края от 25.06.2009 г. № 153-па «Об утверждении программы противодействия коррупции в Приморском крае на 2009 — 2011 годы».

Постановление Администрации Приморского края от 20.05.2009 г. № 140-па «Об утверждении порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов губернатора Приморского края, Администрации Приморского края и их проектов».

### **44. Псковская область .**

Закон Псковской области от 17.07. 2008 г. № 784-оз «О противодействии коррупции в органах государственной власти Псковской области и органах местного самоуправления» (в ред. т 07.05.2009).

Постановление Псковского областного собрания депутатов от 28.05.2009 г. № 677 «О положении о постоянной комиссии Псковского областного собрания депутатов по противодействию коррупции».

### **45. Республика Адыгея.**

Закон Республики Адыгея от 27.10.2009 г. № 286 «О противодействии коррупции».

Указ Президента Республики Адыгея от 19.12.2008 г. № 129 «О совете при Президенте Республики Адыгея по противодействию коррупции» (в ред. от 11.08.2009).

Указ Президента Республики Адыгея от 16.10.2009 г. № 117 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Президента Республики Адыгея и кабинета министров Республики Адыгея».

### **46. Республика Алтай.**

Закон Республики Алтай от 05.03.2009 г. № 1-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Алтай».

Распоряжение Главы Республики Алтай от 28.11.2008 г. № 294-рГ «О Комиссии по противодействию коррупции в Республике Алтай».

Распоряжение Главы Республики Алтай от 28.11.2008 г. № 193-рГ «Об утверждении Плана противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Республики Алтай на 2008 — 2011 годы».

Постановление Правительства Республики Алтай от 22.01.2009 г. № 4 «О республиканской целевой программе «Противодействие коррупции в Республике Алтай на 2009 — 2011 годы».

Постановление Правительства Республики Алтай от 30.04.2009 г. № 87 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Главы Республики Алтай, председателя правительства Республики Алтай и исполнительных органов государственной власти Республики Алтай» (в ред. от 21.10.2009).

#### **47. Республика Башкортостан.**

Закон Республики Башкортостан от 13.07. 2009 г. № 145-з «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан».

Указ Президента Республики Башкортостан от 08.05.2008 г. № УП-186 «Об утверждении положения об антикоррупционной комиссии Республики Башкортостан» (в ред. от 15.09.2009).

Постановление Государственного собрания — Курултай Республики Башкортостан от 19.06.2008 г. № ГС-158 «О комиссии Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан по противодействию коррупции».

Указ Президента Республики Башкортостан от 15.09.2008 г. № УП-482 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Республике Башкортостан».

Указ Президента Республики Башкортостан от 24.12.2008 г. № УП-738 «Об утверждении программы противодействия коррупции в Республике Башкортостан на 2009–2010 годы».

Постановление Правительства Республики Башкортостан от 13.02.2009 г. № 60 «О проведении антикоррупционной экспертизы».

#### **48. Республика Бурятия.**

Закон Республики Бурятия от 16.03.2009 г. № 701-IV «О противодействии коррупции в Республике Бурятия» (в ред. от 07.10.2009).

Указ Президента Республики Бурятия от 13.07. 1999 г. № 161 «О координационном совете по борьбе с преступностью и коррупцией при Президенте Республики Бурятия».

Постановление Народного Хурала Республики Бурятия от 30.09.2008 г. № 549-IV «О комиссии Народного Хурала Республики Бурятия по противодействию коррупции».

Указ Президента Республики Бурятия от 07.11.2008 г. № 361 «Об утверждении республиканского плана противодействия коррупции» (в ред. от 26.10.2009).

Постановление Правительства Республики Бурятия от 14.01.2009 г. № 2 «О республиканской целевой программе «Противодействие коррупции в Республике Бурятия на 2009 — 2011 годы» (в ред. от 28.10.2009).

Постановление Правительства Республики Бурятия от 28.10.2009 г. № 398 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов».

#### **49. Республика Дагестан.**

Закон Республики Дагестан от 07.04.2009 г. № 21 «О противодействии коррупции в Республике Дагестан».

Указ Президента Республики Дагестан от 11.09.2008 г. № 190 «О мерах по противодействию коррупции в Республике Дагестан» (в ред. от 17.12.2008).

Распоряжение Президента Республики Дагестан от 19.09.2008 г. № 53-рп.

Постановление Правительства Республики Дагестан от 01.04.2009 г. № 90 «Об утверждении республиканской целевой программы «О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2009-2011 годы».

Указ Президента Республики Дагестан от 20.08.2009 г. № 195 «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов Республики Дагестан, проектов правовых актов Республики Дагестан и иных документов».

#### **50. Республика Ингушетия.**

Закон Республики Ингушетия от 04.03.2009 г. № 8-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия».

Указ Президента Республики Ингушетия от 29.09.2008 г. № 376 «О программе по противодействию коррупции в системе исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия на 2008–2010 годы».

#### **51. Республика Калмыкия.**

Указ главы Республики Калмыкия от 15.09.2008 г. № 162 «О комиссии по предупреждению и противодействию коррупции в Республике Калмыкия».

Постановление Народного Хурала (парламента) Республики Калмыкия от 11.10.2006 г. № 920-III «О комиссии Народного Хурала (парламента) Республики Калмыкия по противодействию коррупции».

#### **52. Республика Карелия.**

Закон Республики Карелия от 23.07. 2008 г.

№ 1227-ЗРК «О противодействии коррупции» (в ред. от 16.07.2009).

Указ главы Республики Карелия от 29.05.2008 г. № 36 «О Координационном совете при Главе Республики Карелия по противодействию коррупции и криминализации экономики».

Распоряжение Правительства Республики Карелия от 29.09.2008 г. № 385р-П «О плане мероприятий по противодействию коррупции на территории Республики Карелия на 2009-2010 годы».

Распоряжение Правительства Республики Карелия от 31.12.2007 г. № 489р-П «О программе противодействия коррупции на территории Республики Карелия на 2008-2010 годы» (в ред. от 06.07.2009).

Постановление Правительства Республики Карелия от 27.08.2009 г. № 194-П «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов органов исполнительной власти Республики Карелия и их проектов».

### **53. Республика Коми.**

Закон республика Коми 29.09.2008 г. № 82-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Коми» (в ред. от 30.09.2009).

Указ главы Республики Коми от 18.09.2008 г. № 89 «Об образовании совета при главе Республики Коми по противодействию коррупции» (в ред. от 25.06.2009).

Распоряжение Правительства Республики Коми от 24.09.2008 г. № 332-р «О плане мероприятий по противодействию коррупции в Республике Коми на 2008 — 2010 годы».

Постановление Правительства Республики Коми от 15.09.2009 г. № 263 «Об утверждении долгосрочной республиканской целевой программы «Противодействие коррупции в Республике Коми (2010 — 2012 годы)».

Указ Главы Республики Коми от 11.11.2009 г. № 119 «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Главы Республики Коми и проектов нормативных правовых актов Главы Республики Коми».

Постановление Правительства Республики Коми от 10.11.2009 г. № 322 «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Правительства Республики Коми и проектов нормативных правовых актов Правительства Республики Коми».

### **54. Республика Марий Эл.**

Постановление Правительства Республики Марий Эл от 30.09.2008 г. № 254 «Об утверждении программы противодействия коррупции в Республике Марий Эл на 2009–2010 годы».

Постановление Правительства Республики Марий Эл от 04.09.2009 г. № 204 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов Республики Марий Эл (проектов нормативных правовых актов Республики Марий Эл)».

### **55. Республика Мордовия.**

Закон Республики Мордовия от 08.06.2007 г. № 54-З «О противодействии коррупции в Республике Мордовия» (в ред. от 10.07.2009).

Указ Главы Республики Мордовия от 11.02.2008 г. № 24-УГ «О межведомственной комиссии по противодействию коррупции» (в ред. от 09.11.2009).

Распоряжение Правительства Республики Мордовия от 13.10.2008 г. № 901-р «О плане (программе) мероприятий по противодействию коррупции в органах исполнительной власти Республики Мордовия».

Указ главы Республики Мордовия от 23.07. 2009 г. № 138-УГ «Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов (в ред. от 04.09.2009).

### **56. Республика Саха (Якутия).**

Закон Республики Саха (Якутия) от 19.02.2009 г. 668-З № 227-IV «О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия)» .

Указ Президента Республики Саха (Якутия) 30.04.2009 г. № 1405 «О совете по противодействию коррупции при президенте Республики Саха (Якутия)».

Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 01.10.2008 г. № 480/а-РП «Об утверждении плана деятельности по противодействию коррупции в Республике Саха (Якутия)» .

Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 23.06.2009 г. № 258 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принятых Правительством Республики Саха (Якутия) и иными исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия), а также их проектов».

### **57. Северная Осетия-Алания.**

Указ главы Республики Северная Осетия-Алания от 29.06.2006 г. «О Совете при Главе Республики Северная Осетия-Алания по противодействию коррупции».

Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 22.05.2009 г. № 160 «О Программе противодействия коррупции в Республике Северная Осетия-Алания на 2009-2011 годы».

Указ Главы Республики Северная Осетия-Алания от 15.07.2009 г. № 189 «Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания, иных документов и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

### **58. Республика Татарстан.**

Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 года № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан».

Указ Президента Республики Татарстан от 18.08.2006 г. № УП-315 «О республиканском совете по реализации антикоррупционной политики» (в ред. от 27.03.2008).

Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22 сентября 2008 г. № 693 «Об утверждении республиканской программы по реализации стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2009–2011 годы».

Приказ Министерства Юстиции Республики Татарстан от 04.09.2007 г. № 01-01/42 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Татарстан».

### **59. Республика Тыва.**

Закон Республики Тыва от 07.07.2008 г. № 856 ВХ-2 «О мерах по противодействию коррупции в Республике Тыва».

Указ председателя Правительства Республики Тыва от 02.10.2008 г. № 221 «О комиссии по противодействию коррупции в Республике Тыва» (в ред. от 31.08.2009).

Постановление Правительства Республики Тыва от 08.06.2009 г. № 251 «Об утверждении порядка проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции в Республике Тыва».

### **60. Республика Хакасия.**

Закон Республики Хакасия от 04.05.2009 г. № 28-ЗРХ «О противодействии коррупции в Республике Хакасия».

Постановление Правительства Республики Хакасия от 25.09.2008 г. № 338 «Об утверждении плана противодействия коррупции в Республике Хакасия» (в ред. от 16.07.2009).

### **61. Ростовская область.**

Закон Ростовской области от 12.05.2009 г. № 218-ЗС «О противодействии коррупции в Ростовской области» (в ред. от 29.09.2009).

Постановление Администрации Ростовской области от 12.08.2009 г. № 392 «О комиссии по противодействию коррупции в Ростовской области».

### **62. Рязанская область.**

Распоряжение губернатора Рязанской области от 13.11.2009 г. № 323-рг «О Совете при губернаторе Рязанской области по противодействию коррупции».

Распоряжение Правительства рязанской области от 27.05.2009 г. № 208-р «О плане профилактических мероприятий по противодействию коррупции в Рязанской области на 2009–2012 годы».

### **63. Самарская область.**

Закон Самарской области от 10.03.2009 г. № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области».

Постановление губернатора Самарской области от 04.05.2009 г. № 51 «Об областной межведомственной комиссии по противодействию коррупции».

Постановление Правительства Самарской области от 08.07.2009 г. № 329 «Об утверждении областной целевой программы «Противодействие коррупции в Самарской области» на 2010–2012 годы».

### **64. Саратовская область.**

Закон Саратовской области от 29.12.2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» (в ред. от 30.09.2009).

Постановление Правительства Саратовской области от 19.02.2007 г. № 47-П «Вопросы отдела по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области» (в ред. от 28.09.2009).

Закон Саратовской области от 02.08.2007 г. № 147-ЗСО «Об областной целевой программе «Противодействие коррупции в саратовской области на 2007 — 2010 годы» (в ред. от 09.09.2009).

Постановление Правительства Саратовской области от 03.12.2009 г. № 601-П «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области».

### **65. Сахалинская область.**

Закон Сахалинской области от 01.08.2008 г. № 85-ЗО «О мерах по предупреждению коррупции в Сахалинской области».

Постановление Администрации Сахалинской области от 03.08.2004 г. № 115-па «О межведомственной комиссии совета безопасности Сахалинской области по борьбе с преступностью, коррупцией и социальной профилактике правонарушений».

Постановление Сахалинской областной думы от 07.05.2009 г. № 2/8/236-5 «О проведении в Сахалинской областной думе антикоррупционной экспертизы законов, иных нормативных правовых актов и их проектов».

Постановление Администрации Сахалинской области от 11.12.2009 г. № 507-па «Об утверждении региональной целевой программы Сахалинской области «О противодействии коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области на 2010–2012 годы».

Постановление Администрации Сахалинской области от 15.04.2009 г. № 140-па «Об утверждении пра-

вил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

#### **66. Свердловская область.**

Закон Свердловской области от 20.02.2009 г. № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» (в ред. от 22.10.2009).

Указ губернатора Свердловской области от 09.09.2008 г. № 982-УГ «О совете при губернаторе Свердловской области по противодействию коррупции» (в ред. от 23.12.2008).

Постановление Правительства Свердловской области от 26.10.2009 г. № 1551-ПП «Об областной государственной целевой программе «Противодействие коррупции в Свердловской области» на 2010 год и плане взаимодействия исполнительных органов государственной власти Свердловской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории Свердловской области, по противодействию коррупции в Свердловской области на 2010 год».

#### **67. Смоленская область.**

Закон Смоленской области от 28.05.2009 г. № 34-з «О противодействии коррупции в Смоленской области».

Распоряжение губернатора Смоленской области от 15.07.2009 г. № 735-р «О координационном совете по борьбе с преступностью и противодействию коррупции».

Постановление Смоленской областной думы от 30.09.2008 г. № 594 «О комиссии Смоленской областной думы по противодействию коррупции».

Распоряжение Администрации Смоленской области от 19.09.2008 г. № 1188-р/адм «О мерах по противодействию коррупции» (в ред. от 07.08.2009).

Постановление Администрации Смоленской области от 22.06.2009 г. № 344 «Об экспертизе проектов областных нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

#### **68. Ставропольский край.**

Закон Ставропольского края от 04.05.2009 г. № 25-кз «О противодействии коррупции в Ставропольском крае».

Распоряжение Правительства Ставропольского края от 30.09.2008 г. № 312-рп «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в органах исполнительной власти Ставропольского края» (в ред. от 08.10.2009).

Постановление Правительства Ставропольского края от 14.09.2009 г. № 233-п «Об утверждении по-

рядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) губернатора Ставропольского края, Правительства Ставропольского края, органов исполнительной власти Ставропольского края в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения».

#### **69. Тамбовская область.**

Закон Тамбовской области от 04.06.2007 г. № 205-З «О противодействии коррупции в Тамбовской области» (в ред. от 01.06.2009).

Постановление Администрации Тамбовской области от 28.07.2008 г. № 913 «О межведомственном совете по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти области» (в ред. от 03.03.2009).

Постановление Администрации Тамбовской области от 20.06.2008 г. № 753 «О плане мероприятий по противодействию коррупции в области на 2008 — 2010 годы» (в ред. от 28.08.2009).

Постановление Администрации Тамбовской области от 19.04.2007 г. № 418 «О повышении качества правотворческой деятельности органов исполнительной власти области».

#### **70. Тверская область.**

Закон Тверской области от 09.06.2009 г. № 39-ЗО «О противодействии коррупции в Тверской области».

Постановление губернатора Тверской области от 18.09.2008 г. № 26-пг «О межведомственной комиссии Тверской области по борьбе с коррупцией» (в ред. от 05.02.2009).

Постановление Законодательного собрания Тверской области от 26.06.2008 г. № 1083-п-4 «О консультативном совете по противодействию коррупции».

Распоряжение Администрации Тверской области от 29.09.2008 г. № 438-ра «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Тверской области».

Постановление Администрации Тверской области от 01.09.2008 г. № 284-па «Об утверждении долгосрочной целевой программы Тверской области «Противодействие коррупции в Тверской области на 2009–2011 годы».

Постановление Администрации Тверской области от 01.12.2009 г. № 499-па «О регламенте проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в исполнительных органах государственной власти тверской области».

#### **71. Томская область.**

Закон Томской области от 07.07.2009 г. № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области» (в ред. от 04.09.2009).

Постановление губернатора Томской области от 15.12.2008 г. № 130 «О преобразовании комиссии по борьбе с коррупцией в совет по противодействию коррупции при губернаторе Томской области» (в ред. от 17.07.2009).

Распоряжение губернатора Томской области от 29.06.2009 г. № 192-р «Об утверждении плана противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области».

Постановление губернатора Томской области от 14.03.2007 г. № 27 «Об экспертизе нормативных правовых актов Томской области и их проектов на коррупциогенность» (в ред. от 18.11.2008).

Распоряжение губернатора Томской области от 15.03.2007 г. № 133-р «О методике экспертизы нормативных правовых актов Томской области и их проектов на коррупциогенность».

#### **72. Тульская область.**

Закон Тульской области от 12.11.2008 г. № 1108-ЗТО «Об отдельных мерах по противодействию коррупции в Тульской области» (в ред. от 07.10.2009).

Постановление губернатора Тульской области от 22.08.2008 г. № 44-пг «О совете при губернаторе Тульской области по противодействию коррупции» (в ред. от 17.11.2008).

Распоряжение губернатора Тульской области от 29.09.2008 г. № 1461-рг «О плане противодействия коррупции в органах исполнительной власти Тульской области на 2009–2010 годы».

Постановление Администрации Тульской области от 06.07.2009 г. № 481 «О проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

#### **73. Тюменская область.**

Закон Тюменской области от 25.02.2009 г. № 6 «О противодействии коррупции в Тюменской области».

Распоряжение Правительства Тюменской области от 11.08.2008 г. № 1070-рп «О совете по противодействию коррупции в Тюменской области» (в ред. от 16.03.2009).

Распоряжение Правительства Тюменской области от 23.09.2008 г. № 1322-рп «Об утверждении плана противодействия коррупции на 2008 — 2010 гг.» (в ред. от 26.01.2009).

Распоряжение Правительства Тюменской области от 31.08.2009 г. № 1244-рп «Об утверждении целевой региональной программы «О противодействии коррупции».

Постановление Правительства Тюменской области от 11.02.2008 г. № 42-п «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области» (в ред. от 26.10.2009).

#### **74. Удмуртская Республика.**

Закон Удмуртской Республики от 20.09.2007 г. № 55-РЗ «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в Удмуртской Республике».

Указ Президента Удмуртской Республики от 30.12.2008 г. № 211 «О мерах по реализации мероприятий, направленных на противодействие коррупции в Удмуртской Республике».

Указ Президента Удмуртской Республики от 16.03.2009 г. № 48 «О порядке антикоррупционной экспертизы правовых актов Удмуртской Республики и их проектов».

#### **75. Ульяновская область.**

Закон Ульяновской области от 05.06.2007 г. № 77-зо «О противодействии коррупции в Ульяновской области» (в ред. от 31.07.2009).

Постановление губернатора Ульяновской области от 19.04.2007 г. № 28 «О координационном совете по реализации антикоррупционной политики в Ульяновской области».

Постановление Правительства Ульяновской области от 22.07.2008 г. № 14/329-п «Об утверждении областной целевой программы «Противодействие коррупции в Ульяновской области» на 2008 — 2010 годы» (в ред. от 02.07.2009).

Постановление губернатора Ульяновской области от 23.04.2009 г. № 31 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы законов, иных нормативных правовых актов Ульяновской области и их проектов» (в ред. от 02.07.2009).

#### **76. Хабаровский край.**

Закон Хабаровского края от 30.09.2009 г. № 269 «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае».

Распоряжение губернатора Хабаровского края от 15.08.2008 г. № 421-р «О первоочередных мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 19.05.2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (в ред. от 14.08.2009).

Постановление губернатора Хабаровского края от 07.04.2009 г. № 36 «Об организации работы совета при губернаторе Хабаровского края по противодействию коррупции».

Постановление Правительства Хабаровского края от 04.08.2009 г. № 234-пр «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов губернатора и Правительства Хабаровского края и их проектов».

#### **77. Ханты-Мансийский автономный округ.**

Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25.09.2008 г. № 86-оз «О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» (в ред. от 30.03.2009).

Постановление губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 23.07.2008 г. № 90 «О

межведомственном совете при губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по противодействию коррупции» (в ред. от 06.04.2009 № 43).

Постановление Думе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28.10.2009 г. № 4436 «О комиссии по противодействию коррупции при Думе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

Распоряжение губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29.09.2008 г. № 484-рг «Об утверждении плана противодействия коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре на 2008 — 2010 годы» (в ред. от 02.07.2009).

Постановление губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 02.06.2005 г. № 76 «О комиссии по определению коррупциогенности нормативных правовых актов автономного округа при губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» (в ред. от 25.06.2008).

Постановление губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 14.08.2009 г. № 125 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

#### **78. Челябинская область.**

Закон Челябинской области 29.01.2009 г. № 353-ЗО «О противодействии коррупции в Челябинской области» (в ред. от 29.10.2009).

Постановление губернатора Челябинской области от 06.08.2008 г. № 245 «О Комиссии по противодействию коррупции в Челябинской области» (в ред. от 20.02.2009).

Постановление Законодательного собрания Челябинской области от 31.03.2009 г. № 1579 «Об утверждении Положения об экспертном совете при Законодательном собрании Челябинской области по обеспечению противодействия коррупции».

Постановление губернатора Челябинской области от 27.03.2009 г. № 78 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов Губернатора Челябинской области, Правительства Челябинской области» (в ред. от 25.08.2009).

#### **79. Чеченская Республика.**

Закон Чеченской Республики от 21.05.2009 г. № 36-РЗ «О противодействии коррупции в Чеченской Республике».

Указ Президента Чеченской Республики от 21.11.2008 г. № 372 «О совете по противодействию коррупции в государственных органах Чеченской Республики».

Указ Президента Чеченской Республики от 25.09.2008 г. № 300 «О мерах по противодействию

коррупции в государственных органах Чеченской Республики» (в ред. от 21.11.2008).

#### **80. Чувашская Республика.**

Закон Чувашской Республики от 04.06.2007 г. № 14 «О противодействии коррупции» (в ред. от 24.11.2009).

Указ Президента Чувашской Республики от 02.09.2009 г. № 56 «О координационном совете при президенте Чувашской Республики по противодействию коррупции» (в ред. от 05.11.2009).

Постановление Кабинета министров Чувашской Республики от 24.04.2007 г. № 82 «О республиканской целевой программе по противодействию коррупции в Чувашской Республике на 2007 — 2012 годы» (в ред. от 14.05.2009).

«Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Чувашской Республики и их проектов» (приложение к Постановлению Кабинета министров Чувашской Республики от 14.05.2009 г. № 156 «О внесении изменений в некоторые постановления Кабинета министров Чувашской Республики»).

#### **81. Чукотский автономный округ.**

Закон Чукотского автономного округа от 16.04.2009 г. № 34-ОЗ «О профилактике коррупции в Чукотском автономном округе».

Постановление губернатора Чукотского автономного округа от 13.05.2008 г. № 20 «Об утверждении положения о межведомственной комиссии Чукотского автономного округа по борьбе с коррупцией».

Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 23.12.2008 г. № 230 «Об утверждении положения о порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, на коррупциогенность» (в ред. от 01.10.2009).

#### **82. Ямало-Ненецкий автономный округ.**

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 04.03.2009 г. № 10-ЗАО «О противодействии коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе».

Постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.08.2008 г. № 84-ПГ «О межведомственном совете при губернаторе Ямало-Ненецкого автономного округа по противодействию коррупции» (в ред. от 12.12.2008).

Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.09.2008 г. № 516-А «Об утверждении регионального плана противодействия коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе на 2008 — 2011 гг.» (в ред. от 19.03.2009).

Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.06.2009 г. № 342-А «Об утверждении комплексной программы

«Противодействие коррупции в исполнительных органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа на 2009–2011 годы».

Постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.01.2007 г. № 4-ПГ «О совершенствовании законопроектной деятельности в системе исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» (в ред. от 24.09.2009).

### **83. Ярославская область.**

Закон Ярославской области от 09.07.2009 г. 40-з «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» (в ред. от 24.11.2009).

Постановление губернатора Ярославской области от 30.09.2008 г. № 726 «Об утверждении плана противодействия коррупции в Ярославской области на 2009–2010 годы».

Постановление губернатора Ярославской области от 13.10.2009 г. № 545 «Об утверждении положения о совете по противодействию коррупции в Ярославской области».

# АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КОМПЕТЕНЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

**А. И. ОРЕХОВСКИЙ**

заведующий кафедрой философии и истории Сибирского государственного университета телекоммуникаций и информатики, доктор философских наук, профессор, членкор ПАНИ.

*«Нет прав без обязанностей,  
Нет обязанностей без прав.»*

*К. Маркс*

В России до сих пор не осуществлен комплексный научный анализ статуса и компетенции государственной власти, исходя из философских оснований ответственности. Хотя принцип ответственности в социальном государстве является системообразующим, он зачастую подменяется другими принципами, обеспечивая безнаказанность субъектов власти за свершенные преступные акции.

Ответственность базируется на ценностных основаниях, и там, где узурпируются и разрушаются материальные и духовные ценности общества, обязательна реализация принципа неотвратимости ответственности на деле, т. е. неукоснительное привлечение к ответственности лиц любого ранга, совершивших антиобщественные деяния или бездействия, способствующие хищению общественной собственности.

В перспективном аспекте ответственность — это должная легитимизация законности, четко устанавливающей компетенцию — права и обязанности всех субъектов государственного руководства и управления.

Для советского этапа развития России характерно то, что исполнительная власть во многом исходила из своих корпоративных интересов, закрепляя в административной ответственности полномочия субъектов госслужбы, которые во многом исключали должную положенность к ответу. Подотчетность власти народу была существенно ограничена.

Узаконенный «народный контроль», выявивший коррупционера-чиновника, не мог призвать его к должной ответственности, когда он, опираясь на депутатскую неприкосновенность, не исключен из рядов КПСС, хотя компетенция правоохранительной ветви власти была достаточной, чтобы принцип неотвратимости ответственности воплотить в жизнь.

При советском строе, отмечает философ В. П. Попов, защитивший диссертацию по проблеме ответ-

ственности, чем больше оказывалось нажито мздоимцем, тем более был его страх перед карой закона. Теперь же «каста управляющих» под защитой государства. «Новорусский» способ присвоения национального богатства совместной корпорацией чиновничества явилось плотью государства, когда «духом и чстью торгуют на вынос» [1].

И сами масштабы, так сказать, капитализации мздоимства как промысла выдают несопоставимость «номенклатурной» и «олигархической» коррупции. Взять для сравнения прогремевшие на всю страну, потрясшие верхи Лубянки и Старой площади «дело Елисеевского магазина». Ныне... на подворье одного только Черкизовского рынка, промелькнуло в выпусках новостей, оперативники арестовали контрафактного и контрабандного товара на 2 млрд долларов!».

Системообразующий принцип неотвратимости ответственности в регулятивно-правовых отношениях по существу не был востребован в законотворческой деятельности государства. Все это дало основание генсеку ЦК КПСС Андропову Ю. В. заявить, что мы не знаем того общества, в котором живем.

Чтобы выявить реальное состояние общества, он рекомендовал философам опереться в научных исследованиях на марксистскую методологию, исходящую из комплексного учета ответственных зависимостей, обусловленных общесоциологическим законом общественного развития. Он нацеливал мыслителей на объективное исследование тех факторов, которые проявляются в системе экономических отношений (их форме) и не соответствуют характеру и уровню развития современных производительных сил (содержанию способа производства материальных благ).

В настоящее время назрела острая потребность комплексного нормативно-ценностного анализа сферы ответственных зависимостей, пронизывающих экономику. Соотнося их с надстроечным механизмом социально-правового регулирования требуется установить, насколько системе сложившихся (экономических) отношений (выступающих как содержание по отношению к его форме, надстройке)

соответствуют надстроечные механизмы, определяемые политикой и правом.

Выявив тенденции объективной материальной диалектики развития, необходимо, исходя из диалектики идеального в системе социальных взаимодействий, определить позитивную значимость надстроечных механизмов в системе управления и регуляции социально-экономическими процессами. Формообразующие надстроечные механизмы могут как способствовать развитию базиса, так и деформировать его. Без востребования диалектики идеального в государственной деятельности по существу невозможно построение правового государства [2].

В период становления социалистического базиса утверждался примат политики над экономикой. Эта определяющая роль политики в переходный период от капитализма к социализму эффективно способствовала становлению общественной собственности во всех сферах материального и духовного производства. Но триумфальное развитие социалистического базиса в 30-е годы возвращало научную мысль в основное русло формационного анализа, в котором экономические ответственные зависимости содержат в себе фундаментальные ценности, обеспечивающие общенародные интересы и необходимые социальные потребности в прогрессивном развитии общества. В этой связи анализ базисных оснований развития экономических отношений должен быть востребован в первую очередь.

Центральное звено в совокупности экономических отношений — отношения собственности. Прерогатива надстройки — отладить механизм владения, пользования и распоряжения собственностью в системе экономических отношений. Исследуя процессы застоя в развитии социализма, экономисты пришли к выводу, что это связано с чрезмерным огосударствлением общенародной собственности, тормозящим эффективное развитие производительных сил.

В системе сложившихся экономических отношений в конце 80-х годов выявилась острая востребованность упорядочивания отношений собственности с позиции должного соответствия их характеру и уровню развития производительных сил. Здесь экономический аспект ответственных зависимостей (в качестве регулятора поступательного развития общества) отлаживается, прежде всего, через адекватный учёт сложившихся отношений собственности. Надстроечный механизм как непосредственная конструктивная обратная связь призван был интегрально решать эту историческую задачу.

Но субъективная диалектика адекватного соотношения надстройки (формы) и базиса (содержания) оказалась в процессе реформирования чрезвычайно сложно и противоречиво решаемой. Она сложно преодолевает противоречия, сложившиеся в пара-

дигме развития социализма в нашей стране. Их позитивное решение могло быть успешно осуществлено лишь на путях становления правового государства. XIX партийная конференция КПСС обосновала острейшую необходимость развития социальной государственности в становлении гражданского общества. Но правовое государство создается не сразу, постепенно. Поэтому в период перестройки базисных отношений нельзя было утратить, прервать функционирование главного управленческого, надстроечного звена в политической системе социализма — свести на нет роль КПСС. Компартия Китая, реформируя экономику, добилась грандиозных успехов, укрепляя свои ряды честными и добросовестными предпринимателями, сохранив в тоже время свою ключевую ответственную роль в управлении и регуляции обществом.

Президент Белоруссии Александр Лукашенко в этом процессе реформирования прочно оперся на свою компетенцию. Он как президент высокоморально исполняет гражданский долг, профессионально и нравственно проводя в жизнь правительственную компетенцию, — исключив для себя и членов своей семьи, занятие предпринимательством, которое в деятельности государственного механизма обычно обуславливает коррупцию.

«Лукашенко, проявив невероятную гибкость и управленческое искусство, действительно воссоздал кооперацию с тысячами частных и акционерных предприятий — смежников в России. Вопреки глухому противодействию российской «сырьевой» олигархии и её ставленников в московских верхах... Сильное государство, как не кляни «авторитаризм» Лукашенко, позволило именно Белоруссии создать конкурентно-способную экономику. Уже пройдена черта, когда белорусский экспорт в страны ЕС превзошел по стоимости поставки в Россию. Мировой кризис застал динамичную экономику соседей на восходящем 10-процентном росте ВВП». Если бы у нас, отмечает далее Владимир Попов, действовала рыночная норма прибыли, а не «эффективная» экономика частной собственности, увеличивающая барьеры новых владельцев, то коррупционным поборам госчиновников были бы перекрыты пути мздоимцев. При нашем несусветном рынке владыкой всему является не закон стоимости, а дикий произвол сборщиков поголовной мзды. Современная российская экономика — райские кущи для коррупции, ибо более двух третей дохода страны — рента. В здоровой, не коррумпированной экономике рентные доходы (нефтедоллары) накапливаются для модернизации и роста благосостояния общества.... А у нас рента становится поживой для целого сонма корпораций алчных временщиков» [3].

Требованиям построения правового государства и гражданского общества во многом способствуют

необходимые конституционные установления социальной государственности, определяющей компетенцию органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

В брежневскую Конституцию было внесено положение об ответственности руководителя, но оно по существу не касалось установления компетенции госслужбы. Права и обязанности (ответственность) госслужбы не были определены советским законодательством. Неслучайно XIX конференция КПСС определила необходимость совершенствования социальной государственности через построение правового государства, ибо сложившаяся к тому времени государственность так и не определила компетенцию исполнительной ветви власти в системе социалистической государственности. И в этой связи бюрократия по-прежнему набирала свою силу в коррупции.

В моей статье «О гарантиях демократии» на конкретном примере был выявлен сущностный признак бюрократии и номенклатуры, проявляющийся прежде всего в их мздоимстве и невысокой профессиональной и моральной культуре, обеспечивающей успешность коррупции.

Алтайское краевое УВД возглавил Дорохов, назначенный вышестоящей инстанцией, а не местными краевыми властями. В УВД стали поступать анонимные заявления на заведующего жилотделом Барнаульского горисполкома некоего Никифорова, работающего под руководством Налётова, избираемого на должность председателя горисполкома уже не первый срок. Осуществляя свою компетенцию, Дорохов провёл блистательную операцию по разоблачению матёрого коррупционера, торговавшего почти в открытую очерёдность на расширение и получение квартир. Дорохов направил несколько сотрудников милиции, переодетых в гражданскую одежду, на очередной «приём» к Никифорову. Когда первый из посетителей вышел из кабинета, туда без вызова вошли три милиционера и, предъявив удостоверения, потребовали ознакомить их с содержанием сейфа, который Никифоров в эту минуту запирает своим ключом. Хозяин кабинета заявил, что как депутат пользуется статусом неприкосновенности. Тогда незваные граждане положили на стол большой лист бумаги, заполненный колонками цифр — номерами купюр, только что помещённых в сейф... Долго тянулось следствие по делу, о котором знал весь город. Никифорова судили, а Дорохова вскоре не стало в Барнауле — его кресло на долгие брежневские годы прочно занял бывший председатель горисполкома Налетов, при котором осуществлял свою «предпринимательскую» деятельность осуждённый Никифоров. Никифоров был осужден [4].

В наше же время следствие по делу коррупцион-

ной деятельности семьи Ельцина исполнительная власть, как и по делу ведущих тележурналистов Кисёлева и Сорокиной, было прекращено представителями исполнительной власти. Генеральный прокурор Скуратов получил отставку, хотя добросовестно и честно воплощал в жизнь свою правоохранительную компетенцию.

При отправке в отставку Главного прокурора исполнительной властью была поправа компетенция судебной власти. Исходя из морального абсолюта Заповедей Христа — не прелюбодействуй, тележурналист Швыдкой, опираясь на ложные информационные технологии, «обосновал» аморальность главного прокурора. За это действие Швыдкой был удостоен должности министра культуры: в статье 29-ой ельцинской Конституции гарантируется свобода массовой информации!

И этот министр «культуры» внёс всей своей деятельностью в диалектику становления идеального Эвальда Ильенкова идею карнавализации, реализуя которую бахтианцы-раблезианцы навязывают народу энергетику низменности, когда добро и зло неразличимы.

Президент Д. А. Медведев, востребовавший диалектику идеального при построении правового государства, внес на рассмотрение Думы законопроект об обязательном отчете правительства перед Госдумой. Президент актуально уточнил компетенцию Госдумы: в кризисный период заслушивать ежеквартальный отчет правительства по исполнению принятых Думой законов восстановления экономики России. основополагающая статья законопроекта: «При рассмотрении отчетов правительства РФ, информации центрального банка РФ заслушивать доклад правительства РФ, доклад председателя Счетной палаты РФ. Для выступления по информации Центрального банка РФ может быть приглашен Председатель ЦБ РФ».

Во время голосования 18 мая 2009 г. законопроект, содержащий это положение, вменённое ей в компетенцию, был одобрен всеми думскими фракциями. Но к утру 19 мая, теперь уже в законе, этой статьи не оказалось. Председатель Правительства РФ, беспартийный лидер «Единой России» В.В.Путин своими волюнтаристским указанием обрезал текст закона на величину указанной статьи... Он, бесспорно, вышел за пределы своей компетенции! В статье 80-й п.2 Конституции РФ Президент «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Поскольку в ельцинской Конституции РФ не определена четко компетенция законодательной, исполнительной и правоохранительной ветвей власти в системе государственной ответственности власти перед народом, свобода решения изъятия основополагающей статьи председателем Правительства РФ

произвольна. Она не базируется на экономической необходимости.

Волюнтаристская субъективация ответственности основывается обычно на личных меркантильных интересах, не имеющих ценностной основы и противоречащих интересам народа.

Председатель Госдумы Борис Грызлов нарушает компетенцию законодательной ветви власти, которая определена Конституцией (ст. 97, п. 3) «депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе». По существу он служит Председателю Правительства РФ, ограничивая контрольную функцию как Президента Д. А. Медведева, так и самой Думы.

На сайте Федерального казначейства (а не на ежеквартальном отчёте перед Думой!) обнародован отчёт об исполнении бюджета 2009 года за истёкшие 10 месяцев. Цифры показали, что большинство социальных статей бюджета недофинансируются: здравоохранение профинансировано всего на 65 %, культура — на 63 %, физкультура и спорт — на 62 %, жилищное хозяйство — на 47 %. По существу провалено финансирование важнейших федеральных целевых программ. По какой причине не нашлось денег на эти целевые программы у Минфина? Люди обращаются с запросами к депутатам, а «Единороссы» отсылают их на сайт, куда поступили сведения о финансировании из правительства, напоминающие отчёт перед Думой. Но эта виртуальная информация не имеет ничего общего с отчетом исполнительной власти перед народными представителями...

Задача Президента — обеспечить согласованное функционирование органов государственной власти по наведению должного контроля за исполнительной деятельностью Минфина, но эта задача до сих пор так и остается нерешённой.

Конституционное установление для всех ветвей власти — де-юре, особенно исполнительной, на деле, — де-факто — обеспечить свободы и права граждан РФ на труд и его вознаграждение по конечным результатам, на бесплатное образование и медицинскую помощь, на жилье, на отдых на безопасность и др. Каждому должно быть гарантировано право на свободу слова и мысли, на получение и распространение объективной информации, на равный доступ к государственной службе, исходя из его профессиональной компетенции, моральной зрелости и ответственности.

При этом необходимо учитывать, что компетенция — это не только узаконенные права, но вытекающие из этих прав обязанности и меры ответственности, определяемые объективными необходимыми ответственными зависимостями, на которых и базируются эти права и обязанности.

Характерно, что для властных органов, действующих вне поля правового государства, присуще при-

своение и захват властных полномочий и стремление закрепить их в текущем законодательстве...

Как справедливо отмечал академик РАН В. С. Нерсисянц, требуется различать право и закон. Объективно право базируется на сущностных зависимостях механизма социальной ответственности и «не зависит от субъективной воли и произвола законодателя (право установленной власти). Под законом в его различении с правом имеется в виду официально-властные нормативные явления, т.е. явление, имеющее законодательную силу принудительно-обязательного права (нормы). Термин «закон» здесь используется в собирательном смысле и охватывает все источники официально установленного (позитивного) права, поскольку все они представляют собой официально-властные явления (эмпирические тексты) нормативного характера, наделенные законной (принудительно-обязательной) силой».

При различении «права (как сущности) и закона (всех источников позитивного права) как явления основные (крайние) варианты их соотношения выглядят так: если явление (закон, положения тех или иных источников позитивного права) соответствует сущности, речь идет о правовом законе (о правовой норме, о позитивном праве, соответствующем сущности права); если явление (закон, положения того или иного источника позитивного права) не соответствует сущности, противоречит ей и т. д., речь идет о не правовом законе (о противоправном, правонарушающем, антиправовом законе, о противоправной норме, противоправном позитивном праве)» [5].

Таким образом, если право как сущность социальной действительности, выражающая объективные зависимости отношений ответственности, закрепляется адекватно в законе как явлении, то можно утверждать, что такой закон отвечает требованиям построения правового государства.

Но о каком построении правового государства можно говорить, когда «единороссы» во время выборов «захватывают» власть и присваивают властные полномочия принимать такие законы, которые не имеют правового характера, закрепляя прежде всего меркантильные интересы субъектов, захвативших власть. Эти депутаты Государственной Думы реализуют свои полномочия, как правило, вне определенной им конституцией компетенцией: «Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной основе. Депутаты не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности» [6, С. 43].

Догматическое исполнение таких не правовых законов порождает коррупцию, тупой бюрократизм, произвол и безответственность в государстве. И в этом отношении только построение правового го-

сударства может обеспечить в законодательстве легитимизирующие структуры гражданского правосознания, ибо государственным регулированием осуществляется охрана всего того, что соответствует естественным правам человека, соответствует требованиям должного и справедливого.

Разрушение основного связывающего звена в правосознании осуществляется игнорированием общенациональных интересов, с одной стороны, и принятием нелегитимных законов, с другой. Наблюдается диссонанс между элементами сократической государственности, что неотвратимо ведет к системному кризису и самой государственности и общества.

Гражданское правосознание — это осознание людьми своей принадлежности к определенной этнической общности, осмысление своего реального положения в системе общественных отношений, ориентация на национальные интересы, на равноправное отношение к своей нации и к другим национальным общностям государства. При этом учёт национальных особенностей в политико-правовой деятельности не только оказывает влияние на становление правовой и моральной культуры (регулирующая функция), но и придает этому процессу необходимую структуру и содержание (конструирующая функция).

Конструктивная функция в диалектике идеального реализуется в форме национального своеобразия процессов деятельности в адаптации, стабилизации и стимуляции её субъектов. Эффективность, проявление моральности в социальной психологии, когда добро и зло четко разграничиваются, обеспечивается устойчивыми этническими установками и стереотипами деятельности, закрепленными в ходе исторического развития православной цивилизации. Западному рационализму противопоставлялась российская духовность, индивидуализму — соборность, общинность; западному мещанству — коллективизм, гражданственность. В этом суть российско-го стремления к созданию идеократической государственности.

В ельцинской Конституции по существу лишь декларируется социальная государственность, хотя и провозглашен принцип народного референдума в решении назревших социально-политических и экономических проблем. В тоже время в ней четко не определена компетенция президента в развитии процессов становления правового государства и в сохранении суверенной государственности России, посредством отладки «сбалансированной системы в механизме реализации конституционного принципа разделения властей... Данный принцип направлен на недопущение...возвышения одной из ветвей власти» [7].

Верховный Совет РФ в проекте Закона о борьбе с коррупцией четко определил компетенцию ис-

полнительной власти в соответствии с компетенцией законодательной власти, компетенция которой во многом закреплена в ельцинской Конституции в ст. 97-ой п. 3 «Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной основе. Депутаты не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности».

Таким образом, конституционный статус депутата — работать в Государственной Думе на профессиональной основе. Это значит, что его ролевая ответственность базируется на разработке и принятии законов, которые отвечают интересам и правам каждого гражданина РФ, проживающего в правовом государстве.

В Основном Законе недвусмысленно запрещается депутату заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или творческой деятельности. Но на деле этот принцип профессионализма в законодательной деятельности, определяющий компетенцию депутата, исключён из необходимых установлений, определяющих функционирование современной государственной власти.

Так депутат фракции «Единая Россия» Варшавский Вадим Евгеньевич, член Комитета по промышленности, являясь главой и собственником Златоустовского металлургического завода, набрал под залог завода кредитов на 14 млрд рублей, хотя вся оценочная стоимость завода 2,5 млрд. Этот завод — уникальное стратегическое предприятие, способное выпускать высоколегированные стали, из которых делали лучшие в мире советские ракеты, самолёты и подводные лодки. И вот завод под его руководством и собственностью доведен до крайности... Мало того, что из 13 сталеплавильных печей работают только семь, а из 9800 работающих на заводе осталось 5900; Варшавский принял приказ № 65 о переводе всех на оклад на 4900 рублей, в том числе и сталеваров. Профсоюз завода требовал национализации предприятия, ибо администрация намеревается продать это предприятие. По существу, на очередь дня поставлена проблема реституции собственности народа на этом предприятии. Но как её осуществить, если её нынешние хозяева присвоили антиконституционные полномочия, находясь в депутатском корпусе Госдумы? Естественно они ни в коем случае постараются не допустить национализации.

Но, видимо, гаранту Конституции Д. Медведеву выход из системного кризиса посредством национализации придётся находить, опираясь на случай крайней необходимости, обусловленный процессуальным Кодексом!...

Возможен и другой, законный путь. В цивилизованном государстве функцию изъятия права на распоряжение собственностью можно целесообразно

решить в доктрине гражданского права (в системе правового режима безхозности вещей, когда собственник по существу разваливает производственный процесс в интересах сугубо личного обогащения и не несет должной ответственности). В этом отношении советское гражданское право по существу не решило на научных основаниях проблему ликвидации состояния безхозности в сфере материального производства, что и обусловило предел безответственности в результате непродуманной приватизации.

Чтобы выйти из кризиса, восстановить экономику законодателям необходимо в кратчайшие сроки ликвидировать пробелы в системе регулирования посредством правового режима безхозяйственных вещей, чтобы на деле обеспечить национализацию предприятий, где приватизатор злоупотребляет своей властью в целях максимальной личной выгоды, лишая рядовых работников справедливой оплаты за их труд и, не модернизируя, не производя необходимую амортизацию, ставит в катастрофическое положение общенародное предприятие, при этом не неся должной ответственности за свою преступную антинародную деятельность. Характерно в этом отношении преступление Чубайса, во многом обусловившее трагедию на Саяно-Шушенской ГЭС, выявление вины которого не расследовали правоохранительные органы, что входит прежде всего в их компетенцию. Эти же обстоятельства в целях упреждающего контроля диктуют и национализацию частных банков, что вскрыло бы картину, как распорядился огромными финансовыми средствами, скажем, тот же собственник Златоустовского металлургического завода, депутат Госдумы господин Варшавский.

Проект Закона о борьбе с коррупцией, подготовленный в 1993 г. Верховным советом, обосновал компетенцию органов исполнительной власти, вменив ей в обязанность не заниматься предпринимательской деятельностью, ибо такая деятельность, как правило, чревата коррупцией, которую обеспечивает прежде всего так называемая приватизация — распродажа общенародной собственности в сфере материального производства.

Основополагающий принцип социального государства — ответственность гражданина перед государством и взаимная ответственность государства перед гражданином. Ответственность государства перед обществом, его гражданами осуществляется, главным образом государственной службой. Эффективно требование — установление «самой точной ответственности из состоящих на любой советской должности лиц за выполнение определенных, ясно и недвусмысленно очерченных заданий и практических работ. Исполнение этого правила, без которого невозможно проведение действенного контроля и подбор наиболее подходящих лиц на каждую долж-

ность ..., должно стать отныне безусловно обязательным» [8].

Требования ответственности в сфере управления и руководства, как «безусловно обязательные», не были закреплены законодательством в годы советской власти. И когда в период реформирования стали нарушаться конституционные установления, составляющие основу регулятивных «механизмов», построенных на демократии, ответственность была «взорвана» изнутри. Исполнительная ветвь власти полностью переключилась на волюнтаристские методы управления. Когда коррупционная «чума» поразила социальную государственность, Верховный Совет РФ приступил к разработке закона о государственной службе.

Отсутствие законодательных основ госслужбы в советский период в некоторой мере компенсировалось установлениями административного и советского права. Но эти установления были явно ограничены и не обеспечивали реализацию принципа неотвратимости ответственности за злоупотребление служебным положением в целях личного обогащения вопреки интересам общества и государства.

Когда набрал силу процесс массового разгосударствления народной собственности, в Верховный Совет РФ стали поступать многочисленные заявления граждан о миллионных коррупционных сделках приватизаторов с представителями госслужбы. Среди приватизаторов оказались, прежде всего, номенклатурные работники, назначенные на высокие должности по специальным решениям высших инстанций или по протекции руководителей служебных ведомств. Широкий «доступ» к народной собственности получили воротилы «теневой экономики», представители служебных ведомств, преступники в сфере торговли и финансов, криминальные авторитеты...

В связи с этим Верховному Совету РФ пришлось срочно засесть за разработку закона о госслужбе с четким определением её компетенции. Но подготовленный и принятый в первом чтении этот законопроект госслужбы не закреплял должную компетенцию ответственных лиц верхних эшелонов власти: в нем провозглашены лишь их основные права, регулируемые различными отраслями права, кроме уголовного: проблема положенности к ответу в качестве исполнения обязанностей не нашла своего адекватного правового закрепления.

В связи с расцветом коррупции при приватизации народной собственности Верховному Совету РФ потребовалось, наряду с правами госслужбы разработать проект закона об обязанностях госслужбы — закон «О борьбе с коррупцией» — и принять его в первом чтении 31 марта 1993 года. В дополнение к нему был подготовлен проект Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Уголов-

ный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР». Эти проекты дополнений были опубликованы в «Российской газете» от 16 апреля 1993 года.

В компетенцию обязанностей представителей госслужбы вменялось требование, запрещающее субъектам исполнительной службы заниматься предпринимательством, — включая и членов их семей, — таким образом, предпринимательство субъектов госслужбы её успешность, их финансовая и коммерческая деятельность вступали в антагонистическое противоречие с должностованием, моральностью в сфере органов исполнительной власти, её компетенции. При сохранении сложившихся условий государственности, игнорирующей принцип компетентности, немыслимо было вести речь о построении правового государства, необходимость которого обосновала XIX Всесоюзная партийная конференция КПСС.

Принятие во втором чтении Закона о борьбе с коррупцией, определившего компетенцию субъектов госслужбы, создавало научно обоснованную базу, отлаживающую необходимую компетентную деятельность всех ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной — по реализации принципа неотвратимой ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В сентябре 1993 года Верховный Совет РФ намеревался принять Закон о борьбе с коррупцией (в стыковке с основами госслужбы) во втором чтении. Вступив в силу, этот закон открывал возможности рассматривать в судебном порядке иски к коррупционерам-приватизаторам и в самой системе органов госслужбы. Исками к коррупционерам-приватизаторам были заполнены все шкафы 7-го этажа Белого Дома. Президент Б. Ельцин в преддверии принятия закона издал антиконституционный указ № 1400 и военной силой «распустил», отправил в отставку Верховный Совет РФ. Зажигательными снарядами был выжжен весь 7-ой этаж, содержащий тысячи дел о преступной приватизации, совершенной госслужбой.

Накануне «ропуска» Верховного Совета РФ Б. Ельцин направил во все административные органы проект новой Конституции. (Вместе с рассылкой проекта новой Конституции в административные органы России поступило и решение президента о значительном повышении окладов госслужащих...) В проекте не оказалось даже положения об ответственности руководителей, которое содержалось в брежневском Основном законе. В этом проекте конституции не была определена компетенция высших ветвей власти, четко устанавливавшее необходимое взаимодействие основных ветвей государственной власти, определяющее меры их ответственности.

После контрреволюционного переворота, совершённого Б. Ельциным, проект новой конституции был представлен и широкой общественности, но в явно недостаточном количестве.

При избрании Думы в бюллетени внесен только вопрос о согласии голосующего с предлагаемой Конституцией. Академик Н. В. Осипов дал острый критический анализ «узаконения» новой Конституции. Он считал необходимым ответить и на существенный вопрос: читал ли эту Конституцию голосующий?.. Но, несмотря на такое «узаконение» Основного закона, избиратели все-таки не приняли ельцинскую Конституцию. Когда это стало проясняться, председателям избирательных участков было велено сжечь бюллетени голосования.

Философ А. А. Зиновьев научно обосновал вывод: годы советской и российской истории после 1985 года войдут в историю человечества как пример того, что происходит со страной, когда власть в ней захватывают некомпетентные и безответственные люди, когда происходит разграбление того, что было создано трудом многих поколений миллионов людей в тяжелейших исторических условиях.

Буржуазно-либеральная модель развития государственности так субъективизирует требования ответственности, закрепляемые в ее мерах и санкциях, что они слабо или вовсе не способствуют развитию, сохранению и умножению общенародных ценностей, ибо в этих мерах неадекватно выражены способы наказания за совершенные тяжкие преступления (например, отмена смертных приговоров в условиях возрастания и повторного совершения убийств наемными преступниками представителей власти, честно исполняющих свой гражданский долг).

Определение нормативно-ценностных параметров такого «среза» ответственности — перед кем отвечает индивид или группа, совершившие преступление и санкции по его квалификации — в современном правопорядке часто зависит от личного волюнтаристского решения руководителей высших эшелонов власти и позиции самого президента, не исходящих от объективного характера свершенного преступления.

В правовой же социальной государственности, строящейся на диалектике идеального для проявлений волюнтаризма нет оснований, ибо законодательство своевременно реагирует на негативные процессы, происходящие в обществе, и так отлаживает регулятивный механизм юридической ответственности, что он выполняет превентивную функцию, упреждая свершение тяжких преступлений суровыми санкциями наказания. Это относится прежде всего и к отладке правового механизма, противодействующего коррупции.

Суперинтегративный характер соотношения онтологических, нормативно-ценностных и морально-

психологических оснований ответственности содержится в исходном структурном элементе ответственного отношения — кто отвечает.

Если в морально-психологическом плане каждый член общества ответственный, то в политико-правовом аспекте ролевые функции властного субъекта ответственности — в системе социального взаимодействия — исходят из комплекса юридических ответственных зависимостей, на основе которых и принимаются управленческо-регулятивные решения. По содержанию моральные и правовые нормы регуляции во многом не тождественны. В зависимости от должностей в государственной службе законами, уставами и другими предметными и социальными предписаниями конкретным органам или исполнительным ролям персональных лиц определяется необходимый круг полномочий действующих субъектов, за реализацию которых они непосредственно ответственны. В правовом государстве компетенция должна быть строго регламентирована. При этом необходимо доверие народа — быть морально зрелой личностью — добросовестной, честной, справедливой, морально ответственной. Моральность — неотъемлемая сторона субъекта компетентного управления, необходимый принцип субъекта в системе государственного управления.

Профессиональная компетентность, гражданская деловитость и высокая моральная зрелость — системообразующие качества при аттестационной экспертной характеристике лиц, претендующих на высокие государственные должности. Принципы компетентности и моральности субъектов власти должны быть конституционно узаконены, прежде всего, конкурсным избранием руководителей высших эшелонов власти и экспертным определением уровня их профессиональной и моральной зрелости.

Решение проблемы компетенции в системе управления обществом — одно из основополагающих условий построения гражданского общества и правового государства. Наряду с высокими полномочиями и правами субъекта управления, в регулятивном механизме правового государства необходимо четко отладить должную оценку исполнения узаконенных обязанностей и способах поощрений и льгот за гражданское исполнение общественного долга, а также должны быть узаконены меры ответственности за неисполнение обязанностей и злоупотребление своими полномочиями, исходя из конкретных негативных результатов деятельности — дисциплинарная, финансовая, уголовная ответственность или понижение в должности, отставка и т. д. Следовало бы предусмотреть и такую меру ответственности представителей госслужбы: лишение привилегированных пенсий, перевод их на исчисление пенсионных, применяемый для лиц, не занятых

в системе госслужбы, если должностное лицо своей безответственностью нанесло существенный вред национальным интересам.

Это неперемное условие реализации принципа социального государства — ответственность гражданина перед государством и взаимная ответственность государства перед гражданином. Этот принцип обуславливает действенность принципа неотвратимой ответственности субъекта власти за совершенные правонарушения.

О каком социальном и правовом государстве можно говорить, когда «букет» антигосударственных правонарушений, обнаруженных комиссией по импичменту президента Б. Ельцина, не был востребован генеральной прокуратурой при уходе его с поста президента. В определении меры ответственности, по существу, он, так сказать, «понес» ответственность по гегелевской философии права... Гегелевский принцип — все разумное действительно, а действительное разумно — на деле отвергает материалистический принцип ответственности — ее неотвратимость, при свершенных преступлениях, ибо, как правило, буржуазная государственность не базируется на общенародных ценностных основаниях.

«Разогнав» Верховный Совет РФ, Президент Ельцин включил в свою компетенцию издавать такие Указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и могут противоречить Конституции РФ и легитимным федеральным законам, ибо в ст. 90 п. 3 зафиксировано лишь пожелание: «не должны противоречить Конституции и федеральным законам». Не решена в Конституции проблема ответственности за антиконституционные Указы и распоряжения, такие как, например, Указ № 140! Таким образом, Президент Ельцин присвоил себе власть в РФ, нарушив ст. 3 п. 4: «захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону». А этот легитимный Закон о госслужбе до сих пор не принят: закреплены лишь основы деятельности госслужбы, где по существу узаконены лишь её права, а не узаконены обязанности и меры ответственности за неисполнение должностных обязанностей применительно к компетенции высших представителей всех ветвей власти, выходящих за пределы своей компетенции.

Статью 90-ю п. 3 [6, С. 38] «творчески» реализовала Госдума положение, соответствующее ст. 91: «Президент РФ обладает неприкосновенностью» (когда Б.Ельцин не стал президентом), и освободив его от всякой ответственности перед народом, хотя народ по конституции является «единственным источником власти в Российской Федерации» [6, С. 5].

По современной Конституции [6, С. 36] сам Президент «назначает референдум в порядке, установленном федеральным законом». А этот порядок

опять же устанавливают депутаты от самой госслужбы — «единороссы», которые в результате махинаций на выборах «добиваются» преимущественного занятия мест в Госдуме и тоже присвоили себе властные полномочия и не преследуются современным федеральным законодательством.

По существу партия депутатов-единороссов находится на государственной службе, хотя это запрещено конституцией [6, С. 41].

Проблема подотчетности (подконтрольности) самой законодательной власти должна быть решена с позиций компетенции народа. Депутата необходимо поставить прежде всего в непосредственную позицию ответственности перед народом, закрепив в законодательстве право отзыва депутата, занимающегося ущемлением интересов трудового народа при принятии нелегитимных законов.

Правовое государство формируется на основе конституционных установлений, отвечающих интересам народа, проведенных в жизнь исполнительной властью на основании подотчетности ее деятельности народу. Так в Конституции РФ, в ст. 3 определено, что «единственный источник власти Российской Федерации является ее многонациональный народ». В этом отношении «свобода», с которой исполнительная власть установила порядок выбора депутатов в законодательную структуру государственности, является по существу произволом. Она не базируется на основаниях ответственности, когда бы «народ осуществлял свою власть непосредственно» [6, С. 14].

Начиная с Ельцина до сегодняшнего времени не выполняются прямые нормы ст. 3 и ст. 32 Конституции РФ. Решения о порядке выборов, как правило, строятся на игнорировании морального должествования, неотъемлемого принципа конструктивной идеи. Таким образом, исключается моральная, гражданская ответственность власти перед народом. Выборы власти должны осуществляться всем народом, а не партиями. Уже после выборов могут обосновываться партийные фракции депутатов. При этом выборы должны быть всеобщими, чтобы участие в них принимало все население, имеющее право голоса. По существу народ лишен при современной постановке выборов возможности реализовать свою свободную волю, его нередко лишают контроля и оценки как законодательной деятельности, так и исполнительной власти, которые до сих пор не учитывают результатов референдумов, а в последние годы даже запрещают их проведение.

Конституционное решение проблемы ответственности — подотчетности (подконтрольности) всех органов власти народу — необходимое условие в построении правового государства. При этом чрезвычайную значимость приобретает решение проблемы подотчетности (подконтрольности) органов ис-

полнительной власти. Так Совет Федерации, назначая на должность и освобождая от должности заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов [6, С.43], не может осуществить в полном объеме свою контрольную функцию за расходованием финансовых бюджетных средств при неупорядоченности частных банков, обладающих коммерческой тайной. Да и государственные банки невозможно нередко в полной мере проконтролировать, ибо органы исполнительной власти, опираясь на большинство депутатов-единороссов, пользующихся депутатской неприкосновенностью, пресекают функции обстоятельного расследования правоохранительных органов власти, накладывая запрет на детальное выяснение прокуратурой, куда потрачены деньги бюджета, выделенные в бюджете и не поступившие на счета их запланированных потребителей.

Примечательна в этом отношении история взаимодействия самих органов госслужбы Краснодарского Края: губернатор края вышел за пределы своей компетенции, обеспечивая преступную приватизацию, а мэр города Краснодара Н. В. Приз строго действовал в пределах компетенции госслужбы, ограничивая приватизацию промышленных предприятий. В этой связи он получил отставку. До сего времени в Краснодаре судебная власть, поражённая коррупцией, подчинена исполнительной, присвоившей себе властные полномочия. Майор милиции Алексей Дымовский, действующий в соответствии со своей компетенцией, тоже «заслужил» увольнение.

Но если приняты по существу нелегитимные законы, например, установление минимального срока милицейского и прокурорского расследования коррупционных дел, то такая «законность» в качестве принципа законности противоречит реализации принципа неотвратимой ответственности за совершенные преступления. Настоятельно требуется сначала принять легитимные законы, чтобы на деле согласовать принцип законности с принципом ответственности при расследовании коррупционных дел, совершенных представителями исполнительной власти, но это только декларируется и в недавно принятом Законе о противодействии коррупции.

Рабочая группа по борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти, сформированная в Госдуме, выявила, что в ходе следствия обнаружилось участие в коррупционной деятельности самых высших лиц государственной власти, способствующих непосредственным преступникам-коррупционерам.

При этом трудно установить, почему прекращены уголовные дела, заведённые по коррупции: по приказу ли самих органов исполнительной власти, или в связи с коррупционной деятельностью представителей органов судебной власти, не исполняющих свою ролевую компетенцию и не несущих за это никакой ответственности.

Без внесения назревших конституционных поправок в ельцинскую Конституцию построение правового государства и гражданского общества так и останутся благим пожеланием.

Исполнительная власть на словах «горячо» признает «принцип» контроля, необходимость его, настаивая на «постепенном», «государственно-упорядоченом» введении этого контроля. Но без национализации банков нельзя добиться того, чтобы установить действенный контроль за тем, «куда и как, откуда и в какое время переливаются миллионы и миллиарды» бюджетных средств государства. Национализация банков, утверждает В. И. Ленин, решительно ни одной копейки ни у одного «собственника» не отнимая, абсолютно никак ни технических, ни культурных трудностей не представляет и задерживается исключительно интересами грязной корысти ничтожной горстки богачей. Если национализацию банков так часто смешивают с конфискацией частных имуществ, то виновата в распространении этого смещения понятий буржуазная пресса, интересы которой состоят в «обмане публики».

Так с позиций диалектики идеального в построении правового государства и субъектов социальной государственности, ответственных перед народом, обосновывается необходимость реализации контрольных функций законодательной ветви власти [9].

Очевидно, что президент во многом не волен диктовать Думе назревшие правовые решения. Но в условиях экономического кризиса он может опереться и на случай крайней необходимости, обоснованный Процессуальным Кодексом — издать Указ о национализации банков. Ведь Б. Ельцин выполнил роль Горбачева (главнокомандующего армии СССР) и тем самым предотвратил кровавую бойню.

Конструктивен и другой правовой путь выхода из финансового кризиса: существенно увеличить налоги на высокие прибыли, получаемые мошенниками-приватизаторами, львиная доля которой оказывается в их карманах. Но в этом отношении коррупционеры обеспечили себе неуязвимость в связи с функционированием нелегитимной законности, на которую они надежно опираются. В законе о противодействии коррупции необходим пересмотр итогов приватизации: вернуть всенародную собственность на недра земли.

Построение правового государства в России избавит страну от олигархической государственности. Принятие Закона о государственной службе и закона о борьбе с коррупцией ставило развитие государственности в России на правовую основу. И когда В. Путин, ставший президентом, заявил, что введет в РФ «диктатуру закона», новосибирские ученые и философы обратились с открытым пись-

мом к президенту, правительству и Государственной Думе с настоятельным требованием: безотлагательно доработать и принять «Закон о борьбе с коррупцией», ибо положение, при котором власть по существу безответственна перед народом, ведет к дальнейшему разложению государственности и обрекает Россию на катастрофу.

Госдума же активно закрепляла «успех» контрреволюционного переворота. Были до минимума ограничены сроки исковой давности прокурорского и милицейского расследования коррупционных сделок приватизации.

При назначении на высокие должности игнорировался принцип компетентности и принцип моральной зрелости лица, призванного должным образом исполнять главные ролевые функции в системе управления и руководства страной. Точнее говоря, в правовом конституционном контексте строго не определена компетенция федеральных органов исполнительной власти во взаимодействии с законодательной и судебной. В этой связи не разработаны меры ответственности, исходя из ценностных оснований, когда высокоответственные лица, реализующие свои полномочия, несут ответственность не только за исполнение своих обязанностей но и за коррупционные злоупотребления своих подопечных. По существу в правовых установлениях, уставах не закреплен и не реализуется принцип двойной ответственности должностного лица за добросовестное исполнение узаконенных полномочий, его ролевой компетенции и ответственность за недобросовестную коррупционную деятельность членов ведомства, которое ему подотчетно.

Итак после «ропуска» Верховного Совета РФ сформировался состав будущей Думы, отвечающей интересам олигархов-приватизаторов. Используя огромные финансовые средства, обретенные спекулятивным и преступным путем, олигархи, коррупционеры-приватизаторы (при неукоснительной поддержке СМИ, в которых они тоже распоряжались, а также при опоре на «административный ресурс») обеспечили себе большинство депутатских мест в Думе. Исходя из своих сугубо меркантильных интересов, не имеющих ценностной основы, единокороссы так отлаживали законодательную базу, что она защищала антinarодные корпоративные интересы приватизаторов, не противодействуя коррупции. Таким образом, верховные эшелоны власти по существу подчинили управленческо-регулятивный механизм ответственности личному обогащению, руководствуясь сугубо индивидуальными (разросшимися до крайности) потребительскими интересами, попирая интересы общества и государства.

Ответственное отношение было исключено из системы социального взаимодействия, которое им-

манентно присуще всем социальным отношениям. Основные структурные компоненты ответственного отношения: за что и во имя чего человек несет ответственность (онтологический «срез»); перед кем и каким образом он отвечает (нормативно-ценностный «срез»); кто отвечает (компетентный, ролевой, нравственно-психологический «срез»).

В неполной и извращенной форме в механизме регулятивных отношений государства были задействованы лишь два «среза» отношения ответственности — кто и перед кем отвечает. Онтологический «срез» ответственности по существу «выпал» из системы управленческо-регулятивных отношений; не была востребована диалектика идеального; властные структуры поставили в центр регуляции свои меркантильные интересы в качестве нормативно-оценочных критериев при определении мер и санкций юридической ответственности.

Правовое государство же немислимо без опоры на общенациональные интересы — ценности, закрепляемые легитимной законностью. В иерархии ценностей высшими ценностями являются моральные. Моральный принцип — системообразующий в становлении гражданского общества. Решение проблемы справедливости на научной основе связано с отладкой непротиворечивости ценностей морали и ценностей права. Практиологический «срез» ответственности — подотчетности — кто отвечает — исходит из того, что субъект властных отношений руководствуется в своей деятельности позитивной значимостью прав и обязанностей всех членов общества. И в этом отношении принцип справедливости един как для исполнительных ролей в госслужбе, так и для всех людей, включенных в систему социального взаимодействия.

Характерно, что в постановлении VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов «О точном соблюдении законов», в его третьей статье, всем должностным лицам вменялось в обязанность: по требованию любого гражданина, желающего обжаловать их действия — волокиту или беззаконие, составлять протокол. При этом разъяснялось, что лиц, виновных в отказе от составления протокола, привлекать к народному суду.

Итак, становление правового государства непосредственно связано с решением проблемы справедливости. Справедливость — феномен моральной и правовой форм общественного сознания. В политико-правовой сфере круг узаконенных полномочий субъекта государственного руководства и управления — компетенция — напрямую не выходит на востребованность моральных ценностей в системе распределительных отношений. Это обуславливает существенное противоречие между реализацией интересов субъектов власти и интересов общенациональных.

Моральные регулятивы — необходимое звено в жизнедеятельности народа, имманентно входящие во все предметные предписания. И если моральными ценностями не руководствуются субъекты право-творческой деятельности, принимая нелегитимные правовые установления, то они неадекватно соотносят интересы субъектов власти и интересы народа, пропагандируя при этом принцип толерантности.

Правовое государство призвано законно утвердить принцип справедливости в распределительных отношениях, сняв противоречие между правовыми установлениями и должными требованиями на морально-ценностной основе, а не на основе спекулятивно-бюрократической формализации установлений права, когда в процессе законодательства интегративно не учитываются ответственные зависимости содержательного аспекта свободы воли действующего исторического субъекта.

Содержательный аспект свободы воли при выборе субъектом действия (бездействия) диктуется как требованиями материальности (предметными предписаниями профессионализма), так требованиями идеального объекта (предписаниями долженствования, моральности). Добрая воля человека исходит при выборе поступка из принципов добра, справедливости и совести, объективированных в долженствовании; не различие добра и зла не может обеспечить стабильное развитие гражданского общества.

На международном форуме «Современное государство и глобальная безопасность», проведенном в Ярославле, развернулась дискуссия, в которой принимали участие высшие представители властных структур зарубежных стран. Нередко они определяли свою властную функцию в русле парадигмы правового государства и современной философии ответственности. «Государство не может передать экономическое восстановление только в руки предпринимателей. Это одна из ответственностей государства и международного общества»; — заявил на форуме премьер-министр Испании [10].

Ответственность государства за экономическое восстановление России диктует острейшую необходимость законодательного закрепления в управленческо-регулятивной сфере государственной деятельности такой системы стратегического планирования, опирающегося на опережающее отражение, при которой вводятся должные нормы и меры ответственности за достижение планируемых результатов, связав с этой системой действенные «инструменты макроэкономической политики», где введены «правовые нормы экономической ответственности организаций и административной ответственности руководителей за выполнение установленных целевых показателей развития. Для этого необходимо принятие федерального закона «О стратегическом планировании» и при-

дание... Концепции долгосрочного развития статуса планового документа, который нельзя будет не учитывать при планировании бюджета, денежной политики и принятия других управленческих решений»..., что «предполагает формирование регулируемых государством контуров управления налогово-бюджетной, денежно-кредитной и валютной политикой».

И в этом отношении «чем быстрее финансовые, хозяйственные и политические институты перестроятся в соответствии с потребностями роста новых технологий, тем раньше начнется подъем новой длинной волны экономического роста... Государству следует поставить соответствующие системообразующие предприятия под жёсткий антимонопольный контроль, а также быть готовым к их национализации в случае неспособности собственников и управляющих обеспечить их нормальное функционирование» [11].

Таким образом, чтобы выйти из системного кризиса, государство должно ограничить прежде всего финансовые аппетиты крупных предпринимателей. Позиции миллиардеров-предпринимателей утверждаются, как правило, неправовыми законами, функционирование которых раскрыл выше академик В. С. Нерсисянц. Принятие же правовых законов основывается на диалектике идеального, в основание которой полагается диалектика материального, которая, в свою очередь, логически выводится из реализации на надстроечном уровне базисных экономических отношений, соответствующих характеру и уровню развития производительных сил.

Государственность в России — идеократическая. Во многом степень ее социальности зависит от востребованности Русской идеи, стержень которой — заповеди Христовы как основание необходимого долженствования.

Характеризуя идею в качестве наивысшей формы совпадения мысли с объектом, философ П. В. Копнин утверждал, что идея «отражает не вещь или свойство, как они существуют, а развитие вещей во всех их связях и опосредованиях, т. е. действительность не просто в ее существовании, а в необходимости и возможности. Идея схватывает тенденцию развития явлений действительности, поэтому в ней отражено не только существующее (ценностное), но и долженствующее...; качество мысли находит свое наибольшее воплощение в идее [12].

В традициях православия сердечное «окормление» в донесении Русской идеи, идеи моральных ценностей до сознания и чувства личности, как правило, становится достоянием ее гражданской ответственности, обязательного долженствования, когда Заповеди Христовы неукоснительно исполняются гражданином. И в этом отношении христианин должен занимать активную позицию в системе по-

литической ответственности, что подтвердил своей деятельностью американский президент Рузвельт при выходе из финансового кризиса в Америке в 30-е годы XX века.

Характерны его ответы на вопросы журналистов на одной из конференций: «Мистер президент! Вы коммунист?». «Нет». «Тогда, наверное, Вы, социалист?». «Нет» «Какова же в таком случае Ваша философия?». «Моя философия? Я христианин и демократ, и я ежечасно подтверждаю это моими делами» [13].

В сфере диалектики идеального — разума — долженствование основывается на моральных и правовых ценностях, востребованных в социальных взаимодействиях. В ценностях содержатся «зерна» абсолютной истины, достигаемые диалектикой идеального, представленного адекватной концепцией Эвальда Ильенкова, базирующейся на формационном анализе К. Маркса.

В развивающейся социальной действительности интересы различных групп общества, объединяющихся в партии, основываются на нравственных установлениях. Нравы в историческом развитии (и складывающиеся на их основе нормы нравственности) зачастую соотносятся и с меркантильностью и успешностью субъектов деятельности властных структур, когда принцип моральности не корректирует эгоистические, антиобщественные интересы, нередко поддерживаемые судебными органами, пораженными коррупцией. Нравственные ценности, как правило, релятивны, относительно по отношению к заповедям — абсолютам долженствования.

Партии, призванные утвердить особую правду определенных общностей, опираются обычно на свои «приземленные» нравственные ориентиры, которые при их абсолютизации вступают в непримиримое противоречие с общенародными моральными ценностями, где толерантность явно противопоказана. Только на моральной основе православия может реализоваться потребность адекватного согласования различных интересов с общенациональными.

В любой сфере социальной деятельности принцип долженствования — главенствующий в характеристике идеального объекта. Вот почему в дискуссиях, определяющих пути выхода России из кризисного состояния, в настоящее время так остро востребована Русская идея, исходящая из моральных ценностей православия, воплотившихся в заповедях категорического абсолюта долженствования. В компетенции — законодательно установленном круге полномочий и обязанностей — морально ответственную регулятивную функцию призваны, прежде всего, закреплять уставы. Программа — проект целесообразной деятельности, устав — реализатор деятельности в положенности к ответу за воплощение в жизнь материальных и социальных проектов.

В любых партиях находятся высокоморальные члены. Но в практической деятельности свобода их морального выбора ограничена и формализована решениями руководителей партий, если в уставе этих партий четко не закреплены моральные ценности в качестве определяющих. В этом отношении в Уставе КПСС принцип моральности только декларировался: за нарушения моральных норм коммунист мог и не нести ответственность — в обязанности ему это не вменялось, что, пожалуй, и привело к краху политику КПСС, лишённую должной моральной и правовой подотчётности народу.

Чтобы законодатели не исходили в своем правотворчестве из меркантильных интересов, определяющих успешность реализации их всемерно разрастающихся потребностей, требуется, на наш взгляд, в уставы партий, участвующих в выборах, внести требование моральности: члены партии руководствуются общенародными моральными ценностями, и обман доверия народа и товарищей по партии является достаточным основанием для исключения из партии и отзыва депутата из законодательной ветви власти. Уставные требования в подотчётности народу — необходимое условие реаль-

ной ответственности члена партии. Исключение из ее рядов аморального члена — основание и его отзыва из депутатского корпуса, если он удостоился состоять в нем. В этом отношении только профессиональная компетенция субъекта властных органов еще явно недостаточна. Моральная зрелость руководителя — обязательное качество наряду с деловыми, профессиональными.

В 80-е годы XX века член Президиума ВС СССР Машеров П. М. выходил с законодательной инициативой: при аттестации, выдвижении, избрании лиц на правительственные должности (в законодательные, исполнительные, судебные ветви власти) реализовать обязательное условие — проводить научно обоснованную экспертизу на их высокий профессионализм и моральную зрелость. Без реализации этого принципа в компетенции построение правового государства и становление гражданского общества в России весьма сомнительны. Только правовая, державная государственность может успешно противодействовать коррупции и обеспечить реализацию основополагающего принципа — неотвратимость ответственности и возмездия за совершенные преступления. Иного не дано!

## Литература

1. Попов В. Посткоррупционное общество // Наш современник. — 2009г. — №10. — С.134.
2. «Теоретическая концепция диалектики идеального разработана Эвальдом Ильенковым в 70-х годах» // Логос. — 2009 г. — №1.
3. Наш современник. — 2009. — №10. — С.140
4. Ореховский А. И. О правовых гарантиях демократии // Сибирские огни. — №7. — С.216.
5. Нарсеянц В. С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. — 2002. — №3. — С. 4.
6. Конституция Российской Федерации. М.: Известия.
7. Черненко А. К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. — Новосибирск. — «Наука», 2004г. С.223.
8. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 37. С. 365.
9. Ленин В. И. Грозная катастрофа и как с ней бороться. / Полное собрание сочинений. — Т. 34. — С. 151-199.
10. «Российская газета», 17 сентября 2009 г.
11. Глазьев С. О стратегии развития // Наш современник. — 2010. — №1. — С.170-184.
12. Копнин П. В. Диалектика как логика и теория познания. М., 1973. — С. 81-82.
13. Ключников Б. Ф. Рузвельд и Сталин о новом мироустройстве // Наш современник. — 2008. — № 12.

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ: МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

**А. В. КУРАКИН,**

профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД, доктор юридических наук, член-корреспондент Российской академии естественных наук

**М. В. КОСТЕННИКОВ,**

профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД доктор юридических наук, член-корреспондент Российской академии естественных наук

В словаре живого великорусского языка Владимира Ивановича Даля дается такое определение: «Взяточник — кто берет взятки, продажный человек». Выделим одно основное слово — **продажный**.

Большую смысловую нагрузку несет и слово «коррупция». Оно восходит к латыни, и исконно означает «искажение», «порча», «портить», «развращать».

Коррупция разъедает, развращает государство и общество. Самая большая опасность в том, что в России вокруг взяточничества сложилась некая атмосфера терпимости и даже ироничной, с оттенком юмора снисходительности. Рядовые граждане видят во взятках способ легкого и быстрого решения своих проблем, а служащие органов власти и управления (чиновники) рассматривают взятку почти как «дополнительную форму оплаты труда». (В то время как зарплата (оплата) — это денежная форма оплаты труда, денежное вознаграждения за труд).

«Недостаточность состояния, — оправдывался городничий в «Ревизоре» Гоголя. — Сами извольте посудить: казенного жалованья не хватает даже на чай и сахар. Если ж и были какие взятки, то самая малость: к столу что-нибудь да на пару платя».

Однако, так он говорил Хлестакову, приняв того за ревизора. В своем же кругу, среди подчиненных, уже по-другому.

«Что ты сделал с купцом Черняевым, а? Он тебе на мундир дал два аршина сукна, а ты стянул всю штуку, — отчитывал городничий квартального полицейского. — Смотри! Не по чину берешь!»

Не по чину берешь... 170 лет назад гений русский литературы описал и сформулировал мздоимство как норму жизни согласно табели о рангах.

Безусловно, взяточничество в России имеет глубокие исторические корни, начиная с тех пор, когда воеводы-наместники не получали жалованья, а находились «на кормлении» у населения.

В то же время законы по борьбе с мздоимством и лихоимством принимались жесточайшие. Еще Иван Грозный в Судной грамоте установил наказание за взятки судебным чиновникам местного земского управления: «Казнити смертною казньою, а животы их велети имати да отдавати тем людям, кто на них донесет».

Такие же жестокие указы принимал Петр Первый: «Для предотвращения вперед подобных явлений велю как взявших деньги, так и давших положить на плаху, и от плахи подняв, бить кнутом без пощады и сослать на каторги в Азов с женами и детьми и объявить во все города, села и волости: кто делает это вперед, тому быть в смертной казни без пощады».

Тем не менее, историк Василий Осипович Ключевский отмечал: «При Петре I казнокрадство и взяточничество достигли таких размеров, не бывалых прежде, — разве только после».

Борьба с мздоимством осложнялась и тем, что как раз в эти периоды Россия переживала реформы, перевороты. Повсеместное взяточничество обусловлено было и слабостью государственной власти, и громадными пространствами страны, где, как говорили в народе: «До царя далеко, до бога высоко».

И потому не следует считать российскую коррупцию исключительно национальным явлением, тем более — врожденным, присущим изначально.

В любой стране мира коррупция имела и имеет место. Однако в высокоразвитых государствах создана четко работающая система противодействия коррупции, в гражданах воспитаны нетерпимость и презрение к этим явлениям как к позорным, недостойным, губительным для репутации. Тем же путем шла и Россия. В Советском Союзе взяточничество находилось «на периферии» общей картины преступности. А сейчас мы оказались в ситуации, когда кор-

рупция считается чуть ли не нормой деловой жизни, когда распространение коррупции и взяточничества не получает должного общественного осуждения.

Причина тому — резкий слом политической, экономической формации в конце XX века. При неэффективной, растратной, но жесткой советской экономической системе все финансовые потоки, все материальные ресурсы находились в руках государства, под постоянным контролем. Контроль осуществлялся автоматически, ни одна самая мелкая операция не проходила без скрупулезного обоснования, оформления, утверждения в нескольких инстанциях по степени подчиненности.

Стремительный переход на рыночные рельсы, ломка старого уклада не могли не сказаться на всех сторонах жизни, в том числе и на общественной морали. Как известно, при капитализме любое предприятие во главу угла ставит и в уставах официально записывает: цель — извлечение прибыли.

В России становление частного финансового и производственного сектора обернулось моральным оправданием чистогана любой ценой. Законы преступались легко, потому что государство потеряло контроль над экономическими процессами, происходящими в стране. Более того, значительная часть государственных служащих опосредованно оказалась вовлеченной в бизнес — через властные полномочия, выдачу лицензий, сбор налогов, иначе и обобщенно говоря — через всемогущий *административный ресурс*, ставший притчей во языцех. Этическую сторону вопроса, когда родственники бедных чиновников вдруг становятся крупными и удивительно успешными бизнесменами, подчеркнул Президент страны Д. А. Медведев на встрече с представителями общественности.

По данным международных организаций, Россия в 2007 году занимала 143 место из 180 в мировом рейтинге состояния коррупции. В денежном выражении коррупционный оборот исчисляется **сотнями миллиардов долларов**. Обратите внимание: это деньги, с которых не получен налог в государственный бюджет, то есть средства, украденные у страны — у врачей, учителей, солдат и офицеров, детей, пенсионеров... Это деньги, которые должны были пойти на развитие здравоохранения, образования, науки, культуры, спорта, охрану природы...

По докладу Генеральной прокуратуры, число коррупционных преступлений в 2008 году почти удвоилось по сравнению с 2007 годом. Выявлено более 200 тысяч нарушений законодательства о противодействии коррупции, из них 12,5 тысяч случаев взяточничества. Однако осуждены за взятки только 1300 человек. Наибольшее количество правонарушений коррупционного характера прокуратуры обнаружили в бюджетной сфере, в области использования государственного и муниципального имущества, при разме-

щении заказов на поставки товаров, выполнении работ для государственных и муниципальных нужд, а также при реализации государственными и муниципальными органами разрешительных функций.

Официальная статистика не передает всей полноты картины. Дача и получение взятки относятся к числу наиболее латентных, то есть скрытых преступлений, оно трудно доказуемо. Очевидно, что всего лишь 1300 осужденных в 2008 году — это «вершина айсберга» в стране, где коррупция становится национальным бедствием. Как мы видим, к уголовной ответственности за взяточничество привлекаются, как правило, люди «невысокого правового и социального статуса». Совершаемые ими преступления не несут серьезной угрозы обществу. По данным Верховного суда, в 2008 году более 80 процентов осужденных за взяточничество обвинялись в получении незаконного вознаграждения в размере менее 30 тысяч рублей, из них: 31 процент составили работники милиции, 20,3 процента — врачи, 12 процентов — работники системы образования.

В то же время, по данным Общественного антикоррупционного комитета, 75 процентов взяток берется на уровне муниципалитетов, которых в России более 25 тысяч. А по размеру «подношений» безусловно лидирует административно-политическая система.

Пагубные **последствия коррупции**: неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов; снижение эффективности работы государственного аппарата в целом; разорение частных предпринимателей; снижение инвестиций в производство; замедление экономического роста; понижение качества общественного сервиса; ущерб политической легитимности власти; падение общественной морали; рост социального неравенства.

На последнем надо остановиться особо, поскольку в некоторой, довольно значительной, части населения бытует мнение, что коррупция — это там, в верхах власти и бизнеса, а к простым людям она не имеет отношения.

На самом же деле — имеет, самое прямое, и не только через ущерб государственному бюджету, идущему на общие нужды. При повсеместной системе поборов граждане, по сути, **вытесняются из сферы бесплатных, обязательных услуг** в области образования, здравоохранения, социального обеспечения. Бесплатные образовательные, социальные, а также административные услуги становятся платными, и для многих — недоступными. Как следствие — ухудшается качество жизни, миллионы людей становятся социальными маргиналами, находятся, по определению психологов, в состоянии фрустрации, то есть в постоянном угнетенном, депрессивном состоянии.

Сложившаяся коррупционная обстановка угрожает национальной безопасности и экономическо-

му развитию страны. Это не должно продолжаться. В настоящее время общество самым серьезным образом озабочено решением проблемы борьбы с коррупцией и взяточничеством. По инициативе президента Д. А. Медведева подготовлен и реализуется **Национальный план противодействия коррупции**, принят Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Только в первом квартале 2009 года следственными органами при прокуратуре РФ рассмотрено 12 316 сообщений о коррупционных преступлениях. Возбуждено 4155 уголовных дел. **Рассматриваются 5 тысяч** фактов преступлений злоупотребления должностными полномочиями и почти 6 тысяч — получения взятки.

Наибольшее число преступлений совершено в сфере правоохранительной и контрольно-ревизионной деятельности, а также в органах местного самоуправления. Привлечены к уголовной ответственности сотрудники органов внутренних дел и таможи, прокурорские работники, должностные лица муниципалитетов и высокопоставленные чиновники.

Однако усилий одних государственных органов недостаточно. Необходимо участие и содействие институтов гражданского общества, граждан России. На сегодняшний день каждый четвертый гражданин сталкивается с коррупционными рисками, оказываясь в двусмысленном положении, когда какой-нибудь государственный служащий, чиновник вымогает у него взятку за исполнение своих служебных обязанностей или за оказываемую профессиональную услугу. Все это может обернуться очень серьезными последствиями. Ведь обычные рядовые россияне, затянутые по недомыслию в круг взяточничества, могут оказаться под угрозой уголовного преследования.

Каждый гражданин должен знать, что согласно законодательству Российской Федерации **наказуемым является как получение, так и дача взятки**.

Чтобы не оказаться жертвой взяточника, самому не встать на путь преступления закона, необходимо иметь четкое представление о сути этого явления и о его уголовно наказуемых последствиях. Необходимо заметить, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. трактует коррупцию более широко: как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества для себя или для третьих лиц.

## Что такое взяточничество?

**Взятка** — это подкуп служащего, обладающего определенным набором исполнительно-распорядительных полномочий. Причем взятка дается должностному лицу как за *неисполнение* им своих обязанностей, так и для того, чтобы он *исполнил* служебные обязанности в конкретном случае — в интересах человека, который дал взятку. При этом своими действиями формально служащий может и не нарушать закон.

Понятие взяточничества охватывает два вида преступлений: получение взятки (ст. 290 Уголовного кодекса РФ) и дача взятки (ст. 291 Уголовного кодекса РФ). Близки к ним такие уголовно наказуемые деяния, как коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) и провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ).

## Предметы взятки

Предметами взятки могут быть деньги, ценные бумаги, изделия из драгоценных металлов, автотранспорт, земельные участки, квартиры, загородные дома, оргтехника, бытовая техника и др.

Также предметами взятки могут быть услуги и выгоды имущественного и социального характера: дорогостоящее лечение; организация туристических поездок; оплата развлечений; предоставление беспроцентных кредитов; устройство родственников на высокооплачиваемую престижную работу; устройство детей в образовательные учреждения; ремонт квартиры; строительство дачи; занижение стоимости передаваемого имущества; приватизируемых объектов; уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами.

Состав преступления (взяточничества) будет иметь место независимо от того, когда была принята взятка — **до** или **после** выполнения соответствующих действий, а также независимо от того, имелась ли предварительная договоренность между взяткодателем и взяткополучателем.

## Взятка и подарок

Иногда сложно различить, где имеет место взятка, а где подарок или взятка под видом подарка.

**Служащему органа власти и управления** в связи с исполнением им должностных обязанностей **запрещено** получать вознаграждения от физических и юридических лиц: подарки, денежные выплаты, ссуды, любые услуги имущественного и социального характера, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т. д.

Подарки, полученные служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными коман-

дировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью или собственностью субъекта Российской Федерации и должны передаваться гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы. Служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в установленном порядке.

Статья 575 Гражданского кодекса РФ позволяет государственным и муниципальным служащим получать обычный подарок стоимостью не выше трех тысяч рублей.

### Кто такой взяткодатель?

Взяткодатель — физическое лицо (гражданин России, иностранный гражданин или лицо без гражданства), которое стремится дать представителю власти либо служащему, обладающему организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями, взятку в виде денежной суммы, имущества, за то, чтобы чиновник предоставил ему соответствующую услугу, принял нужное решение, освободил его или его близких родственников, друзей от юридической ответственности и т. д.

Взяткодателем признается человек, достигший возраста 16 лет, в момент совершения преступления признанный виновным, то есть понимавшим значение своего поведения и способный им руководить.

### Кто такой взяткополучатель?

Взятничество предполагает наличие двух сторон.

С одной стороны всегда выступает служащий (должностное лицо) — взяткополучатель. Он обладает властными полномочиями, которые использует в корыстных целях, т. е. получает за это незаконное вознаграждение.

Взяткополучателем может стать лицо, **постоянно, временно или по специальному полномочию** осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Выполнение перечисленных функций по специальному полномочию означает, что лицо (стажеры органов милиции, прокуратуры и др.) исполняет определенные функции, возложенные на него законом, нормативным актом, приказом или распоряже-

нием вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Такие функции лицо может осуществлять в течение определенного времени или однократно, либо совмещать со своей основной работой (присяжные заседатели и др.).

К **представителям власти** относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работники государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, независимо от их ведомственной подчиненности.

Это: члены Совета Федерации; депутаты Государственной Думы; депутаты Законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; судьи федеральных судов и мировые судьи; работники прокуратуры, сотрудники налоговых, таможенных органов; органов МВД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации; а также состоящие на государственной службе аудиторы; государственные инспекторы и контролеры; военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, когда они наделаются распорядительными полномочиями.

**Взяткополучателем** может стать и должностное лицо, которое не обладает полномочиями для совершения конкретного действия (бездействия) в пользу взяткодателя, но в силу своего должностного положения может способствовать исполнению такого действия (бездействия) другим должностным лицом, то есть получать и вымогать взятку за общее покровительство или попустительство по службе, воздействуя, влияя через подчиненных ему иных должностных лиц.

Наиболее часто такими взяткополучателями оказываются административно-хозяйственные руководители, представители государственной или муниципальной власти.

В то же время секретари, делопроизводители, программисты, водители и другие подобные работники государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений по закону **не являются субъектами получения взятки**. Они не связаны с организационно-распорядительным или административно-хозяйственным функциям.

## Дача взятки

Дача взятки — передача должностному лицу лично или через посредника материальных ценностей это преступление, направленное на склонение должностного лица к совершению законных или заведомо незаконных действий (бездействия) в пользу дающего: для получения им преимуществ, за общее покровительство или попустительство по службе (ст. 291 УК РФ).

Дача взятки при отсутствии обстоятельств, отягчающих ответственность, наказывается **штрафом до двухсот тысяч рублей** или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок **от одного года до двух лет**, либо арестом на срок **от трех до шести месяцев**, либо лишением свободы на срок **до трех лет**.

При наличии обстоятельств, отягчающих ответственность (дача взятки должностному лицу за совершение или заведомо незаконных действий (бездействия)), дача взятки наказывается штрафом в размере **от ста тысяч до пятисот тысяч рублей** или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период **от одного года до трех лет** либо лишением свободы на срок **до восьми лет**.

Дача взятки может осуществляться с помощью *посредника*. Посредничеством во взяточничестве признается совершение действий, направленных на передачу взятки — непосредственная передача предмета взятки, создание условий для такой передачи. Ответственность посредника во взяточничестве наступает независимо от того, получил ли посредник за это вознаграждение от взяткодателя (взяткополучателя) или не получил.

Если взятка передается должностному лицу через посредника, то такой посредник подлежит ответственности за **пособничество** в даче взятки.

Необходимо помнить, что лицо, давшее взятку, **освобождается от уголовной ответственности**, если имело место:

- а) вымогательство взятки со стороны должностного лица;
- б) если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

## Получение взятки

Получение взятки — это получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за какие-либо действия (бездействие) в пользу взяткодателя (ст. 290 УК РФ), если такие действия входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действи-

ям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

Необходимо знать, что **получение взятки** — одно из самых общественно опасных должностных преступлений, особенно если оно совершено, в крупном размере группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, с вымогательством взятки.

## Обстоятельства, отягчающие наказание

Обстоятельствами, отягчающими уголовную ответственность за получение взятки, являются:

— получение должностным лицом взятки за **незаконные** действия (бездействие);

— получение взятки лицом, занимающим **государственную должность** Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления;

— получение взятки группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

— вымогательство взятки;

— получение взятки в крупном размере (крупным размером признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие 150 тысяч рублей).

Получение взятки при отягчающих обстоятельствах наказывается лишением свободы на срок **от трех до семи лет** с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Самым мягким наказанием за взятку является штраф, а самым суровым — лишение свободы на срок **до двенадцати лет**. Кроме того, за получение взятки лишают права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

В настоящее время борьба со взяточничеством идет полным ходом. К уголовной ответственности привлекаются чиновники всех уровней за вымогательство и получение взяток. Невольно приходит мысль: если бы никто не давал взятки, наверное, соблазн легкого незаконного обогащения, смущающий «властьпридержащих», постепенно исчез и эта страшная социальная болезнь стала бы излечимой.

А пока многие наши граждане предпочитают путем подношений решать свои проблемы и реализовывать жизненные планы, и «рука дающего» протягивается, вирус взяточничества распространяется по городам и весям.

В Пензенской области задержан при получении взятки в 1,2 миллиона рублей глава администрации одного из городов С. Он получил деньги от частного предпринимателя за обеспечение продажи здания городской электротеплосети по заниженной

цене. В результате объект недвижимости был оценен в 2 миллиона рублей при реальной стоимости 5 миллионов рублей. С. грозит до семи лет лишения свободы.

В Республике Карелия завершено расследование уголовного дела о мошенничестве в отношении К. — первого заместителя главы Прионежского муниципального района. Он задержан при получении 450 тысяч рублей от одного из коммерсантов г. Петрозаводска за решение вопроса о выделении земельного участка, находящегося в собственности администрации.

В Забайкальском крае осужден за получение взятки мэр г. Нерчинска Р. Он вымогал 50 тысяч рублей у бизнесмена за подписание договора на осуществление пассажирских перевозок по городу и был арестован в служебном кабинете. Вину Р. признал полностью. С учетом смягчающих обстоятельств суд назначил ему штраф в размере 200 тысяч рублей.

К семи годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии строгого режима приговорил Самарский областной суд мэра города Тольятти У. Чиновник признан виновным в злоупотреблении должностными полномочиями и получении взятки. По этому же делу признана виновной и осуждена на восемь лет и шесть месяцев лишения свободы Н. — начальник управления земельными ресурсами мэрии города Тольятти.

Заместитель мэра города Кисловодска Б. был взят с поличным в момент получения взятки в 520 тысяч долларов. В обмен на деньги вице-мэр обязался выделить коммерсанту 26 соток земли в долгосрочную аренду на строительство гостиничного комплекса в черте города. Суд признал Белокопя виновным и приговорил к восьми годам лишения свободы с отбыванием срока в колонии строго режима.

Уголовные дела в отношении руководителей местного самоуправления (мэров городов, руководителей муниципальных образований, районных и сельских администраций) возбуждаются в среднем чаще, чем один раз в день. В 2008 году к уголовной ответственности были привлечены более 400 чиновников.

Борьба со взяточничеством в других государствах — это отдельная тема. Так, в Китае в 2009 году судили за взяточничество высокопоставленного чиновника Сюй Сяогана — бывшего заместителя начальника управления общественной безопасности китайской провинции Цзянси. Суд установил, что в течение восьми лет Сюй Сяоган получал взятки. Общая сумма составила 530 тысяч долларов США.

Он осужден на пожизненное тюремное заключение с конфискацией личного имущества.

Подобный приговор считается в Китае сравнительно мягким. Высокопоставленных чиновников, уличенных во взяточничестве, приговаривают, как правило, к смертной казни.

## Предпосылки коррупционной ситуации

1) Психологическая неуверенность гражданина при разговоре с чиновником.

2) Открытое стремление как можно быстрее или любым способом решить свой вопрос.

3) Незнание гражданином своих прав, а также прав и обязанностей чиновника, его разрешительных возможностей.

4) Наличие у чиновника выбора варианта поведения, когда он может решить поставленный перед ним вопрос как положительно, так и отрицательно;

5) Затягивание времени при решении поставленного перед чиновником вопроса.

6) Отсутствие должного контроля со стороны руководства за поведением чиновника.

## Вымогательство взятки

Вымогательство взятки, как правило, носит завуалированный характер.

Нередки ситуации, когда у гражданина вымогают взятку при устройстве на работу. Работник (сотрудник) отдела кадров ставит перед ним все новые и новые условия, требует представления множества документов, фактически вынуждая его дать взятку за оформление приема на работу.

В подобных случаях необходимо быть уверенным в себе, не ставить себя в положение просителя, ждущего милости. Необходимо знать, что согласно ст. 64 Трудового кодекса РФ запрещается **необоснованный отказ** в заключении трудового договора по обстоятельствам, не связанным с деловыми качествами работников. Закон не дает определения деловым качествам работника, но ответ на данный вопрос содержится в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами РФ Трудового кодекса РФ».

**Под деловыми качествами работника** следует понимать способность физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессиональных качеств, специальности, квалификации, состояния здоровья, определенного уровня образования, опыта работы по специальности в данной отрасли.

Перечень документов, которые представляются при заключении трудового договора, содержится в статье 65 Трудового кодекса РФ. Запрещается требовать от лица, устраивающегося на работу, документы помимо тех, которые предусмотрены в законном порядке.

Имеют место случаи, когда гражданину ставят различного рода бюрократические препятствия при осуществлении его регистрации по месту пребывания или по месту жительства, необоснованно требуя

от него всякого рода документы с прежнего места жительства, предъявляя надуманные претензии.

Для того чтобы разобраться в такой ситуации и минимизировать возможность вымогательства, необходимо знать, что исчерпывающий перечень документов для регистрации по месту пребывания и по месту жительства определен в постановлении Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Для регистрации гражданину необходимо представить: документ, удостоверяющий личность; заявление о регистрации установленной формы; документ, являющийся основанием для временного проживания или документ, являющийся основанием для вселения в жилое помещение.

Иногда при устройстве ребенка в дошкольное образовательное учреждение у родителей требуют слишком много справок, тем самым намекая на то, что нужно заплатить деньги, например, на «развитие и благоустройство».

Необходимо знать, что прием детей осуществляется на основании медицинского заключения, заявления и документов, удостоверяющих личность одного из родителей (законных представителей). Данный порядок регламентируется постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. № 666 «Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении».

### Признаки вымогательства

Однако нередки случаи, когда гражданин попадает в специфическую ситуацию: ему дают понять, что его вопрос будет решен положительно, если он даст взятку.

Приведем признаки вымогательства взятки:

- а) взяли документы и длительное время не дают ответа, принято соответствующее решение или нет;
- б) постоянно говорят, что нужно прийти завтра, через неделю, месяц и т. д.;
- в) намекают на приватный (один на один) разговор;
- г) при разговоре употребляет обороты: «Да вы же понимаете... Это сложный вопрос... Подумайте...» и пр.;
- д) в ходе разговора ссылаются на вышестоящее начальство, которое якобы чрезвычайно требовательно и «может не позволить», если он, рядовой чиновник, не приложит сверхусилий и сверхстараний.

### Как вести себя при вымогательстве взятки

Необходимо точно представлять, за что вымогают взятку: за совершение конкретных действий; за принятие нужного решения, которое находится в компетенции соответствующего чиновника; за совершение этим чиновником незаконных действий или за принятие решения, которое лежит за рамками его должностной компетенции.

Гражданин должен понимать последствия. Если он не заявит о факте дачи взятки, то его могут привлечь к уголовной ответственности.

Необходимо знать, что взятка не гарантирует успеха даже при полном согласии и взаимодействии сторон. Любое решение, принятое чиновником с нарушением закона или соответствующего административного регламента, может быть отменено в административном или судебном порядке.

Не следует торопиться, тотчас выполняя требования чиновника-вымогателя. Надо максимально затянуть время, ознакомиться с документами.

А затем сообщить о факте вымогательства в правоохранительные органы или в соответствующие подразделения правоохранительных органов (Управление собственной безопасности МВД, Управление собственной безопасности ФСБ).

Приведем примерный текст такого заявления:

*Прокурору Энского района города Москвы  
Иванову И. И.  
от гражданина Петрова П.П.  
Адрес: индекс, город, улица, квартира  
тел. \_\_\_\_\_*

#### Заявление

*Я, Петров Петр Петрович, заявляю о том, что 15 января 2009 года главврач больницы № 6 Сидоров Семен Семенович за лечение моего брата Петрова Михаила Петровича поставил условие передать ему деньги в сумме 25 тыс. рублей в срок до 22 января, в противном случае ему будет отказано в приеме в стационар. Передача денег должна состояться в служебном кабинете главврача Сидорова. Перед этим я должен позвонить Сидорову по телефону и договориться о времени встречи.*

*Я, Петров Петр Петрович, предупрежден об уголовной ответственности за заведомо ложный донос по статье 306 УК РФ.*

*18 января 2009 года  
Петров (подпись заявителя)*

Устные сообщения и письменные заявления о преступлениях принимаются в правоохранительных органах круглосуточно независимо от места и времени совершения преступления.

## Уклонение от юридической ответственности

В дежурной части органа внутренних дел, приемной прокуратуры, Федеральной службы безопасности, таможенного органа или органа наркоконтроля вас обязаны выслушать и принять сообщение в устной или письменной форме. При этом вам следует узнать фамилию, должность и рабочий телефон сотрудника, принявшего сообщение.

В правоохранительном органе полученное от вас сообщение (заявление) должно быть незамедлительно зарегистрировано и о нем сообщено вышестоящему руководителю.

Вы имеете право получить копию своего заявления с отметкой о регистрации его в правоохранительном органе или талон-уведомление, в котором указываются сведения о сотруднике, принявшем сообщение, регистрационный номер, наименование, адрес и телефон правоохранительного органа, дата приема сообщения.

Вы так же имеете право требовать приема у руководителя соответствующего подразделения для получения более полной информации по вопросам, затрагивающим ваши права и законные интересы.

В случае отказа принять от вас сообщение или заявление вы имеете право **обжаловать** эти незаконные действия в вышестоящих инстанциях (районных, областных, республиканских, федеральных), подать жалобу на неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, осуществляющую прокурорский надзор за деятельностью правоохранительных органов и силовых структур.

Если правоохранительные органы не реагируют на ваши обращения, вы можете обратиться с жалобой в районный суд, сообщить уполномоченному по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

В 2007 году департамент по борьбе с организованной преступностью начал проверку ЗАО «Русский дом недвижимость», заподозрив руководство компании в нарушениях, допущенных при строительстве офисного здания. В 2008 году оперуполномоченный подполковник Дмитрий Лузгин предложил гендиректору Олегу Варнину за 1 миллион долларов США не направлять своему руководству материалы проверки. Однако руководители ЗАО написали заявление в службу собственной безопасности ФСБ РФ. При передаче первых 300 тысяч долларов Дмитрий Лузгин был задержан сотрудниками ФСБ. Московский городской суд приговорил бывшего подполковника Дмитрия Лузгина к семи годам лишения свободы в колонии строгого режима.

Нередки случаи, когда гражданин становится взяточником, **уклоняясь от юридической ответственности**.

Действующее законодательство предусматривает следующие виды юридической ответственности:

- а) административная ответственность;
- б) уголовная ответственность;
- в) гражданская (имущественная) ответственность;
- г) дисциплинарная ответственность;
- д) материальная ответственность.

Наиболее часты ситуации, когда граждане с помощью взятки стремятся уйти от административной ответственности за нарушение правил дорожного движения, то есть избежать ареста, наказания в виде предупреждения, штрафа, лишения водительских прав, конфискации орудия совершения или предмета правонарушения.

В подобном случае инициатором коррупционной сделки является виновник дорожного происшествия. Он предлагает деньги работнику автоинспекции и тем самым провоцирует того на должностное преступление. За такие действия работник милиции может, имеет право и обязан привлечь водителя к ответственности по статье 291 УК РФ.

Так, в городе Йошкар-Оле, республика Марий Эл, директор ООО «М-Инвест» Игорь Мурадов выехал на своем автомобиле на встречную полосу. При составлении протокола о нарушении он предложил инспектору дорожной милиции взятку в размере 1 тысячи рублей. В итоге суд приговорил его к выплате штрафа в размере 200 тысяч рублей.

В Южно-Сахалинске за аналогичное преступление гражданин Мамедов приговорен к двум месяцам заключения в колонии общего режима. Здесь на решение повлиял тот факт, что у Мамедова на иждивении находятся трое детей.

Гораздо строже обошелся суд с жителем Самары Анатолием Захаровым. Учитывая его прежнюю судимость, суд приговорил его к четырем годам и шести месяцам отбывания наказания в исправительной колонии.

Распространенный случай взяточничества — взятка врачам за выдачу ложного свидетельства о болезни.

Характерный пример: остановленный на дороге водитель отказался от медицинского освидетельствования на состояние опьянения, за что был привлечен к административной ответственности. Чтобы избежать наказания, он дал взятку врачу, получил фиктивную справку о стационарном лечении и листок нетрудоспособности.

Ему грозит крупный штраф или лишение свободы на срок до восьми лет по части 2 статьи 291

«Дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий». Врач также в подобных случаях привлекается к уголовной ответственности.

Таким образом, попытка получить блага, преимущества, избежать неприятностей при помощи взятки всегда сопряжена с риском уголовного преследования и наказания. Поэтому выход из любых ситуаций надо искать в рамках закона.

### **Жалоба на действия сотрудников ГИБДД**

Статистика свидетельствует, что требование взятки под различными предлогами широко распространено среди работников государственной инспекции дорожного движения (ГИБДД).

В случае нарушения правил сотрудник ГИБДД должен на месте составить протокол. Гражданин, в свою очередь, имеет право этого потребовать. Если Вы не согласны с мнением сотрудника ГИБДД, вам **необходимо вписать свое несогласие в протокол**, чтобы потом можно было оспорить действия сотрудника в суде. Ни в коем случае не пытайтесь предлагать сотруднику ГИБДД взятку и не реагируйте на его намеки о даче взятки.

Затем вы можете в суде обжаловать неправомерные действия инспектора. Обращение граждан за судебной защитой регламентируется Гражданским процессуальным кодексом РФ (ГПК РФ). Жалобы и ее форма. Поэтому жалоба должна быть составлена с учетом требований, которые предъявляются гражданским законодательством к исковым заявлениям, и содержать:

- 1) полное наименование суда, в который подается жалоба, его адрес и почтовые реквизиты;
- 2) фамилию, имя, отчество гражданина, подавшего жалобу, его место жительства, адрес для получения корреспонденции, контактный телефон;
- 3) наименование всех заинтересованных лиц, действия которых обжалуются, место их нахождения, адреса для получения корреспонденции, контактные телефоны.

Наличие полной информации о лицах, участвующих в деле, обеспечит максимальную оперативность и своевременность при их вызове в судебное заседание, и вам, возможно, не придется тратить время для повторных походов в суд.

Если в силу каких-либо причин вы не сможете предоставить в суд документы, подтверждающие ваши доводы, то необходимо заявить в суд **ходатайство** об истребовании письменных доказательств, указав причины, препятствующие самостоятельно их получению. Также в жалобе указывается, какие именно действия должны быть признаны нарушающими права заявителя и какие вынесенные решения отменены.

Если ваши доводы могут подтвердить другие граждане, нужно официально пригласить их в суд в качестве **свидетелей**. Причем лицо, ходатайствующее о вызове свидетелей, обязательно указать, какие обстоятельства, имеющие значение для дела, могут подтвердить свидетели, и сообщить суду их фамилии, имени, отчества и места жительства. К жалобе прилагается перечень документов имеющих отношение к делу, на которые заявитель ссылается в ее мотивировочной части.

При подготовке жалобы по поводу произошедшего дорожно-транспортного происшествия проводится автотехническая экспертиза, что позволяет восстановить и тщательно исследовать механизм ДТП, его истинные причины и другие обстоятельства. При этом анализируются действия каждого участника ДТП и определяется их фактическая **роль** в случившемся.

Очень важно проконсультироваться с адвокатом по определению правильной стратегии и тактики защиты в ходе разбирательства дела.

Все указанные действия направлены на наиболее полное обоснование аргументов и доводов, изложенных в вашей жалобе.

Таким образом могут быть обжалованы неправомерные действия и решения органов ГИБДД.

### **Что надо знать при составлении протокола о дорожно-транспортном происшествии**

Если вам предложили сесть в машину инспектора ГИБДД для оформления протокола, вы можете отказаться, так как закон не обязывает Вас это делать.

Если в вашей машине вместе с Вами находится пассажир — выходите вместе с ним. Присутствие свидетеля может прекратить попытки вымогательства взятки или неправильного составления протокола.

Если же вы сели в машину ГИБДД, опустите стекло и оставьте дверь открытой, чтобы присутствующий свидетель слышал разговор.

Протокол в соответствии со статьей 28.5 Кодекса об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ) должен составляться немедленно. Если инспектор заставляет вас ждать, то такое его поведение является административным правонарушением, за которое следует наказание в соответствии со статьей 12.35 КоАП РФ.

Вы не обязаны доказывать свою невиновность. Пленум Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года указал: «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Вина в совершении административного правонарушения устанавливается судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных пра-

вонарушениях. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, должны толковаться в пользу этого лица».

Зачастую на практике происходит иначе: функции обвинителя берет на себя сотрудник ГИБДД. На самом же деле сотрудник ГИБДД участвует в судебном заседании в качестве **свидетеля**. Так как протокол об административном правонарушении в соответствии со статьей 26.2 КоАП РФ — это основное доказательство вашей вины, важно, как он будет составлен, будет ли в нем отражено ваше несогласие с мнением сотрудника ГИБДД.

Содержание протокола об административном правонарушении подробно изложено в статье 28.2 КоАП РФ, в нем указываются:

- а) дата и место составления протокола;
- б) должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;
- в) сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- г) фамилии, имена, отчества свидетелей и потерпевших, если они имеются;
- д) место, время и событие административного правонарушения;
- е) статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение;
- ж) объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело;
- з) иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Получив протокол, необходимо внимательно его прочитать и проверить на соответствие указанным требованиям. Инспектор не имеет права торопить вас. Сразу найдите строку в протоколе, где вы должны подписаться под тем, что вам разъяснены ваши права и обязанности. Если инспектор их не разъяснил или предложил прочитать их на обороте протокола, то от подписи необходимо отказаться и поставить слово «НЕТ» или прочерк. Вы не должны читать о своих правах, вам должны их разъяснить. Если инспектор не разъяснил ваши права, впишите замечание в протокол.

В своих объяснениях можно написать, что вы с протоколом не согласны. Позже, в спокойной обстановке, лучше с помощью адвоката, вы разберетесь, было ли в действительности нарушение правил дорожного движения. Не поддавайтесь нахлынувшему чувству вины под давлением сотрудника ГИБДД.

Если в случае дорожно-транспортного происшествия его схема не составлена, обязательно запишите: «Схема не составлялась». Потом в деле схема мо-

жет появиться с комментариями сотрудника ГИБДД о том, что вы от подписи отказались, поэтому ваша запись «Схема не составлялась» сыграет свою роль в судебном заседании.

При составлении схемы важно соблюдать ряд требований: соблюдение масштаба, измерение расстояний, привязка к местности. В схеме отображается действие во времени, например, обгон и т. п. Копию схемы вам **обязаны выдать**, и если указанные требования не соблюдены, необходимо сделать запись о соответствующих нарушениях и о несогласии с данной схемой.

К протоколу об административном правонарушении можно приложить любые документы: составленную вами схему, показания свидетелей, подтверждающих ваши слова, ваши ходатайства и т.д., сделав об этом соответствующую запись в протоколе. Если инспектор отказывается принять такие документы, требуйте от него письменного отказа.

Требуйте вписать в протокол ваших пассажиров в качестве свидетелей на основании статьи 25.6 КоАП РФ. Если инспектор отказывается вписать их в протокол, вписывайте их собственноручно. При этом, в своих объяснениях для суда, запишите: «Прошу обратить внимание на то, что инспектор отказался внести представленных мною свидетелей в протокол. Полагаю, что инспектор опасался их правдивых показаний».

Если свидетелей ДТП нет, поставьте прочерк, который необходимо также ставить и в других незаполненных местах протокола. Свидетели должны расписаться под тем, что они предупреждены об ответственности за дачу ложных показаний. В противном случае их показания будут считаться полученными с процессуальными нарушениями и не будут иметь силу доказательств.

Для подкрепления собственных позиций сотрудники ГИБДД иногда останавливают первого попавшегося водителя, как правило, грузового автомобиля, которому не хочется обострять отношения с инспекторами, и берут у него свидетельские показания. В таком случае вам нужно в протоколе или в объяснениях записать: «Остановленный водитель (указать марку и номер машины) не мог видеть моих действий на дороге».

Любые неправильно написанные данные исправляйте. Например, вас не спросили о месте вашей работы и написали «безработный». Вычеркивайте эту фразу и пишите, где и в качестве кого вы работаете.

Вам обязательно должны вручить копию протокола.

Помните: любые отступления инспектора ГИБДД от нормативных требований означают процессуальные нарушения, которые можно оспорить.

## Что надо знать при проверке документов сотрудниками милиции

Взятку нередко вымогают сотрудники милиции в процессе проверки документов. Они требуют предъявить паспорт, а если его нет, могут задержать гражданина на 3 часа для установления личности. Юридические обоснования при этом четко не регламентированы.

По закону РФ «О милиции» любой милиционер — инспектор дорожно-патрульной службы (ДПС), участковый и даже военнослужащий внутренних войск может потребовать у прохожих предъявить паспорт, но при одном условии: «Если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении них дела об административном правонарушении; осуществлять в порядке, установленном в соответствии с законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей при наличии достаточных данных полагать, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества».

Однако обычно милиционеры не утруждают себя объяснениями, постоянно злоупотребляют своими правами.

В 2009 году начальники региональных управлений милиции и управления внутренних дел Москвы еще раз напомнили всем сотрудникам, что ни Конституция Российской Федерации, ни Закон РФ «О милиции», ни другие нормативные документы не обязывают граждан обязательно и постоянно иметь при себе паспорт или иной документ, удостоверяющий личность. Отсутствие документов не является административным проступком.

В качестве документа, удостоверяющего личность, может быть предъявлен любой документ, позволяющий однозначно идентифицировать вашу личность, а также позволяющий впоследствии и в случае необходимости через орган, выдавший вам удостоверяющий документ, установить ваши данные как гражданина.

Если вас остановил милиционер для проверки документов, имейте в виду, что задержанию подлежат только лица, застигнутые с поличным на месте совершения преступления; лица, на одежде или вещах которых имеются следы совершения преступления; лица, на которых указывают свидетели или потерпевший. В остальных случаях задержание исключается или должно быть мотивировано составлением соответствующего протокола.

При проверке документов требуйте от милиционеров мотивированного обоснования их действий, предъявления его удостоверения и перепишите его данные.

Они необходимы, если вам придется в дальнейшем оспаривать действия сотрудника МВД в суде.

## Преференции путем взяточничества

Некоторые граждане пытаются с помощью взятки получить определенные преимущества (преференции) разного рода.

Практически каждый человек периодически вынужден обращаться в органы государственной власти и управления за получением разного рода документов, разрешений, лицензий, справок, выписок и т. п.

К сожалению, люди часто сталкиваются с бюрократическими препонами, проволочками, необоснованным формализмом, вынуждены обивать пороги учреждений, долго ждать исполнения необходимых бумаг.

К примеру, постановка или снятие с учета автотранспортного средства оборачивается выстраиванием в огромных очередях, нервотрепкой, тратой времени и сил, и у некоторых вольно или невольно возникает желание быстро «решить свой вопрос» с помощью взятки. Безусловно, их спровоцировала на правонарушение бюрократическая волокита, но она не является в данном случае оправданием или смягчающим обстоятельством, и уж тем более не позволяет считать тех граждан потерпевшими. Их могут привлечь к уголовной ответственности по статье 291 УК РФ.

Однако есть такие сферы государственной деятельности, которые требуют строго определенных, и немалых, сроков для удовлетворения просьб или требований граждан.

Например, в соответствии с Федеральным законом «Об оружии», заявление на приобретение газового оружия и патронов к нему рассматривается милицией в **течение 1 месяца со дня его подачи**.

Разрешение на перепланировку квартиры также связано с многочисленными согласованиями. По Жилищному кодексу РФ решение о перепланировке квартиры принимается в течение 45 дней со дня представления соответствующих документов. Не у всех хватает терпения выждать положенные сроки. Возникает соблазн устроить ребенка в престижное учебное заведение, получить престижный государственный регистрационный знак при помощи «всемогущей» взятки.

Граждане, стремясь получить какие-либо преференции, **целенаправленно ищут должностное лицо**, которому можно всучить мзду в обмен на внеочередную услугу, в обход существующего порядка. Таким образом, взяточничество и коррупция в органах власти и управления зачастую порождаются, провоцируются лицами, не желающими следовать установленным административным регламентам. В итоге они стремятся получить от соответствующего должностного лица, органа власти и управления значи-

тельно больше, чем полагается по закону конкретному гражданину в конкретном случае.

За такие деяния предусмотрена уголовная ответственность.

### Коммерческий подкуп

Следует знать, что в Уголовном кодексе РФ выделен в отдельной статье (ст. 204) состав преступления, по признакам схожий с составом получения (дачи) взятки. Это коммерческий подкуп.

Предметом коммерческого подкупа являются деньги, ценные бумаги, иное имущество и услуги имущественного характера.

Различие этих двух преступлений заключается в том, что при коммерческом подкупе оказываются услуги имущественного характера, а при взятке должностное лицо получает *выгоду* имущественного характера.

Коммерческий подкуп — это передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

Действие (бездействие) в интересах дающего трактуется широко, включая в это понятие не только конкретно обусловленные законные и незаконные действия, но и *общее покровительство или попустительство по службе*.

Момент передачи предмета подкупа: *до* или *после* совершения действия (бездействия) — не имеет значения, одного при передаче предмета подкупа после совершения действия (бездействия) требуется доказать предварительно состоявшуюся *договоренность* о передаче (получении) предмета подкупа.

Предмет подкупа может передаваться как лично, так и через посредника; действия посредника в зависимости от того, на чьей стороне он выступает, квалифицируются как *посредничество* либо в получении, либо в даче коммерческого подкупа.

Если должностное лицо либо лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, предложило *подчиненному* ему по службе работнику для достижения желаемого действия (бездействия) в интересах своей организации передать лицу, выполняющему управленческие функции в другой организации, деньги, ценные бумаги, иное имущество, то сам руководитель несет ответственность как *исполнитель* преступления, а работник, выполнивший его поручение, — как соучастник коммерческого подкупа. Это сказано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2006 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе».

Ученые — юристы считают, что работник, выполнивший поручение руководителя, является исполни-

телем дачи коммерческого подкупа (ч. 1-2 ст. 204 УК РФ), а руководитель — подстрекателем (организатором) в совершении этого преступления.

Как бы ни сложилась в дальнейшем судебная практика по делам о коммерческом подкупе, ясно одно: и начальник и его подчиненный, осознанно согласившиеся на преступление, — оба несут уголовную ответственность, равно как и лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, получившее деньги или иной предмет коммерческого подкупа за совершение действий (бездействия) в интересах дающего.

Таким образом, и передача, и получение имущественных благ в указанных случаях незаконны, это и есть коммерческий подкуп.

Лицо, совершившее незаконную передачу лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением, а также группа лиц или организованная группа, совершившая те же деяния, то есть коммерческий подкуп, освобождаются от уголовной ответственности, если в отношении них имело место вымогательство или если эти лица добровольно сообщили о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Коммерческий подкуп осуществляется также через посредников — подчиненных сотрудников, партнеров по бизнесу, специально нанятых лиц, которые признаются Уголовным кодексом РФ пособниками преступления. Посредники несут уголовную ответственность за соучастие в совершенном преступлении в соответствии со статьей 33 УК РФ.

**Заведомо ложный донос** о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе в соответствии со статьей 306 Уголовного кодекса РФ является преступлением и наказывается лишением свободы на срок *до шести лет*.

Каждый россиянин может и обязан решать все вопросы в соответствии с законом. Во избежание коррупционных ситуаций необходимо знать компетенцию должностных лиц и перечень услуг, которые предоставляются данным органом власти и управления. Мы имеем право требовать предоставления этих услуг в полной мере, как полагается по законным нормам и правилам. Для того чтобы граждане могли чувствовать себя уверенно, осознавали в полной мере свои права, и правильно себя вели в самых разных жизненных ситуациях, мы ознакомили их с базовыми вопросами, касающимися взяточничества и коррупции в целом.

# ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ СТАНДАРТА АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**П. П. ЕЛИСОВ,**

начальник отдела ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

**Е. А. ОРЛОВА,**

научный сотрудник ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

Коррупция в любой сфере современной общественной жизни способна девальвировать все усилия по формированию гражданского общества и правового государства.

Система МВД — самая многочисленная и разветвленная среди правоохранительных систем общества, включающая в себя целый ряд существенно различающихся друг от друга служб. Большинство этих служб настолько тесно соприкасаются с преступностью, что в наибольшей степени подвержены влиянию криминализации общества. Выявлена такая закономерность — чем выше должностное положение сотрудника, тем чаще его антиобщественное поведение связано со сферой его профессиональной деятельности.

Общими чертами, характеризующими современную коррупционную преступность сотрудников правоохранительных органов являются преобладающая корыстная мотивация, коррумпированность и организованность.

Криминализируется общество — криминализируются и все его структуры, в том числе и те, которые призваны бороться с преступностью. Причем именно коррупция является чаще всего источником такой криминализации. Опросы предпринимателей показали, что каждый четвертый из них давал взятку сотруднику правоохранительных органов за принятие законных мер по фактам нарушения законов. Отвечая на вопрос: «Какие проявления коррупции наиболее часто встречаются?», половина опрошенных практических сотрудников ОВД назвали взаимовыгодную сделку взяткодателя и взяткополучателя. 38,3 % респондентов отметили при этом факт «использования полномочий служащего на постоянной основе», за что он регулярно получает вознаграждения.

Вопреки распространенному мнению об алчности и ненасытности чиновников, факты вымогательства отмечены лишь в 16,6 % случаев. Чаще (25 %) респонденты отвечали, что инициаторами дачи взятки

выступают вовсе не государственные служащие, а их посетители.

Взяточничество является одним из тяжких преступлений в уголовном кодексе, наравне с наркотиками, убийствами и т. д. Однако к реальному сроку отбывания наказания по этим статьям осуждается 10 %, к условному — 58 %, к различным штрафам — 32 % нарушителей.

Рассмотрим пример: лицо получило взятку в размере 10 тысяч долларов, а назначенный ему судом штраф составил 150 тысяч рублей. В этом случае у данного лица может возникнуть ощущение как безнаказанности (всего штраф!), так и экономической выгоды взятки (большая часть полученной взятки после выплаты штрафа осталась в его распоряжении). Антикоррупционное воздействие в данном случае проявится только в случае судебного запрета данному лицу занимать определенные должности или заниматься определенным видом деятельности. В случае отсутствия такого запрета есть все основания полагать, что данное лицо будет продолжать свою коррупционную деятельность на прежнем или на новом месте службы.

Проблема формирования антикоррупционного стандарта поведения в последние годы стала одной из наиболее актуальных тем российской действительности, что обусловило возрастание интереса к ней как в обществе, так и в политическом и экспертном сообществе. Президент Российской Федерации Д. Медведев сказал, что «мы должны создать антикоррупционный стандарт поведения. Без этого ничего не будет. Ведь в развитых странах, как мы обычно говорим, в странах с высокой правовой культурой, взяток не берут не только потому, что боятся, но и в том числе потому, что это невыгодно, это разрушает карьеру до конца. И это, может быть, самый сильный стимул».

Логика антикоррупционного противодействия предполагает поиск и формирование условий, которые должны заставить всех сотрудников органов

внутренних дел действовать только в рамках закона, при условии строгого подчинения ему. При этом разработка антикоррупционных стандартов в их нормативно-правовом выражении должна опираться на научно обоснованную теоретическую базу.

Противодействие коррупции в правоохранительных органах (как и противодействие коррупции вообще) должно быть целенаправленным, последовательным и бескомпромиссным. Оно должно подкрепляться конкретной работой всех государственных органов, принятием многочисленных и разнообразных мер, при этом, как мы полагаем, целесообразно делать серьезный упор на предупреждение и профилактику коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел, устранение причин и условий, порождающих коррупцию среди них.

Безусловно, в антикоррупционный стандарт должны быть включены и правовая грамотность, и контролирующая деятельность независимых общественных организаций, и ряд поведенческих требований к должностным лицам и самим гражданам. Но все это будет восприниматься только при неотвратимости наказания за несоблюдение закона и при общественной нетерпимости к фактам коррупции. Проще говоря, из общественного сознания должно быть выдвинуто убеждение в моральном праве на обогащение любым путем.

В настоящее время, наверное, уже глупо уповать на пробуждение совести и сознательности. Но к этому еще можно вернуться через неотвратимость уголовного преследования, создание условий для экономической невыгодности совершения коррупционных действий. Немалую роль в этом могут сыграть СМИ. В этом направлении действительно стоит серьезно поработать, не забывая при этом и о воспитании подрастающего поколения, которому еще можно внушить, что нравственность — это система абсолютных ценностей, которая удерживает людей от неправомερных поступков как в жизни, так и в трудовой деятельности.

Приказом МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, разработанный на основе положений Конституции Российской Федерации, требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации с учётом **общих принципов служебного поведения государственных служащих**<sup>1</sup>.

Нормы и требования Кодекса соответствуют по-

ложениям Кодекса должностных лиц по поддержанию правопорядка<sup>2</sup>, а также Европейского кодекса полицейской этики<sup>3</sup>.

На 28 страницах Кодекса расписано, как отныне милиционеры должны вести себя на работе и дома. Статья 1 главы 1 гласит, что Кодекс является профессионально-нравственным руководством, обращенным к сознанию и совести сотрудников милиции. И как свод профессионально-этических норм определяет для сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации:

нравственные ценности, обязательства и принципы службы в органах внутренних дел;

профессионально-этические требования к служебному и внеслужебному поведению, взаимоотношениям в служебном коллективе;

профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения.

Распространенный в мировой юридической практике термин «антикоррупционный стандарт» (anti-corruption standard) означает определенный набор основополагающих, официально закрепленных правил, которым должны соответствовать нормативные предписания, регулирующие конкретные виды государственно-властной деятельности, с тем, чтобы ограничить коррупционные процессы в ней, позволить своевременно выявлять конкретные факты коррупции, предотвращать их негативные последствия.

Исследования отечественных и российских авторов при рассмотрении проблемы предупреждения правонарушений среди личного состава на одно из первых мест помещают повышение заработной платы и материально-технического обеспечения. По их мнению, помимо предупреждения коррупционных действий и преступлений корыстной направленности, данная мера призвана повысить социальный статус сотрудников в целом, что также может предотвратить часть преступлений, совершаемых по иным, некорыстным мотивам.

Однако кроме обычного увеличения уровня материального обеспечения сотрудников, в научных исследованиях достаточно редко встречаются иные подходы к решению проблем экономического характера.

Не возражая против предложенного подхода к предупреждению коррупционной преступности среди личного состава ОВД, мы все же не разделяем выводов российских коллег, которые полагают, что в результате законодательного закрепления данного под-

1 Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 в редакции Указа Президента Российской Федерации от 20 марта 2007 г. № 372 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 33, ст. 3196; 2007, № 13, ст. 1531).

2 Принят Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций 17 декабря 1979 г.

3 Принят Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г.

хода у сотрудников отпадет необходимость в поиске дополнительных источников заработка.

В настоящее время поиском дополнительных источников заработка занят практически каждый сотрудник ОВД. Это вполне объяснимо, хотя упомянутый Кодекс профессиональной этики не позволяет сотрудникам ОВД «выстраивать отношения личной заинтересованности с лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью», а также «предоставлять услуги, предусматривающие денежную или иную компенсацию, за исключением случаев, установленных действующим законодательством».

Однако прямой запрет на работу по совместительству или иную подработку будет способствовать поиску сотрудником путей обхода данного запрета, вплоть до его игнорирования. По нашему мнению, работа по совместительству должна разрешаться, но только по обоснованному рапорту сотрудника и с письменного разрешения руководителя. Предоставленная дополнительная работа должна рассматриваться как привилегия, но с условием, что может быть в любой момент отменена или ограничена руководством. Сотрудник также может быть отозван на основное место службы в случае оперативной необходимости. На получение работы по совместительству, по нашему мнению, могут претендовать сотрудники ОВД, не имеющие дисциплинарных взысканий и успешно выполняющие свои основные служебные обязанности.

С позиций антикоррупционности при выборе работы на вторичном рынке занятости в первую очередь должно приниматься во внимание требование, согласно которому выполняемые сотрудником функции никоим образом не пересекаются с его непосредственными служебными обязанностями по основному месту работы, не требуют использования его полномочий как представителя власти и выполняются сотрудником в свободное от службы время.

При этом необходимо исключить исполнение сотрудником ОВД работы, в ходе осуществления которой может возникнуть потенциальная угроза конфликта ведомственных и частнопредпринимательских интересов. Примером таких занятий могут быть следующие:

- любого рода частные расследования или иная работа, для выполнения которой сотруднику необходимо иметь доступ к служебной оперативной информации;
- работа, требующая ношения милицейской формы;
- любая помощь при подготовке уголовных или гражданских дел для их защиты в суде;
- обеспечение безопасности официальным представителям политических партий в качестве телохранителей или агентов охраны и т. п.

Должна быть также исключена работа, при выполнении которой ставится под угрозу достоинство правоохранительной деятельности и ее статус как профессиональной.

Полагаем, что в современных условиях рыночных отношений широкий доступ сотрудников правоохранительных органов к легальным способам заработка (например, преподавательская деятельность) при наличии эффективных форм контроля за его осуществлением создает наиболее благоприятные условия для решения проблемы поднятия социального статуса сотрудников ОВД и предупреждения значительной части коррупционных правонарушений и преступлений корыстного характера.

Представляется, что развитие этических принципов правоохранительной деятельности является не менее важным, нежели решение задач материально-технической, кадровой и социальной обеспеченности, которые, в свою очередь, также в немалой степени определяют особенности служебного менталитета сотрудников милиции. Мы согласны с тем, что вопрос о формировании ведомственных этических принципов, применимых для повседневной деятельности, действительно относится к разряду насущных, поскольку сотрудники ОВД постоянно имеют дело с проблемой морального выбора.

К сожалению, даже в наиболее развитых странах учебные программы для обучения сотрудников правоохранительных органов ориентированы только на формирование знаний, навыков, отработки процессуальных действий. Этическая подоплека работы сотрудника милиции остается вне поля основной учебной деятельности, в виде кратких факультативных курсов и наставлений. Однако сегодняшний уровень взаимоотношений общества и силовых структур требует от правоохранительных органов не только правильного исполнения установленных правил и процедур с точки зрения закона, но и того, чтобы эти действия основывались на морально оправданных с точки зрения общества решениях.

Среди превентивных мер организационно-управленческого характера можно назвать приоритетное значение подбора, подготовки и расстановки кадров, усовершенствование воспитательной работы. Далее по степени уменьшения значимости следует назвать вопросы организации контроля за деятельностью руководителей и подчиненных, проведения постоянного мониторинга текущего состояния дисциплины, совершенствования стиля управления подразделениями и т. п.

Наличие отдельных качеств и умений, важных для дальнейшей профессионализации, рассматривается как желательный, но необязательный критерий отбора, сильно зависящий, к тому же, от личной позиции руководства МВД и особенностей политической конъюнктуры. Недостатком данного подхо-

да является слабая прогностическая связь между наличием у сотрудника требуемых положительных качеств и его дальнейшей успешной карьерой в ОВД. При этом вовсе не гарантируется, что данный сотрудник быстро адаптируется к специфике служебной деятельности и будет успешно работать в том или ином подразделении.

Обращаясь к опыту российских правоохранительных структур, мы согласны с тем, что при работе с личным составом крайне важно оценивать сотрудников милиции по ряду качественных характеристик. К таковым можно отнести уровень культурного развития, эрудированность, широту мировоззрения, толерантность к различным точкам зрения, степень самообладания в экстремальных ситуациях, выдержанность в отношениях с окружающими, степень готовности к решению оперативно-служебных задач. Целесообразным может быть введение такой комплексной оценочной категории, как «профессиональная надежность» или «антикриминальная устойчивость» сотрудника милиции.

Мы видим, что с каждым годом увеличивается количество сотрудников милиции, привлеченных к ответственности, включая уголовную. Чистка рядов идет по нарастающей, но количество негативных случаев не уменьшается. На место уволенных приходят такие же люди, которым не дают этических установок выстраивания отношений с гражданами, что не только не способствует росту их профессионализма, а, напротив, создает предпосылки для соблазна новых сотрудников предлагаемыми им быстрыми и легкими деньгами.

Следует согласиться с тем, что государство сделало очень большую ошибку, закрыв по стране средние милицейские учебные заведения, в которых готовились кадры участковых, руководителей патрульно-постовой службы и др. В итоге сейчас в милицию принимают людей с улицы, потому что работать элементарно некому. В милиции должны работать квалифицированные психологи, обучающие сотрудников определенным принципам работы с людьми, прежде чем их допускать до реальной практики.

Не следует, на наш взгляд, отказываться и от таких сложившихся форм предупреждения правонарушений, как установление системы льгот для личного состава ОВД, набор которых может быть расширен предоставлением за безупречную службу льготных кредитов для покупки недвижимости, получения образования, внеконкурсный прием детей таких сотрудников в ведомственные учебные заведения и т. п.

Если государство поставило во главу угла экономику, бизнес, наживу, то только экономическими методами можно добиться того, чтобы сотрудники МВД исполняли свои обязанности так, как им положено. Человек должен иметь социальные блага, кото-

рыми бы он рисковал в случае невыполнения своей работы. В реальности мы имеем то, что в совершенно капиталистической России с развитыми товарно-рыночными отношениями существует ведомство, где инструментом решения проблем все чаще становится не рубль или осязаемые материальные блага (жилье, путевка в санаторий для семьи, адекватная зарплата пенсия), а приказы, призывы и лозунги. Это разрушает саму правоохранительную систему гораздо сильнее, чем любые другие факторы, поскольку является сильнейшим стимулом к коррупционному поведению.

Ранее, в советской милиции, были стимулы стать офицером, потому что это было престижно и материально выгодно. Немаловажным фактором было и то, что каждый милиционер знал: если он будет надлежащим образом работать, то его жизнь и благосостояние будут только улучшаться, а через несколько лет он получит квартиру. Это позволяло ему сосредоточиться на служебном росте, не быть поглощенным проблемами быта, как это происходит сейчас. Кроме того, хорошо работала через СМИ пропаганда чести мундира, в подразделениях развивалось шефство и наставничество. Сегодня этих идеалов и других рычагов морального стимулирования нет, а там, где они есть, их исполнение зачастую формализовано. В условиях современной действительности их следует восстанавливать с хорошей материальной основой, чтобы на службу шли не только патриоты (их мало) и не только лица, которым необходимо переждать призывной возраст.

Еще один важный фактор: состав милиции в советское время был стабильным. Если взять подразделения по борьбе с экономической преступностью (в то время ОБХСС, сейчас ОБЭП), то руководителем подразделения мог стать только сотрудник со стажем не менее десяти лет. То есть когда он уже стал хорошим «опером», хорошо разбирался в экономике и праве. Но сейчас это ядро профессионалов утрачено, а ситуация кардинально иная: прав и привилегий у милиции меньше, а обязанностей больше. Милиция находится под жестким контролем государственных и общественных структур. Государство и общество много требуют от милиции, но не обеспечивают необходимым для выполнения этих требований.

Необходимо дать молодым профессионалам не только высокооплачиваемое настоящее, но и достойное пенсионное будущее. Следует создать условия службы, исключающие необходимость искать способы самостоятельно обеспечить себе сносную по сравнению со сверстниками жизнь.

Более совершенным видится необходимость разработки системы премирования сотрудников различных служб на основе учета их деятельности по ряду показателей. Центральное место среди предла-

гаемых показателей должны занимать затраты времени на выполнение той или иной служебной задачи и результаты работы каждого отдельно взятого сотрудника.

Подобная система регулирования зарплаты и стимулирования активного выполнения служебных обязанностей не является принципиально новой и встречается, прежде всего, в практике британской и американской полиции. Установленная в них практика бальной оценки ежемесячных результатов деятельности позволяет четко фиксировать объем выполненных полицейским конкретными действиями — арестов, участия в преследовании, наложенных штрафов и т. д. В случае перевыполнения средней месячной нормы действий полицейский получает прибавку к заработной плате в виде премии или возможность внеочередного направления на курсы повышения квалификации с последующей возможностью карьерного роста.

Исторический опыт большинства стран Западной Европы и США показывает, что по мере развития правовой системы в целом, по мере внутренней гармонизации системы уголовной юстиции, уровень коррупции в ней снижается: коррупцией надо «переболеть». Но такой ход событий в современной Рос-

сии возможен только при условии, что реформируемое уголовно-процессуальное законодательство, а также ведомственная нормативно-правовая база МВД России не будет «стимулировать» сотрудника использовать властные полномочия для личного обогащения.

Целесообразно ввести для сотрудников ОВД (с последующим распространением на все категории госчиновников) увольнение по недоверию. То есть если сотрудник живет явно не по средствам, скажем, при зарплате в тысячу долларов в месяц имеет особняк за полмиллиона, он должен либо убедительно объяснить источник дохода, либо уйти с работы.

Страх — сильный фактор, и все же он не может быть стопроцентной гарантией. Главная задача — поставить обе стороны коррупционных сделок в условия повышенного риска больших материальных потерь из-за противозаконной деятельности.

Выбор остается за нами, за нашим обществом. Нам ясно, от чего мы уходим. Но очень неопределенно и непонятно, к чему мы все-таки придем в результате совместных усилий по борьбе с коррупцией, отношению к этому явлению и реформированию в целом российского общества.

# О РЕФОРМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А. Н. СТЕРЛИГОВ,**

бывший сотрудник госбезопасности,  
бывший Начальник УБХСС ГУВД г. Москвы, бывший Управляющий делами  
Правительства Российской Федерации, генерал-майор в отставке

Как известно, Министерство внутренних дел — далеко не только проблемы правопорядка, оно еще и важный инструмент внутренней политики государства. Нередко, руководители государства использовали возможности органов внутренних для смещения с должности того или иного высокопоставленного руководителя. Против него, попросту, возбуждалось уголовное дело по реальным фактам нарушений закона. Очевидно, и в настоящее время угроза возбуждения уголовного дела для некоторых лиц стала бы убедительным поводом подать в отставку.

В последние годы в профессиональном сообществе активно обсуждаются якобы предпринимаемые меры для борьбы с коррупцией и в этой связи мероприятия по реформированию органов внутренних дел. Среди специалистов, знающих эти проблемы не по публикациям в иностранных изданиях, бытует мнение, что инициаторы активизации борьбы с коррупцией и реформирования МВД либо, по неопытности, заблуждаются, намериваясь победить коррупцию в нашей стране с помощью бюрократических мер: путем создания регламентов, инструкций, кодексов поведения и т. п. либо лукавят.

Активизация законотворческой деятельности в направлении борьбы с коррупцией не может дать положительных результатов, потому что для ее обуздания все необходимые статьи в уголовном кодексе имеются. Недаром в народном сознании давно укрепилось мнение — «был бы человек, а статья найдется».

Около десяти лет тому назад некоторые политики говорили, что придет время, когда руководители государства будут вынуждены начать борьбу с коррупцией, но тогда у них уже не будет для этого инструментов. Возможно, это время наступает и необходимо реформировать МВД, как один из важнейших для решения этой задачи инструмент. Реформирование МВД — задача весьма многоплановая. В настоящей статье речь идет о реформировании Министерства применительно к защите экономических интересов государства, для которых коррупция в настоящее время является, может быть, наиболее опасной угрозой.

Реформы следует начать с решения нескольких наиболее важных задач:

1. Адекватного укрепления высшего уровня руководства МВД.

Первые лица — руководители экономического блока должны быть профессионалами и политиками, одновременно, понимающими стоящие перед государством в данный период времени задачи, с тем, чтобы своими действиями не допустить дестабилизации экономики.

В настоящее время таких руководителей можно подобрать среди сотрудников внешней разведки и в контрразведывательных подразделениях ФСБ. В прошедший период они были меньше подвержены коррупции. Кроме того, в силу специфики службы в течение всей карьеры у этой категории сотрудников формируется мышление политиков. Им свойственна осторожность при принятии решений.

Такая мера была предпринята руководством страны в 1983 г. и она себя полностью оправдала. (После смерти Андропова возвратившийся к власти клан руководителей «застойного периода», опасаясь усиления органов КГБ и МВД, парализовали их деятельность, назначив в эти ведомства слабых руководителей).

Замене, как представляется, подлежат руководители экономического блока и руководство Департамента кадров МВД, как не справляющиеся со стоящими перед ним задачами.

Все нижестоящие руководители экономических подразделений органов внутренних дел должны подбираться исключительно по профессиональным качествам и с обязательным сбором и оценкой независимых характеристик (на данном историческом этапе, может быть, прибегая к помощи органов ФСБ), что более надежно, чем «пускать пыль в глаза» разговорами о «лай-детекторах». Мероприятия с «лай-детекторами» очень быстро превратятся в малополезную формальность и приведут лишь к дополнительным расходам финансовых средств.

2. Необходимо дополнительно осмыслить роль и место чрезвычайно разросшегося и бюрократившегося аппарата МВД.

По-видимому, неясность и нечеткость в формулировании зон ответственности и обязанностей руководителей приводят к дублированию в работе подразделений и подмене функций МВД деятельностью на уровне простого райотдела, разве что с гонором начальников.

До великих либеральных реформ в экономическом департаменте МВД (тогда Главное управление БХСС) на весь СССР было 10 или 11 отделов. В настоящее время их около 65 на Российскую Федерацию. Все это: звания, кабинеты, автомобили, «мигалки» к ним, дополнительное финансирование. Однако все это не приводит к существенным позитивным результатам в борьбе с экономической преступностью — зато многочисленные отделы министерства требуют от региональных органов роста количества уголовных дел и иных статистических показателей, чтобы Министр мог «прилично» выглядеть на докладе у Президента.

Требуется уточнить, Министерство внутренних дел — это большой райотдел, где хранятся статистические показатели или Штаб, планирующий работу по отраслям, проблемам, ставящий задачи региональным управлениям и др.?

Например, в настоящее время государством перечисляются значительные финансовые средства на цели стабилизации банковской системы, инновации, реализацию различных программ в промышленности, науке. Экономический департамент Министерства мог бы разработать мероприятия по недопущению хищения бюджетных средств или нецелевого их использования и поставить конкретные задачи соответствующим региональным органам. Далее Департамент должен был бы контролировать выполнение поставленных задач. Туда, где с ними не справляются по субъективным или объективным причинам, направить квалифицированных сотрудников для оказания помощи, организации взаимодействия с другими органами и т. д.

По особенно важным проблемам, стоящим на контроле у руководителей страны, Министерство могло бы стать инициатором создания совместно с Прокуратурой оперативно-следственной бригады с привлечением к работе сотрудников территориальных органов внутренних дел вместо «выбивания» из них статистических показателей. При таком понимании роли и места Министерства штатная численность его аппарата может быть существенно сокращена.

Статистические показатели — это особая проблема в практике деятельности органов внутренних дел, требующая рассмотрения. В настоящее время показатели количества уголовных дел, возбужденных по материалам конкретного оперативного сотрудника, являются основным критерием при оценке его деятельности. В результате в органах внутренних дел

происходит постоянная борьба за наращивание количества уголовных дел, то есть в каждый отчетный период уголовных дел должно быть возбуждено больше, чем в предыдущий период. Эта гонка превращается в некое «соревнование», что само по себе аморально. Какая гонка или «соревнование» могут быть там, где лишают людей свободы?

Планирование с наращиванием количества арестованных началось в тридцатых годах прошлого столетия в НКВД-МВД, когда был пик охоты на «врагов народа» и спекулянтов. Тогда каждый руководитель подразделения ежесуточно по специальной форме докладывал вышестоящему руководству о «выполнении плана». С упразднением НКВД и созданием КГБ СССР в органах госбезопасности подобная практика была прекращена, а в МВД трансформировалась в нынешнюю систему показателей работы. Когда начинают раздаваться голоса за отмену всяких соревнований по поводу количества уголовных дел, сторонники такой отчетности спрашивают: «Каким же образом оценивать служебную деятельность подразделений органов внутренних дел?» Слабо подготовленные руководители видимо полагают, что жестостящие начальники только и ждут отмены этих показателей, чтобы начать бездельничать.

На самом же деле, только после отмены ныне существующей системы отчетности подразделения органов внутренних дел начнут выявлять и пресекать не следствия, а причины экономической преступности.

В 1983 году, когда 150 сотрудников органов КГБ были откомандированы в МВД, автор записки возглавил Московскую службу по борьбе с экономическими преступлениями — тогда БХСС. С первых дней работы обратила на себя внимание система отчетности. Она мешала сотрудникам раскрыть свой потенциал, вести серьезные разработки. Информация о скрытых преступных группах поступала, а заняться ее проверкой не было возможности, поскольку разработка замаскированных преступных групп требовала совершенно других трудозатрат нежели, например, фиксация обвеса покупателя. Обвесы же были следствием того, что в торге «Гастроном» действовала целая система воровства во главе с руководителями, продававшими должности директоров гастрономов. Необходима была работа силами нескольких оперативных групп, а значит на каких-то участках уменьшить «показатели».

Тогда нами в Москве (единственном регионе в стране) было принято решение прекратить гонку за показателями. Ожидания оправдались, результат был очевиден. В течение года обстановка в Москве изменилась. Личный состав подразделений Службы был очищен от случайных лиц, а коррупция и экономическая преступность заметно локализованы. Изменения были замечены и москвичами.

Сотрудники нынешнего УБЭП Москвы помнят то время и теперь, как время, когда они могли работать. Именно тогда профессионально вырос нынешний депутат Госдумы Васильев В. А. в то время Начальник отдела БХСС Бауманского района Москвы. Позднее он был переведен на Петровку 38 в качестве начальника отдела, затем стал моим заместителем. В последние годы он был Начальником штаба МВД — заместителем Министра. Его уход в Госдуму — потеря для МВД. Тогда именно его одиннадцатый отдел Управления в течение четырех месяцев навел порядок на рынках Москвы, после чего на рынках стали снижаться цены. Ничего этого не произошло бы, не откажись мы от порочной системы показателей.

Итак, в чем конкретно заключается порочность существующей системы отчетности и показателей в системе МВД? Об этом надо сказать особо, так как руководители страны не имеют возможности глубоко вникнуть в оперативное содержание деятельности органов внутренних дел и деформации в их работе могут продолжаться сколь угодно долго.

Главные недостатки:

— гонка за показателями ориентирует оперативного сотрудника не на изучение сути явления, причинно-следственных связей, а на возбуждение уголовного дела на кого-нибудь;

— подталкивает органы внутренних дел к наращиванию количества уголовных дел, что неизбежно порождает приписки, фальсификации и очковительство, благо, что никто со стороны в их статистике, скорее всего, не разберется;

— статистика, полученная на основе таких показателей, не может дать объективной картины криминальности в стране. На базе такой статистики картина всегда будет деформирована в сторону преступлений, легко документируемых. Последнее, однако, не значит, что скрытых и особо опасных преступлений стало меньше;

— работая в обстановке борьбы за показатели, личный состав быстро привыкает к различным искусственным манипуляциям с ними, а в конечном счете теряет оперативную квалификацию.

Такое положение вещей удобно руководителям Экономического Департамента и Министерства. Растущие цифры уголовных дел позволяют в выгодном свете представить свою работу, просить дополнительную штатную численность и финансирование, в то время как преступные группировки, перекупившие органы внутренних дел, действуют все наглее.

Так называемое «рейдерство» — это ничто иное как «коррупционное» использование правоохранительных органов преступными группировками в своих целях. Вместо того, чтобы загружать Госдуму малополезной работой по изобретению все новых законов, экономические службы МВД могли бы

привлечь к ответственности этих «рейдеров» за другие экономические преступления, совершаемые ими в большом числе. Промышляющие на ниве «рейдерства» лица вскоре могли бы понять, что такая деятельность грозит им лишением свободы и без специального закона. Кто именно является рейдером экономическим службам органов внутренних дел при нормально поставленной осведомительной работе доподлинно известно.

Свою неспособность должным образом на пользу экономике страны организовать работу высокие руководители часто объясняют тем, что им все не хватает каких-то законов. В действительности подготовленному сотруднику и руководителю редко нужны новые законы, поскольку специфика момента такова, что лица, если они вообще совершают преступления, то, как правило, не одно. Следовательно, отсутствие какого-либо закона не мешает применить другой, существующий.

Возвращаемся к вопросу, как оценивать служебную деятельность подразделений Экономической службы органов внутренних дел?

В Москве в 1983-86 гг. оперативно-служебная деятельность районных звеньев экономической службы оценивалась, во-первых, вышестоящими оперативными начальниками. Нынче также, если вышестоящий начальник не выдвигенец либеральных демократов, а является карьерным оперативным сотрудником, то он вполне ясно представляет себе все стороны деятельности своих подчиненных. Дополнительно, вышестоящие подразделения и их руководители, располагая возможностями осведомления в сфере деятельности своих подчиненных, могут своевременно видеть те или иные изменения в оперативной обстановке, требующие принятия соответствующих управленческих решений. Этот проверенный годами практики надежный и универсальный подход, безусловно, отвечает условиям деятельности любых оперативных подразделений. Во-вторых, важным критерием оценки деятельности экономических служб является общественное мнение на той или иной территории, региона. Продажность милиции от общества скрыть невозможно. В-третьих, статистика, фиксирующая фактическое положение, свидетельствует об обстановке, о направленности усилий подразделения.

В 1983 году мне, возглавившему Службу по борьбе с экономическими преступлениями ГУВД Москвы, после ознакомления с соответствующей статистикой, свидетельствовавшей о том, что из девяти тысяч уголовных дел за последний год, шесть тысяч было возбуждено против рабочих, пришлось сделать вывод, что главный удар подразделения Службы наносили против рабочих. Тем временем, воротилы преступных махинаций в экономике благоденствовали.

Разворот Службы в сторону главных действующих сил вызвал немедленное противодействие со стороны городских властей и их связей в Министерстве, но тогда была воля высшего государственного руководства.

### 3. Изменить подход к обеспечению собственной безопасности Министерства внутренних дел.

Очевидно, что освободиться от сотрудников, грязящих в неделовых и коммерческих связях с лицами, совершающими преступления, невозможно без укрепления и усиления высшего руководства Министерства, о чем выше говорилось.

По-видимому, следует возвратиться и к положительному опыту, когда безопасность органов внутренних дел обеспечивалась органами госбезопасности. Практика подтвердила бесполезность или неэффективность подразделений собственной безопасности МВД.

Администрации Президента Российской Федерации и руководству Министерства было бы целесообразно образовать экспертную комиссию в составе бывших работников органов внутренних дел, органов госбезопасности, прокуратуры, положительно себя зарекомендовавших по прошлой службе, для выработки предложений по содержанию реформ в Министерстве внутренних дел.

Важно при этом не прибегать к помощи теоретиков — либералов, которые уже многое реформировали. В лучшем случае, их предложения не будут простираются дальше попыток уменьшить размер поборов с них на автодорогах за превышение ими скорости движения и переименования «ГАИ» на «ГИБДД», либо приспособления служебной деятельности органов внутренних дел к коммерческим интересам адвокатов.

Реализация вышеизложенных мер сделает органы внутренних дел более эффективным инструментом в борьбе с экономической преступностью и с коррупцией, в частности. Однако без повышения ответственности должностных лиц за исполнение ими

своих обязанностей и усиление контроля со стороны общества в сложившейся ситуации в стране дело не поправишь. Усиления контроля и повышения ответственности со стороны государства мы пока не видим. Контроль борьбы с коррупцией может и должно усилить Гражданское общество. О Гражданском обществе чаще говорят в связи с какими-либо политическими проблемами, но механизмы его могут быть эффективны и полезны в данной ситуации, когда необходим контроль деятельности местных администраций и органов внутренних дел. Такими механизмами могут быть отделения парламентских партий. Им становятся известны факты злоупотреблений со стороны должностных лиц администраций и факты бездействия органов внутренних дел на местах. Обобщив и проанализировав такие факты, руководители местных отделений партий могут информировать о них свои руководящие органы. Лидеры и руководители парламентских фракций партий, убедившись в обоснованности сообщений с мест о злоупотреблениях должностных лиц должны информировать о них Президента Российской Федерации. Специальные инспекторы Администрации Президента в таких случаях должны организовать изучение и проверку деятельности соответствующих лиц и опубликовать результаты, информируя общественность о выводах и последствиях.

Можно предположить, что после проверки деятельности той или иной администрации, либо конкретных должностных лиц, возможно, с последующей передачей специальными инспекторами материалов в следственные органы в соседних территориях и регионах могут появиться стимулы навести у себя порядок.

В некоторой степени такое участие Гражданского общества в борьбе с коррупцией и корыстными устремлениями многочисленного чиновничества напоминает механизмы Народного контроля в нашем прошлом, но почему не использовать положительный опыт?

КОРРУПЦИЯ В СУДЕБНЫХ И  
ПРАВООПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНАХ: РЕАЛИИ И  
ПЕРСПЕКТИВЫ  
ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ  
И ФОРМИРОВАНИЯ  
АНТИКОРРУПЦИОННОГО  
МЫШЛЕНИЯ

# КОРРУПЦИЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

В. Л. РИМСКИЙ,  
заведующий отделом социологии Фонда ИНДЕМ

С 1998 года Фонд ИНДЕМ<sup>1</sup> проводит социологические исследования российской коррупции. Были выполнены, в частности, формализованные анкетные опросы на репрезентативных всероссийских выборках для граждан и направленных квотных выборках для предпринимателей в 2001, 2002, 2004 (на территории Республики Татарстан) и 2005 году.

В течение трёх лет с 2007 по 2009 годы, выполняя проект «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив» Фонд ИНДЕМ проводил социологическое исследование взаимодействий граждан и предпринимателей с судебной властью, в котором изучалось взяточничество в судебных разбирательствах по делам бизнесов.

Ниже представлены некоторые значимые результаты проведённых Фондом ИНДЕМ социологических исследований коррупции в судах.

## Отношение к потенциальным коррупциогенным ситуациям в судебной системе

В исследованиях 2004 и 2005 годов гражданам и предпринимателям задавался вопрос о том, насколько негативными являются последствия для общества некоторых ситуаций, достаточно часто встречающихся в социальной практике современных российских граждан. Всего таких ситуаций было 15, из них две относились к судебной власти:

Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку.

Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело

В исследовании 2005 года две эти ситуации в оценках граждан занимают 2 и 3 позиции, а в исследовании 2004 года — 3 и 4 из 15 предложенных для оценки.

В исследовании 2005 года бизнесмены поставили ситуацию со взяткой в суде на первое место по вредности, а воздействие должностных лиц других органов власти на решения судов на 4 по вредности из 15 предложенных. В исследовании 2004 года приоритеты бизнесменов были несколько другими: эти же ситуации были ими поставлены на 2 и 4 места по вредности из 15 предложенных.

В обоих исследованиях коррупционные ситуации в судах оценивались и гражданами и бизнесменами, как одни из самых вредных. При этом бизнесменами взятки в судах оцениваются в целом несколько более вредными, чем гражданами, по-видимому, потому, что бизнесмены чаще чем обычные граждане обращаются в суды, и от решений судов приобретения и потери бизнеса могут быть весьма существенными.

Про те же самые ситуации далее в исследованиях 2004 и 2005 годов спрашивалось, не являются ли они случаями коррупции. Иначе говоря, респондентов, как граждан, так и бизнесменов, просили оценить, усматривают ли они возможности коррупции в этих ситуациях.

Граждане в исследовании 2005 года поставили на первое место по коррупционности взятки в судах, а на второе — воздействие должностных лиц других органов власти на решения судов. Оценки граждан в исследовании 2004 года в Татарстане существенно отличались от общероссийских: они наиболее часто оценивали как коррупционное действие — взятку чиновнику исполнительной власти за регистрацию фирмы. Взятки в судах по уровню коррупционности оказались в исследовании 2004 года на втором-третьем местах, а воздействие должностных лиц других органов власти на решения судов — на 12-13 места из 15 предложенных ситуаций. Вполне возможно, что граждане, постоянно проживающие в Татарстане, не очень хорошо осведомлены о том, как решает свои проблемы бизнес в их регионе и во всей стране.

Бизнесмены в исследованиях 2004 и 2005 годов дали практически одинаковые оценки того, какие из представленных им 15 ситуаций являются случаями коррупции. На первое место по доле оценок ситуации как коррупционной они поставили взятки в судах, а на третье — воздействие должностных лиц других органов власти на решения судов.

1 Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ: [www.indem.ru](http://www.indem.ru)) учрежден в октябре 1997 года на основе коллектива Центра ИНДЕМ, который работал с 1990 года. Фонд ИНДЕМ, которым руководит Г. А. Сатаров, — независимая исследовательская организация, проводящая исследования в сфере политической социологии, социологии коррупции и социологии права.

В обоих исследованиях взятки в судах оценивались абсолютным большинством и гражданам и бизнесменам, как случаи коррупции. Несколько менее часто бизнесмены оценивали воздействие должностных лиц других органов власти на решения судов, как случаи коррупции. Оценки граждан таких ситуаций были более близки на всероссийской выборке, чем на выборке в Татарстане. В целом, взятки в судах и давление на суд чаще многих других ситуаций оцениваются как коррупционные и гражданами и бизнесменами.

В проведённых исследованиях респондентам-гражданам предлагалось дать свои оценки уровня коррумпированности судов различного уровня. Бизнесменам такие вопросы не задавались.

Доля затруднившихся оценить высшие суды (Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ) в отношении их коррупционности была довольно велика — от 14 % до почти 27 %, поскольку с их деятельностью граждане встречаются сравнительно редко, например, при обжаловании приговоров нижестоящих судов. Доля затруднившихся оценить в отношении их коррупционности нижестоящие суды была высокой, но несколько ниже — от, примерно, 9 до 21,6 %. По-видимому, в обществе постоянно расширяется знакомство с деятельностью нижестоящих судов с связи с необходимостью разрешения разнообразных жизненных проблем в этих судах.

Нижестоящие суды оценили как коррумпированные от 17 до, примерно, 25 % респондентов, как скорее коррумпированные (довольно бесчестные) от, примерно, 35 до, примерно, 45 % респондентов. Уровень коррупции в высших судах оценивалась респондентами-гражданами несколько ниже: как коррумпированные их оценили от, примерно, 13 до, примерно, 16 % респондентов, как скорее коррумпированные (довольно бесчестные) их оценили от 28,5 до 34,6 % респондентов.

По данным проведённых исследований доли оценок коррумпированности судов, как высших, так и нижестоящих, постепенно повышались с 2001 по 2005 год. Следовательно, в оценках граждан уровень коррумпированности судов постоянно растёт. И в этом оценки коррумпированности судов граждан и предпринимателей существенно расходятся с оценками судей и бывших судей, у которых в качестве экспертов были взяты полуформализованные интервью в 2007-2008 годах. По оценкам этих экспертов коррупции и, в частности, взяточничества, как социального явления в судах СССР не было, и нет в современной России. Эксперты мотивировали такие свои оценки крайней редкостью уголовных дел о коррупции в судах, как в период СССР, так и в постсоветский период в России, а также тем, что им известны только очень редкие такие случаи.

## Оценки состояния судебной системы

В исследованиях 2001, 2004 и 2005 годов респондентам, как гражданам, так и бизнесменам, задавались вопросы об их согласии или несогласии с несколькими высказываниями о деятельности российской судебной системы в целом.

Уровни согласия с предлагавшимися респондентам-гражданам высказываниями несколько отличаются в исследованиях 2001, 2004 и 2005 годов, а также у респондентов-граждан и респондентов-бизнесменов. Но во многом данные всех опросов и двух типов респондентов согласуются.

Наибольшее согласие респондентов-граждан и респондентов-бизнесменов во всех проведённых исследованиях получили следующие высказывания:

- У нас в судах часто выигрывает дело тот, кто больше заплатит.
- Многие не хотят обращаться в суд, поскольку не рассчитывают найти там справедливость.
- Многие не хотят обращаться в суд, поскольку слишком дороги неофициальные затраты.
- Очень часто какой-нибудь начальник может побудить судью принять нужное решение.

А наибольшее несогласие по данным всех проведённых исследований было выражено респондентами следующим высказываниям:

- Наконец-то у нас есть независимые суды и нормальная судебная система.
- Теперь гражданин может прийти в суд и защитить свои права, найти справедливость.
- Судьи плохо защищены, получают небольшую зарплату, поэтому некоторые из них начинают брать взятки.
- Судьи слишком неквалифицированы, чтобы грамотно решать дела.

Большинство респондентов по данным проведённых исследований убеждены, что в российских судах происходит следующее:

- Дают взятки, и кто даст взятку большего размера, тот и получит судебное решение в свою пользу.
- Многие граждане не обращаются в суды для решения своих проблем, потому что либо не могут заплатить необходимых в них взяток, либо не надеются на справедливые решения судов.
- Должностные лица других ветвей власти могут повлиять на решения судов, т. е. суд не является независимым.

При этом большинство респондентов-граждан и респондентов-бизнесменов несогласно с тем, что в России есть независимые суды и нормальная судебная система, что в суде гражданин может защитить свои права и найти справедливость. При этом большинство респондентов-граждан несогласно и с

Таблица 1. Характеристики рынка бытовой коррупции в судебной системе в динамике с 2001 по 2005 год.

№	Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	Риск коррупции		Спрос на коррупцию (готовность платить)		
		2001	2005	2001	2005	Δ
11	Добиться справедливости в суде	26,2 %	39,5 %	59,4 %	43,6 %	0,92
	В среднем по всем рынкам бытовой коррупции	25,7 %	35,0 %	74,7 %	53,2 %	

тем, что судьи недостаточно квалифицированы, чтобы грамотно решать дела, и что взятки они берут, поскольку получают небольшую заработную плату.

Совокупность этих утверждений описывает наиболее значимые для граждан и предпринимателей формы проявления коррупции в судебной системе. Вместе с оценками ситуаций, которые граждане и предприниматели считают коррупционными, совокупность этих утверждений показывает, что уровень коррупции в российской судебной системе они оценивают как довольно высокий и что причины коррупции они не связывают с уровнями квалификации судей и с уровнем их заработной платы.

### Оценки рынка бытовой коррупции в судебной системе

В исследованиях Фонда ИНДЕМ 2001 и 2005 годов проводилось углублённое изучение параметров рынков специфических коррупционных услуг, которые органы власти и управления оказывают гражданам за взятки. Эти рынки можно назвать рынками бытовой коррупции, потому что на них граждане решают чаще всего свои бытовые проблемы. Рынками деловой коррупции можно назвать рынки, на которых органы власти и управления оказывают за взятки услуги бизнесменам. При этом необходимо учитывать, что рынками бытовой и деловой коррупции не исчерпываются все финансовые операции, которые можно отнести к коррупционным. Но в исследованиях Фонда ИНДЕМ изучались количественные параметры рынков только бытовой и деловой коррупции.

В настоящем разделе представлены результаты сравнительных расчётов рынка бытовой коррупции в судебной системе.

В Таблице 1 представлены некоторые характеристики рынка бытовой коррупции в судебной системе в динамике с 2001 по 2005 год. В анкетах для граждан в обоих исследованиях задавалось несколько однотипных вопросов о 14 ситуациях, связанных с возможными коррупционными способами решения проблем граждан. Среди них была и ситуация, связанная с получением справедливого судебного решения той или иной проблемы. Это не весь рынок бытовой коррупции в судебной системе, а только некоторая, хотя и важная его часть. Следовательно, оцен-

ки рынка коррупции в судебной системе, определённые по данной методике, являются заниженными.

В Таблице 1 столбцы имеют следующие значения:

Риск коррупции — это доля случаев попадания в коррупционную ситуацию, среди всех случаев обращения гражданина к государству с целью решения той или иной своей проблемы. Риск коррупции может рассматриваться как индикатор интенсивности коррупционного давления власти на граждан.

Спрос на коррупцию — это готовность граждан давать взятку. Этот спрос измеряется долей случаев, в которых попавший в коррупционную ситуацию гражданин даёт взятку. Спрос на коррупцию может рассматриваться в качестве индикатора готовности граждан использовать взятки для решения своих проблем. Иначе говоря, спрос на коррупцию может быть индикатором готовности граждан поддаться коррупционному давлению со стороны чиновников.

Величина Δ характеризует степень падения спроса на коррупцию на данном рынке с 2001 к 2005 году. Эта величина подсчитана следующим образом: сначала исчислено процентное падение спроса на коррупцию для каждого рынка как отношение разницы спроса в 2001 и 2005 годах. Потом эти величины поделены на общее процентное падение спроса (по средним данным для всех рынков). Таким образом, величина Δ показывает, во сколько раз изменение спроса на данном рынке бытовой коррупции превосходит (если Δ больше 1) или уступает (если Δ меньше 1) изменению спроса на коррупцию в целом на рынке бытовой коррупции.

Анализ данных исследований коррупции 2001 и 2005 годов показывает, что риск коррупции при обращении граждан в суд с целью обеспечения справедливых решений их проблем вырос от 2001 к 2005 годы, и уровень этого риска примерно соответствует среднему уровню по всем исследовавшимся рынкам бытовой коррупции.

Спрос на коррупцию при обращении граждан в суд с целью обеспечения справедливых решений их проблем снижается от 2001 к 2005 году, т. е. граждане в этих случаях стали несколько реже соглашаться на дачи взяток. И эта тенденция развития рынка бытовой коррупции в судебной системе соответствует тенденции развития всех исследовавшихся рынков бытовой коррупции в среднем.

Таблица 2. Динамика годовых объемов рынка бытовой коррупции в судебной системе.

№	Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	Объем рынка (млн \$ USA)		Доля от общего рынка		Изменение объема Δ
		2001	2005	2001	2005	
11	Добиться справедливости в суде	274,48	209,5	0,1306	0,077	-23,7 %
	В среднем по всем рынкам бытовой коррупции	2,825	3,014	100,0 %	100,0 %	6,7 %

Таблица 3. Динамика средних размеров взяток в рублях на рынке бытовой коррупции в судебной системе.

№	Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	2001 год		2005 год		Темпы роста Δ
		величина	ранг	величина	ранг	
11	Добиться справедливости в суде	13964	1	9570	2	-0,59
	В среднем по всем рынкам бытовой коррупции	1817		2780		

В соответствии с результатами проведенных исследований можно сделать вывод о том, что судебная система усиливает коррупционное давление на граждан, чаще требует с них взятки при обращении в суды, но сами граждане чаще стали отказываться давать взятки. Причины отказов граждан от дачи взяток в судах необходимо специально изучать в последующих исследованиях. По результатам уже проведенных исследований можно сформулировать гипотезу, что отказы граждан от дачи взяток в судах связаны с их желаниями противодействовать коррупции в одних случаях и с невозможностью давать взятки необходимых размеров в связи с низким уровнем благосостояния в других случаях.

Некоторую конкретизацию этих гипотез можно получить из анализа динамики объемов рынка бытовой коррупции в судебной системе и размеров взяток на этом рынке.

Сведения об объемах рынка бытовой коррупции в судебной системе по данным исследований 2001 и 2005 годов представлены в Таблице 2. В ней доля от общего рынка исчислена по отношению к сумме объемов всех рынков исследовавшихся рынков бытовой коррупции. Величина Δ определяется как процент изменения объема соответствующего рынка в 2005 году к уровню 2001 года.

Сравнение данных исследований 2001 и 2005 года показывает, что в среднем объем всех рынков бытовой коррупции вырос незначительно, примерно на 6,7%, что вполне сравнимо с размерами инфляции. Но объем рынка бытовой коррупции в судебной системе снизился на 23,7 %, т. е. коррупционное давление на граждан приводит к тому, что в совокупности судьи стали получать меньше коррупционных доходов. Вероятнее всего, снижение их коррупционных доходов связано с участившимися отказа-

ми граждан от дачи взяток в судах. Как было показано в анализе предыдущей Таблицы 1, это положение связано, в частности, и с тем, что граждане стали несколько реже обращаться в суды для решения тех или иных своих бытовых проблем. Следовательно, эти свои проблемы граждане несколько чаще стали решать какими-то иными способами, а потому судебная система стала хуже выполнять своё общественное предназначение от 2001 к 2005 году.

В следующей Таблице 3 представлены значения средних размеров взяток на рынке бытовой коррупции в судебной системе.

В Таблице 3 ранги означают номера размеров взяток, упорядоченные по убыванию по всем проанализированным рынкам коррупции. Таким образом, ранг 1 приписан самой большой средней взятке (ею оказалась в 2005 году взятка за то, чтобы призывника не направляли на военную службу, она составила в среднем 15409 рублей), а ранг 14 (потому что всего проанализировано 14 рынков бытовой коррупции) — самой малой (ею оказалась в 2005 году взятка за услуги по ремонту или эксплуатации жилья, она составила в среднем 400 рублей). Величина Δ характеризует темпы роста размеров взяток на данном рынке от 2001 к 2005 году. Эта величина подсчитана следующим образом: сначала исчислен процентный рост размера средней взятки на каждом рынке бытовой коррупции как отношение разницы размеров этих взяток в 2001 и 2005 годах. Потом эти величины поделены на общий процентный рост среднего размера взяток по данным для всех рынков. Таким образом, величина Δ показывает, во сколько раз изменение размера средней взятки на данном рынке бытовой коррупции превосходит (если Δ больше 1) или уступает (если Δ меньше 1) росту среднего размера взятки в целом на всей

Таблица 4. Динамика годовых объемов рынка деловой коррупции.

№	Рынок деловой коррупции соответствующей ветви власти	Объем рынка (млрд \$ USA)		Доля от общего рынка		Изменение объёма Δ
		2001	2005	2001	2005	
1	Рынок законодательной власти	0,057	22,45	0,17 %	7,1 %	39046,29 %
2	Рынок исполнительной власти	33,45	276,18	98,97 %	87,4 %	825,62 %
3	Рынок судебной власти	0,291	17,38	0,86 %	5,5 %	5979,08 %
	В среднем по всем рынкам деловой коррупции	33,8	316	100,0 %	100,0 %	934,91 %

совокупности проанализированных рынков бытовой коррупции.

В соответствии с данными исследований 2001 и 2005 годов по средним размерам взяток на рынке бытовой коррупции в судебной системе произошло довольно существенное уменьшение. При этом в общем ряду размеров взяток на проанализированных рынках бытовой коррупции размер взятки на рынке бытовой коррупции в судебной системе снизился по рангу с 1 на 2 уровень, а по темпу снижения в том же ряду взяток — на 59 % (величина Δ). Таким образом, судьи демонстрируют на рынке бытовой коррупции в судебной системе вполне рыночное поведение: при снижении спроса граждан на их услуги они вынуждены снижать размеры требуемых с них взяток. Но поскольку судьи сохраняют довольно высокий уровень коррупционного давления на граждан, это снижение размеров в среднем не приводит к повышению объемов соответствующего коррупционного рынка. Это ещё одно подтверждение того, что гражданам от 2001 к 2005 году стали меньше давать взятки судьям — и по количеству таких случаев, и по размерам взяток, и по их совокупному объёму.

### Оценки рынка деловой коррупции в судебной системе

Рынок деловой коррупции в судебной системе в исследованиях 2001 и 2005 годов не изучался столь же детально, как рынок бытовой коррупции в ней. Объёмы выборки бизнесменов, а также их довольно частые отказы от ответов о том, когда, при каких обстоятельствах и в каких размерах они давали взятки должностным лицам, привёл к тому, что оказалось возможным статистически достоверно оценить только объёмы крупных групп рынков деловой коррупции.

Респонденты-бизнесмены значительно чаще, чем респонденты-граждане отказывались отвечать, давали ли они взятку, а из тех, кто отвечал, что давал взятку, очень многие отказывались указать её размер. Респонденты-граждане вели себя в ситуации проведения анкетного опроса по теме коррупции значительно свободнее. Поэтому для деловой коррупции

не удалось с той же точностью, что и для бытовой коррупции определить средние размеры взяток.

Для определения объёмов крупных рынков деловой коррупции и средних размеров взяток на них в силу описанных ограничений использовались специально разработанные модели частоты и размеров взяток, учитывающие определённую долю ложной и скрываемой респондентами информации об этой сфере. Такие модели строились по совокупности ответов бизнесменов на вопросы анкеты, и должны будут перепроверяться в ходе дальнейших исследований.

Представляющиеся в настоящий период наиболее вероятными оценки объёмов крупных рынков деловой коррупции и размеров взяток на них представлены в Таблицах 4 и 5. В этих таблицах параметры рынка деловой коррупции в судебной системе сравниваются с аналогичными параметрами рынков в законодательной и исполнительной ветвях власти.

Таблица 4 демонстрирует две основные тенденции развития рынков деловой коррупции с 2001 по 2005 годы: сохранение доминирования объёма рынка деловой коррупции в исполнительной власти и резкий рост объёмов рынков всех ветвей власти. Но с 2001 по 2005 годы произошло некоторое изменение структуры рынка деловой коррупции: произошло некоторое перераспределение его объёмов в пользу законодательной и судебной власти.

По объёму рынок судебной власти с 2001 по 2005 годы вырос почти в 60 раз. Этот темп роста существенно превышает средний, который составил для рынка деловой коррупции в целом более 9 раз. Но ещё выше были темпы роста рынка деловой коррупции в законодательной власти — он вырос более чем в 390 раз. Поэтому наибольший объём имел в 2001 году и имеет в 2005 году рынок деловой коррупции в исполнительной власти, а объёмы рынка деловой коррупции в законодательной и судебной власти сравнимы между собой и составляют в 2005 году примерно по 5-7 % от общего объёма рынка деловой коррупции.

С 2001 по 2005 годы средние размеры взяток существенно выросли, но их рост оказался всё же не столь быстрым, как объёмы соответствующих рынков. Наиболее вероятным объяснением этого несоответ-

Таблица 5. Динамика средних размеров взяток на рынках деловой коррупции.

№	Рынок деловой коррупции соответствующей ветви власти	Средний размер взятки в долларах США		Изменение объёма Δ
		2001	2005	
1	Рынок законодательной власти	581	20302	3494,32 %
2	Рынок исполнительной власти	9627	62469	648,89 %
3	Рынок судебной власти	3375	83517	2474,58 %
	В среднем по всем рынкам деловой коррупции	10200	75656	741,73 %

ствия является следующее: бизнесмены с 2001 по 2005 годы стали активнее решать свои проблемы с помощью взяток, чаще их давать и в больших размерах.

На рынке деловой коррупции в судебной власти средний размер взятки вырос более чем в 24 раза, что существенно превышает средний темп роста среднего размера взятки, составившего примерно 7 раз. Ещё существеннее выросли средние размеры взяток на рынке деловой коррупции в законодательной власти — почти в 35 раз.

Средний размер взятки в судебной власти составил в 2005 году примерно 83517 долларов США. Такие взятки бизнесмены дают не очень часто, в среднем примерно раз в год, и число бизнесменов, дающих такие взятки в судах существенно меньше, числа бизнесменов, дающих взятки в исполнительной власти. Поэтому объём рынка деловой коррупции в судебной власти был в 2001 году и остаётся в 2005 году существенно меньшим объёма рынка в исполнительной власти.

Именно в период с 2001 по 2005 годы завершалась реформа судебной системы, и производилось, в частности, существенно повышение заработной платы судьям. Результатом стало не декларировавшееся руководителями этой реформы снижение уровня коррупции в судебной системе, а резкий рост объёма рынка деловой коррупции и размеров взяток в них.

Объём рынка деловой коррупции в судебной системе и размер средней взятки на этом рынке существенно превышают объём рынка бытовой коррупции и размер средней взятки граждан в судебной системе. Поэтому некоторое снижение объёма рынка бытовой коррупции и размера средней взятки в судебной системе многократно перекрывается за счёт роста рынка деловой коррупции.

### Оценка последствий коррупции в судебной системе

В исследовании 2005 года респондентам задавался специальный вопрос о том, насколько коррупция препятствует решению различных задач, стоящих перед страной.

Подавляющее большинство респондентов, как

граждан (85,7 %), так и предпринимателей (87,4 %) считает, что коррупция скорее препятствует или прямо препятствует обеспечению защиты прав и свобод граждан в судах. Сложившаяся ситуация является нарушением статьи 18 Конституции РФ, которая определяет, что права и свободы человека обеспечиваются правосудием.

В исследованиях 2001, 2004 и 2005 годов оценивались и причины, порождающие коррупцию в России. Большинство, как граждан, так и предпринимателей (от 67 % до 83 %) слабость судебной системы оценивается как важная причина коррупции в России. Эта причина во всех случаях оценивается респондентами выше по значимости, чем исторические традиции мздоимства, лихоимства и воровства. В целом, как несколько более значимые причины оценивали респонденты нечеткость законов, дающая возможность их широкого толкования чиновником, противоречия законов друг другу внутри одного и того же закона, а также широкую свободу усмотрения чиновника, предоставляемую законом или инструкцией. При этом респонденты-бизнесмены нечёткость законов и их противоречия оценивали как более важные причины коррупции, чем респонденты-граждане. По-видимому, для бизнесменов исполнение законов представляется более значимым, чем возможность отдельных корректировок в судебных решениях проблем, возникающих при исполнении их норм.

В исследованиях 2001, 2004 и 2005 годов только респондентам-бизнесменам задавались вопросы о том, насколько существенными являются те или иные препятствия в ведении бизнеса. Более половины (от 55,6 % до 73,8 %) респондентов-бизнесменов оценивают неэффективность судебной системы как существенное или очень существенное препятствие для ведения бизнеса.

Во всех проведённых исследованиях респондентов-бизнесменов спрашивали, насколько им мешают в ведении бизнеса те или иные действия властей. В ответах на эти вопросы респонденты бизнесмены могли отдельно оценить деятельность арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Плохая работа, как арбитражных судов, так и судов общей юрис-

дикции очень мешает или умеренно мешает большинству респондентов-бизнесменов (только в одном исследовании 43,7 % — 44,9 %, а в остальных от 58,2 % до 74,1 %). При этом существенной разницы в оценках судов разных юрисдикций у респондентов-бизнесменов не было.

И только в исследовании 2005 года респондентам-бизнесменам задавались вопросы о том, какие способы противостояния коррупции они используют в своей практике и каковы их оценки эффективности этих способов.

Наиболее эффективным способом противодействия коррупции большинство респондентов-бизнесменов считали ведение книг учёта проведения проверок их бизнесов контролирующими органами (29,5% используют в сумме, независимо от того, насколько это эффективно). Обращение с исками в суды респонденты-бизнесмены считали много менее эффективным и использовали существенно реже (18,9 % в сумме). Из обращений к органам власти ещё реже используемым и менее эффективным респонденты-бизнесмены считали обращение с жалобами в прокуратуру (17,5 % в сумме), а более эффективным и чаще используемым — обращение с жалобами к чиновникам на действия их подчинённых (24,1 % в сумме). Это ещё одно подтверждение того, что суды не стали эффективным средством защиты прав бизнесменов, разрешения возникающих в практике ведения бизнеса споров и противодействия коррупции. До настоящего периода более эффективным остаётся в этих случаях обращение к чиновникам исполнительной власти.

### **Оценка предпринимателями уровня взяточничества в судах**

В опросе предпринимателей 2008 года специально изучалась проблема взяточничества в судах, а гражданам соответствующие вопросы не задавались. Предпринимателям при этом не задавались и прямые вопросы о том, давали ли они лично такие взятки, ведь такие вопросы являются очень чувствительными и могли привести к отказам респондентов от ответов на последующие вопросы анкет. Поэтому вместо прямых предпринимателям задавались косвенные вопросы на эту тему.

По данным проведённого исследования только примерно 10,5 % предпринимателей уверенно отвечают, что взяточничества в судах нет за исключением единичных случаев. При этом весьма высокая доля предпринимателей (22,6 %) затруднились с ответом на этот вопрос, что свидетельствует о его чувствительности для них, а косвенно — о нежелании признавать наличие взяточничества в российских судах.

Довольно высокий уровень убеждённости предпринимателей в распространённости взяточничества

в российских судах (66,9 % ответов суммарно о том, что взяточничество в российских судах распространено или встречается не слишком часто) поддерживается общим высоким уровнем коррупции в органах российской власти и деятельностью СМИ. Этот вывод подтверждается мнениями, высказанными экспертами в полужурналистских интервью и предпринимателями на фокус-группах. По результатам проведённого анкетного опроса предпринимателей существенно способствуют выбору ими позиции, что взяточничество в российских судах есть в том или ином варианте: изучение научной и учебной литературы, сайты сети Интернет, контакты с родственниками, друзьями и знакомыми. Напротив, телевизионные программы, типа «Суд идёт» или «Час суда...», а также детективные романы и фильмы способствуют некоторому повышению доли предпринимателей, отрицающих взяточничество в российских судах. Контакты с судами, телевизионные программы новостей, печатные СМИ, радиопрограммы и профессиональные издания о судах не дают существенных отклонений оценок наличия взяточничества в российских судах от средней по выборке. Таким образом, можно сделать вывод об определённой, но слабой эффективности демонстрации по телевидению программ, типа «Суд идёт» или «Час суда...», детективных кинофильмов, которые большинство российских граждан смотрит по телевидению, а также чтения детективных романов для снижения уровня убеждённости предпринимателей в наличии взяточничества в российских судах. Необходимо признать, тем не менее, что большинство предпринимателей (66,9 %) уверено в существовании взяточничества в российских судах, и что это положение только деятельностью телевидения и распространением детективных романов невозможно исправить.

Ответы на вопрос анкеты о том, готовы ли другие предприниматели давать взятки в судах, косвенно отражал уровень готовности самих предпринимателей признать взятки допустимыми в их собственных взаимодействиях с судами. Лишь явное меньшинство из них (13,3 %) по тем или иным причинам категорически отказывается от дачи взяток в судах. Чаще всего, предприниматели готовы давать взятки в судах, если понимают, что других способов решений проблем нет (40,7 %). При этом малый бизнес по такому основанию несколько реже, а средний и крупный бизнесы несколько чаще готовы давать взятки, чем в среднем по выборке. Примерно четверть предпринимателей (27,4 %) готовы давать взятки при их уверенности, что таким образом они полностью решат свои проблемы. Несмотря на чувствительность этого вопроса для респондентов, они фактически признаются, что примерно в четверти случаев готовы совершать уголовные преступления, если с помощью дачи взяток могут гарантированно решать свои проблемы

в судах. Характерно, что примерно 15,8 % предпринимателей, понимая, что, давая взятки, они совершают уголовные преступления, готовы участвовать в них только косвенно, через своих адвокатов, если они сами «всё сделают».

Следовательно, немалые доли предпринимателей (от 15-16 % до 40-41 %) готовы давать взятки в судах для обеспечения решений своих проблем, и лишь явное меньшинство их не будут давать взятки, поскольку не захотят принимать участие в совершении уголовных преступлений (6,1 %). По-видимому, признание взятки уголовно наказуемыми преступлениями не является значимым фактором отказа от дачи взятки в российских судах для предпринимателей.

Этот вывод подтверждается обобщёнными данными ответов на вопрос о готовности предпринимателей давать взятки в российских судах. Действительно, большинство из них (65,4 %) указывает, что предприниматели готовы давать взятки в российских судах, и только 13,3 % утверждают, что это не так. Несмотря на косвенный характер этого вопроса, ответы респондентов-предпринимателей на него показывают весьма высокий уровень готовности предпринимателей участвовать во взяточничестве в российских судах, который к тому же выше для среднего и крупного бизнеса, чем для малого.

Готовность давать взятки в судах не всегда может реализовываться в соответствующее действие. Поэтому респондентам-предпринимателям задавался далее косвенный вопрос о том, дают ли реально взятки в судах другие предприниматели. Оказалось, что этот косвенный вопрос явился очень чувствительным и более половины (51,3 %) предпринимателей отказались на него отвечать. По-видимому, предприниматели в ответ на такой вопрос не хотели говорить неправду, но и высказать правду для них было невозможно даже при гарантиях анонимности анкетного опроса. А из полученных на этот вопрос ответов следует, что в среднем только примерно 10,5 % предпринимателей не дают взятки в российских судах, причём этот показатель несколько снижается с ростом размера бизнеса (12,8 % — малый, 8,2 % — средний, 7,3 % — крупный бизнес). Следовательно, во-первых, чем крупнее их бизнес, тем реже предприниматели отказываются от дачи взятки в судах. А, во-вторых, взяточничество как социальное явление в российских судах существует и уровень его довольно высок, несмотря на отрицание этого социального явления многими экспертами в полужоформализованных интервью.

## Обобщения и рекомендации

Более чем для 50 % предпринимателей суд уже стал институтом, который они используют для решений проблем своих бизнесов. Для подавляющего большинства граждан ситуация существенно иная:

только 14 % из них готовы всегда, когда это будет необходимо обращаться в суд. Все остальные стараются решать свои проблемы без обращений в суды, которые остаются для них действиями в чрезвычайных обстоятельствах.

Судебная система России к настоящему периоду не стала не только средством обеспечения прав и свобод человека, но не стала и средством противодействия коррупции в общественной жизни, социальной сфере и в частном бизнесе. Более того, судебная система с 2001 по 2005 годы усиливала коррупционное давление на граждан, расширяла рынки коррупционных своих услуг и снижала эффективность своей деятельности. Фактически, коррупция в судебной системе России стала столь развитой, что это уже существенно мешает развитию страны.

Одной из важнейших задач, необходимых правовой и судебной реформам в нашей стране, должно стать существенное снижение уровня коррупции в ней. Для этого необходимо сформировать новые для нашего общества социальные институты<sup>2</sup> отношения к праву и закону, а также к их использованию в реальных социальных практиках, в деятельности судов и взаимодействия с ними граждан и предпринимателей. Для этого необходимо будет существенно повысить, как на уровне индивида, социальной общности, так и государства, значимость ценности правового поведения и отношения к нормам законов как к способам решений проблем.

Судебная реформа для достижения успеха внедрения в практику новых правовых норм должна вестись так, чтобы изменения формальных социальных институтов (норм законов и инструкций) подкреплялись изменениями неформальных социальных институтов. Для успеха правовой и судебной реформ органам власти необходимо обратиться к тем позитивным ценностям, которые уже рационализированы общественным сознанием, и поддержать их действием новых формальных институтов. Реформаторы должны действовать в соответствии не только со своими замыслами, но и в соответствии с эволюцией неформальных норм морали и нравственности в нашем обществе.

<sup>2</sup> Социальный институт (Social institution) здесь понимается как совокупность норм, предписаний и требований, связанных с определенной организационной структурой, посредством которых общество контролирует и регулирует деятельность индивидов в наиболее важных сферах общественной жизни. Социальные институты, как правило, являются исторически сложившимися устойчивыми формами организации совместной деятельности и взаимодействий индивидов. Институты не всегда осознаются индивидами, но регулируют их действия. А для обеспечения соблюдения норм, предписаний и требований социального института в обществе, как правило, создаются и функционируют соответствующие социальные организации.

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНЫМ ПРОЯВЛЕНИЯМ КОРРУПЦИИ: ОБЗОР СУДЕБНО-СЛЕДСТВЕННОЙ ПРАКТИКИ

**С. П. КУШНИРЕНКО,**

доцент юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

**В. Д. ПРИСТАНСКОВ,**

доцент юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Коррупция в криминалистическом аспекте представляет собой совокупность преступлений, содержащих признаки коррупции в действиях преступников.

К «*коррупционной преступности*» криминологи относят «только часть такого явления как коррупция»<sup>1</sup>. Речь идет о преступных проявлениях коррупции.

В качестве существенных признаков коррупционной преступности выделяются: продажность государственных и иных чиновников (служащих); использование ими с корыстной целью своих служебных полномочий, возможностей, связанных с авторитетом, служебным статусом (положением) в интересах определенных лиц или структур (легитимных, неформальных, криминальных).

Преступные посягательства коррупционного характера порождаются подкупом (взяткой) должностных лиц, государственных служащих, с корыстной целью использующих предоставленные им законом права и полномочия, а также обусловленные их должностным статусом положение, авторитет для достижения корруппторами общественно-опасного результата осуществляемой ими неправомерной, или преступной, либо иной корпоративной деятельности.

Принимая во внимание, что посягательства коррупционного характера представляют по своему существу, как и любое преступление, реальную систему, полагаем возможным дать определение криминалистического понятия посягательства коррупционного характера.

Данные исследования судебной-следственной практики и других источников информации позво-

ляют определить криминалистическое понятие посягательства коррупционного характера как детерминированную объективными и субъективными факторами сложную, устойчивую, динамичную систему, обусловленную подкупом должностных лиц, находящихся на государственной или муниципальной службе, и вопреки интересам которой умышленно совершающих с корыстной целью общественно опасные деяния, причиняющие вред государственным интересам и наносящие ущерб обществу.

*Классический механизм подкупа:* государственный служащий «продаёт» свою услугу, основанную на использовании служебных полномочий и иных возможностей, обусловленных его служебным положением, а корруппатор «покупает» её в личных, или узкогрупповых, или корпоративных интересах.

Как *факультативные признаки механизма подкупа* можно выделить:

активный способ склонения чиновника к «сотрудничеству», даже с использованием таких методов психического воздействия, как шантаж, умышленное создание ситуаций с целью получения данных, компрометирующих должностное лицо или ставящих его в зависимое положение, и т. п.;

иницирование самим чиновником получения от граждан взятки или иного вознаграждения в виде доли от прибыли, комиссионного вознаграждения и т. п., включая их вымогательство или требование.

Цель «покупки» услуги должностного лица в форме подкупа — обогащение путем:

получения каких-либо прав, привилегий, льгот; освобождения от установленных законом обязанностей;

ухода от предусмотренных законом обязательств, ответственности, от социального контроля и т. д.

Действия корруппированных лиц в зависимости

1 См.: Долгова А.И. Криминология. М., 2002. С. 251.

от их роли, формы участия в преступной деятельности могут быть квалифицированы как получение взятки, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, незаконное участие в предпринимательской деятельности, соучастие в преступном сообществе, хищении, контрабанде, легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем, вымогательстве и т. д.

В зависимости от структуры преступлений с признаками коррупции следует различать коррупционные преступления и преступления коррупционной направленности.

Основаниями для указанной классификации служат такие признаки, как:

вид отношения должностного лица к конкретному преступному посягательству, т. е. его роль в подготовке, совершении и сокрытии последствий этого деяния;

характер корыстной заинтересованности должностного лица.

Оба признака определенным образом характеризуют действия и помыслы должностного лица, использующего с корыстной целью своё служебное положение. На основании этих признаков считаем возможным классифицировать преступные посягательства коррупционного характера как коррупционные преступления и преступления коррупционной направленности.

*Коррупционные преступления* — это собирательное понятие, включающее в себя общественно опасные противоправные деяния, совершаемые при непосредственном участии в самом посягательстве должностного лица, использующего с корыстной целью свои служебные права, полномочия, служебное положение.

Как субъект коррупционного преступления, должностное лицо является непосредственным участником коррупционного посягательства. Оно заинтересовано в достижении конечной криминальной цели и в получении своей доли преступного дохода. Его участие в посягательстве заключается не только в использовании им своего служебного положения и своих полномочий для реализации преступного замысла, но и в протекционистском обеспечении условий для преступной деятельности, включая организацию взяток другим должностным лицам и т. д. Такой коррупционер владеет информацией о всех этапах преступной деятельности и может быть как участником, так и организатором или так называемым «идеологом» посягательства. В этом случае он получает не взятку (подкуп) в виде заранее оговоренной «таксы», а имеет свою часть в «запланированном» криминальном доходе, полученном в результате осуществленной с его участием всей преступной деятельности.

К коррупционным преступлениям проф. Б. В. Волженкин относит мошенничество, присвоение и растрату, совершаемые с использованием служебного положения (п.п. «в» чч. 2 ст.ст. 159 и 160 УК), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 290 УК), служебный подлог (ст. 292 УК), воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169 УК), ограничение конкуренции (ст. 178), а также преступления, совершаемые лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях, в спорте и шоу-бизнесе (ст.ст. 201, 204 и 184 УК) <sup>2</sup>.

На наш взгляд, к коррупционным преступлениям следует отнести и такой вид взяточничества, как получение взятки, «поставленной на поток», т. е. когда создана система организации вымогательства и требовании взяток (ч. 4 ст. 290 УК). Случаи организованного взяточничества имеют место в правоохранительных органах и получили в свое время широкое распространение в органах налоговой полиции. Вначале проводилась работа по проверке коммерческой деятельности какой-либо организации, выявлялись нарушения, затем руководителя или собственника этой фирмы ставили перед выбором: или заплатить, т. е. откупаться, или подвергаться уголовному преследованию. Размер оплаты определяли чаще в процентном отношении к сумме, например, сокрытого от налогообложения дохода, полученной прибыли и т. д. Этот вид посягательства мы относим к одному из видов экономической коррупции, именуемой как «захват бизнеса», когда государственные чиновники вместе с силовыми структурами, по образному выражению самих бизнесменов, «наезжают» на бизнес и «повязывают» <sup>3</sup>.

*Преступления коррупционной направленности* — это также собирательное понятие преступных посягательств, совершаемых путём подкупа должностных лиц или лиц, занимающих государственные должности.

Речь идет о преступлениях в сфере экономики, когда предприниматели, чтобы сохранить свои экономические позиции, прежде всего, в сфере теневой экономики, предпринимают действия, направленные на подкуп чиновников. Речь идет о так называемой экономической коррупции, а точнее, об её разновидности, определенной как «захват власти», когда бизнес покупает власть <sup>4</sup>.

Должностное лицо привлекается на определенной стадии совершения преступления с целью обе-

2 См.: Волженкин Б. В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. С. 33.

3 Аргументы и факты. 2002. № 41.

4 Там же.

спечения, создания «благоприятных» условий для реализации преступного замысла, сокрытия последствий посягательства, за что ему даётся взятка (подкуп). Взятка может быть взяткой-стимулом, взяткой-благодарностью, взяткой-подарком, систематически передаваемой должностному лицу в «красные дни календаря» и т. д. с целью обеспечения благосклонного отношения (например, предупреждения о готовящейся проверке), достижения и сохранения с ним «на всякий случай» доверительного контакта.

Для лиц, совершающих преступления в сфере экономики, включая теневой бизнес характерен инициативный, активно внедряемый в «нужные» сферы государственной службы подкуп должностных лиц. Вначале, как правило, устанавливаются, чаще через общих знакомых, личные контакты; после периода «формирования приятельских отношений» корруппатор переходит к налаживанию контакта обоюдной заинтересованности. При достижении договоренности о нелегитимном сотрудничестве стороны определяют размер (сколько, в каких единицах, какого качества и т. д.), порядок (где, когда, каким образом, в каком виде и т. д.) и форму оплаты услуги. Можно выделить следующие формы «расчетов»: разовая, оплачивающая конкретную услугу; регулярная, когда должностное лицо преступники ставят на «довольствие», ежемесячно выплачивая ему определенную сумму («нелегальный оклад»); смешанная, когда помимо систематической оплаты, отдельно оплачиваются действия, требующие особого порядка разрешения.

Выделение коррупционных преступлений и преступлений коррупционной направленности имеет значение для разработки частных методик расследования и создания программ криминалистического анализа указанных видов посягательств, а также, мы считаем, и для подготовки предложений по дополнению отдельных составов преступлений квалифицирующими признаками, обусловленными коррупционными проявлениями при их подготовке, совершении и сокрытии.

Результаты изучения материалов уголовных дел позволили нам сформировать представление о реальной ситуации борьбы с преступными проявлениями коррупции, что подтвердили и результаты анкетирования и интервьюирования сотрудников правоохранительных органов, должностных лиц и граждан. Способы борьбы с коррупцией, применяемые на протяжении последних 7-8 лет, свидетельствуют о поверхностном характере используемых средств и методов воздействия на коррупционные процессы, происходящие в средних и высших эшелонах власти. Обобщенные результаты исследования эмпирического материала о судебно-следственной практике борьбы с преступными проявлениями коррупции изложены в криминалистической характеристике взяточничества. Теоретической основой крими-

налистической характеристики являются положения криминалистического учения о структуре преступления<sup>5</sup>. Структура представляет собой внутреннее устройство целого, являющегося единством закономерно развивающихся и находящихся во взаимной связи ее составляющих — элементов системы реального явления. Для системы взяточничества такими элементами являются: субъекты преступления (взятодатель, взякополучатель, соучастники взятодателя и взякополучателя); их физическая и психическая деятельность; место и время взяточничества; предмет взятки; факты-последствия.

Особенности элементов взяточничества проявляются индивидуально, что обусловлено условиями реальной обстановки. Каждый элемент системы взаимодействует с окружающей средой и оставляет следы, которые закономерны и имеют типичные черты — криминалистические признаки. Для построения модели преступления и уяснения его как целостной системы используется специально разработанное наукой криминалистикой описание элементов структуры преступления, т. е. криминалистическая характеристика определенного вида преступления. Криминалистической характеристикой является описание наиболее значимых элементов преступления, отражающих его сущность, закономерные связи между ними и с обстановкой преступного события. Практическая значимость криминалистической характеристики заключается в разработке оптимальных методик раскрытия преступления и доказывания виновности субъектов. На основе полученных данных исследования рассмотрим характеристику основных элементов криминалистической структуры взяточничества.

**Субъекты взяточничества.** Для коррупционных деяний вообще и для взяточничества, в частности, субъект преступления — это основной элемент криминалистической структуры преступления, поскольку состав преступления имеет специального субъекта, а его определение и доказывание носит решающий характер для принятия процессуальных решений уже на стадии проверки материала и возбуждения уголовного дела. Субъектами взяточничества являются: взятодатели, взякополучатели, соучастники взятодателя и соучастники взякополучателя (организаторы, подстрекатели и пособники).

подавляющее большинство изученных уголовных дел о взяточничестве составляют дела о получе-

5 Впервые понятие криминалистической структуры введено и разработано Г. А. Густовым. См.: Густов Г. А. Проблемы методов научного познания в организации расследования преступлений: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 1993; Он же. К определению криминалистического понятия преступления // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ. № 2 / Науч. ред. А. М. Дворянский. СПб., 2000.

ние взятки (ст. 290 УК РФ). Они составляют 88,4 %. Соответственно, дел о даче взятки — 11,6 %.

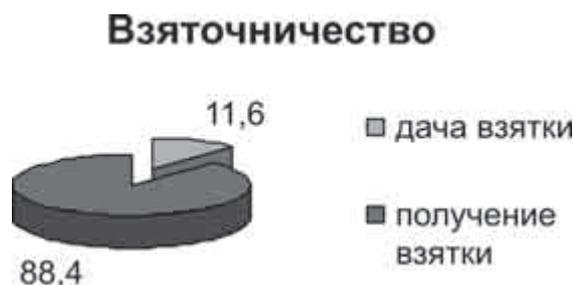


Схема 5. Взятничество.

Казалось бы, следовало ожидать соотношения 50 % на 50%, коль скоро дача взятки неразрывно связана с ее получением. Тем не менее, дела распределились с явным перевесом в сторону получения взятки. Такое соотношение мы склонны объяснять тем, что высокая латентность коррупционных деяний, о чем шла речь выше, не позволяет оперативным путем широко выявлять случаи дачи взятки, а со стороны взяткополучателей практически не поступает заявлений о получении взяток, что способствовало бы выявлению преступлений. Исключение составляют заявления должностных лиц о покушении на дачу им взятки. Из изученного массива выявлено 6% таких дел. Подавляющее большинство их (84,5 %) составили заявления от сотрудников правоохранительных органов о предложенной им взятке за совершение служебного действия или бездействия со стороны лиц, допустивших нарушение закона и за взятку пытающихся избежать административной или уголовной ответственности. Полагаем, что немаловажную роль в этом играет и то обстоятельство, что не подлежат освобождению от уголовной ответственности взяткополучатели, добровольно заявившие о совершенном ими преступлении, поэтому обращение с подобным заявлением означает для них применение уголовного преследования. В то же время нами изучено уголовное дело, возбужденное по заявлению сотрудника ГИБДД М. о получении им неоднократно взятки от коммерсанта П. за неприменение к нему мер административного воздействия в случаях нарушения Правил дорожного движения. Как затем выяснилось, М. обратился в органы прокуратуры с целью привлечения его к уголовной ответственности за действительно полученные взятки, чтобы избежать ответственности за более тяжкое преступление — участие в грабежах в составе вооруженной преступной группы, совершенных в соседней области, где уже было возбуждено уголовное дело.

Соучастие в преступлениях установлено в 15,4% изученных дел. Из этого числа за соучастие в получении взятки было привлечено к ответственности 80,6 %, в даче взятки — 19,4 %.

### Соучастие во взяточничестве



Схема 6. Соучастие во взяточничестве.

Несмотря на то, что посредник как самостоятельный вид соучастия в законе не предусмотрен, тем не менее, в делах о взяточничестве чаще всего деятельность соучастников оценивается и следствием, и судом как посредничество (74,3%). В то же время анализ содержания их преступной деятельности показывает, что все эти лица вели переговоры с субъектами взяточничества, передавали предмет взятки, уговаривались о месте и времени встречи или устанавливали условия передачи предмета взятки, то есть фактически являлись пособниками<sup>6</sup>.

Из анализа дел однозначно усматривается закономерная зависимость деятельности взяткодателя и его соучастников, а также соучастников взяткополучателя, от поведения взяткополучателя, его намерений, умысла и целей. Нами установлено, что, в основном, в 69% случаев инициаторами выполнения служебных действий за взятку являлись взяткополучатели. Этот показатель явно находится в противоречии с данными социологического исследования Г. Сатарова<sup>7</sup>. Путем социологического эксперимента им установлено предположение о передаче взятки по инициативе взяткодателя в 97 случаях из 100, например, при взаимодействии водителей автотранспорта с инспекторами ГИБДД. При этом граждане сами предлагали взятку представителю власти даже в тех случаях, когда ими не нарушались Правила дорожного движения и отсутствовали основания наложения дисциплинарного или иного взыскания. Полагаем, что этот факт указывает на ожидаемую ситуацию вымогательства взятки со стороны сотрудника ГИБДД, поэтому в целях экономии времени и устранения негативных эмоциональных реакций взяткодателя предпочитают упредить нежелательную ситуацию. Наши наблюдения показывают, что зачастую водители, моделируя возможные варианты поведения, умышленно вкладывают

6 В соответствии с п. 5 ст. 33 УК РФ пособником признается лицо, содействовавшее совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств или орудий совершения преступления либо устранением препятствий, а также лицо, заранее обещавшее скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем, а равно лицо, заранее обещавшее приобрести или сбыть такие предметы.

7 Сатаров Г. А. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. М.: Фонд ИНДЕМ. 2002.

вают в водительское удостоверение или бумажник, где оно находится, денежную купюру<sup>8</sup>, которая и вручается одновременно с документами при их проверке сотрудником ГИБДД. Это способ простой маскировки взятки. Переговоры о передаче-приеме взятки здесь носят конклюдентный характер.

Доказывание правового статуса лица, принявшего вознаграждение, является краеугольным камнем в расследовании дел коррупционной направленности. Субъектом преступления признается представитель власти или лицо, выполняющее организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и формированиях РФ. Исследование показало, что органы следствия и суда, определяя статус субъекта как должностного лица, используют два критерия: характер выполняемых функций и вид органа, в котором лицо несет государственную или муниципальную службу.

Из анализируемого массива уголовных дел взятки получались представителями власти в 73,5 % случаев. К ним относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работники государственных, правоохранительных, надзорных или контролирующих органов<sup>9</sup>.



Схема 7. Виды взяткополучателей.

Среди субъектов получения взятки наименее представлены в уголовных делах коррупционной направленности работники судебных органов — 1,5 %. Из интервью лиц, осуществляющих уголовное преследование, следует, что судебные органы поражены

8 По нашим наблюдениям, эта сумма в Санкт-Петербурге составляет 50-100 рублей.

9 Эти лица наделены правом в пределах своей компетенции предъявлять требования и принимать решения, обязательные для исполнения любыми гражданами и организациями, то есть осуществлять властные полномочия в отношении самого широкого круга физических и юридических лиц, независимо от их ведомственной или служебной подчиненности. Неисполнение распоряжений должностного лица влечет для виновных правовые последствия. Такое понятие представителя власти вытекает и из примечания к ст. 318 УК РФ (Применение насилия в отношении представителя власти).

коррупцией не менее, чем другие, но привлечение к ответственности судей оказывается невозможным из-за наличия у них уголовно-правового и уголовно-процессуального иммунитета.

Среди взяткополучателей наибольший процент составляют сотрудники правоохранительных органов — 72 %. Исследования, проведенные нами в 2003 году, показали, что наиболее коррумпированными являются органы МВД (63,4%), органы налоговой службы и налоговой полиции (12,5%), таможни (11,2 %), прокуратуры (8%)<sup>10</sup>.

Состав взяткополучателей — сотрудников правоохранительных органов



Схема 8. Состав взяткополучателей — сотрудников правоохранительных органов.

Из числа лиц, привлеченных к уголовной ответственности, наибольший процент составляют оперуполномоченные (28,3%), следователи (25,8%), инспекторы (ГИБДД, таможни, пожарной охраны и др.) — 20,1%, руководители подразделений правоохранительных органов (17,3%).

Должностной состав взяткополучателей — сотрудников правоохранительных органов



Схема 9. Должностной состав взяткополучателей — сотрудников правоохранительных органов.

10 Эти данные значительно отличаются от тех, которые получены в результате социологического опроса граждан России. По их мнению, наиболее подвержены коррупции должностные лица следующих структур: политических партий — 24,5%; правоохранительных органов — 17,9%; здравоохранения — 15,3%; судов — 10,9%; образовательных учреждений — 8,8%; коммерческих организаций — 8,3%. См. подробнее: indem. anti-corr.com.@mail.ru.

Технические работники и неоперативный состав, работающий в органах законодательной и исполнительной власти, прокурорско-следственных, судебных, иных контролирующих и надзирающих органах, не признаются представителями власти, хотя некоторые из них являются должностными лицами по другим основаниям и могут быть привлечены к уголовной ответственности за взяточничество. Нами выявлено всего три таких дела, но они весьма показательны. Например, к уголовной ответственности привлечена заведующая канцелярией Гатчинского городского суда Ленинградской области П., которая за взятки выдавала гражданам подложные решения суда по различным категориям дел, в том числе о признании лица утратившим право на жилплощадь, о расторжении брака и др. Она признана должностным лицом, поскольку в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в районном (городском) суде она осуществляла организационно-распорядительные функции<sup>11</sup>. Действия П. квалифицированы по ст.ст. 285 ч. 1, 290 ч. 2, 292 УК РФ.

Должностными лицами, кроме представителей власти, являются и субъекты, выполняющие организационно — распорядительные или административно — хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации<sup>12</sup>.

Из материалов дел усматривается, что органы следствия, в основном, правильно оценивают наличие у субъектов организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий. Выполнение организационно-распорядительных функций трактуется органами следствия и суда как совокупность прав и обязанностей по управлению государственными органами, организациями, учреждениями или их структурным подразделением. Такие функции обязательно предполагают наличие у должностного лица подчиненных, руководство коллективом сотрудников, включая подбор и расстановку кадров, планирование, организацию труда, поддержание дисциплины и т.д. Чаще всего организационно-распорядительные функции сочетаются с административно-хозяйственными. Таких должностных лиц по уголовным делам установлено 13,5%.

Намного реже к уголовной ответственности (4%) привлекаются должностные лица, обладающие

административно-хозяйственными полномочиями. В основном, эти полномочия заключаются в управлении и распоряжении имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах, принятии решений о начислении заработной платы, премий, осуществлении контроля за движением товарно-материальных ценностей. Например: Д., занимая должность главы Маловишерского района Новгородской области, был наделен административно-хозяйственными функциями, в соответствии с которыми имел полномочия по управлению и распоряжению государственным имуществом района. Используя свое служебное положение, он за взятку (1 доллар США за 1 кубометр) выделил лесосечный фонд в объеме 1000 кубометров и право на разработку леса в объеме 10000 кубометров на территории Маловишерского района ООО «Барс»<sup>13</sup>.

Органы местного самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. К последним относится непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования, которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством осуществляется самостоятельно населением и (или) органами местного самоуправления. Они самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения для конкретного территориального образования.

Органы территориального общественного самоуправления населения создаются в соответствии с Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>14</sup>. По этому закону указанным органам передается ряд полномочий местной администрации и представительных органов местного самоуправления. Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения гражданами, проживающими на данной территории, а также организациями и должностными лицами, которым они адресованы.

Служба в органах местного самоуправления (муниципальная служба) — это профессиональная де-

13 Уголовное дело № 545853-97. Архив Новгородского областного суда.

14 Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16.10.2003 г. № 131-ФЗ в редакции ФЗ от 19.06.2004 г. № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003 г., № 40, ст.3822.

11 Уголовное дело № 401093-97. Архив Тосненского городского суда Ленинградской области.

12 Авторами изучались лишь уголовные дела, расследованные территориальными органами следствия. Практика военных прокуратур и трибуналов не рассматривалась.

тельность на постоянной основе. Она включает исполнение организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий. Статус должностного лица органа местного самоуправления регулируется Федеральным Законом «Об основах муниципальной службы»<sup>15</sup> от 8.01.1998 года. Должностное лицо местного самоуправления — это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах. В связи с этим все они могут являться субъектами получения взятки.

Например, признан должностным лицом и осужден за получение взятки М. — заместитель главы администрации П-го района по экономике и инфраструктуре. Он потребовал от предпринимателя Ш. 50% прибыли от деятельности муниципального учреждения «КЭЦ» (Культурно-эстетический центр) за положительное решение об аренде земельного участка и назначение Ш. директором «КЭЦ» вместо Б. В результате договоренности со взяткодателем М. получил от него 10 тысяч рублей и 1000 долларов США, за что составил и подписал протокол заседания комиссии по мелкорозничной торговле о передаче земельного участка у железнодорожной станции в аренду МУ «КЭЦ»<sup>16</sup>.

По 5% дел субъектами взяточничества явились должностные лица, находящиеся на службе в государственных и муниципальных учреждениях<sup>17</sup>. По

15 Федеральный Закон «Об основах муниципальной службы» от 8.01.1998 года № 8-ФЗ в редакции ФЗ от 13.04.1999 г. № 75-ФЗ, от 19.04.2002 г. № 38-ФЗ, от 25.07.2002 г. № 112-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 12.01. 1998 г., № 2, ст. 224.

16 Уголовное дело № 72-1515/97. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

17 В соответствии со ст.9 Федерального закона «О некоммерческих организациях» учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. В данном случае речь идет об учреждениях, созданных государством или органом местного самоуправления. Ими являются государственные и муниципальные учреждения, решающие управленческие задачи, образовательные учреждения, учреждения культуры, здравоохранения, системы социальной защиты и социального обслуживания населения. В ходе проверки заявления о взяточничестве непременно устанавливается форма собственности учреждения, поскольку в зависимости от этого действия лица будут квалифицироваться как получение взятки или коммерческий подкуп.

всем этим делам установление должностного статуса получателя незаконного вознаграждения вызывало трудности из-за неопределенной трактовки служебных полномочий, изложенных в их должностных инструкциях. В связи с этим в суде выдвигались версии защиты о том, что подсудимые не являются должностными лицами, в связи с чем они не могут быть субъектами получения взятки, а потому должны быть оправданы из-за отсутствия состава преступления в их действиях. Так, городским судом Санкт-Петербурга по ст. 290 ч. 1 УК РФ осужден Г. — ведущий инженер отдела 425 государственного учреждения — Центра испытаний и сертификации Санкт-Петербурга (Тест Санкт-Петербург) — территориального органа Комитета Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации, являющийся аккредитованным в Госстандарте России экспертом по сертификации услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, по сертификации автомобильных агрегатов, узлов и деталей, по сертификации услуг по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств. Г., получив взятку, своими действиями покровительствовал взяткодателю С., выдав положительное экспертное решение о выдаче сертификата АОЗТ «Корд» при наличии не устраненных недостатков в деятельности по оказании автотранспортных услуг, а также за взятку обещал не отзываться сертификат услуг в соответствии с требованием закона. Суд признал Г. должностным лицом, мотивируя решение тем, что рассмотрение всех перечисленных вопросов входило в служебные обязанности Г., а организация «Тест Санкт-Петербург» является государственным учреждением. Деятельность Г. сертифицирована Госстандартом России по видам деятельности и включала распорядительные функции. Указания Г. по вопросам сертификации являлись обязательными для хозяйствующих субъектов, выступавших в качестве заказчиков сертификации<sup>18</sup>.

Сотрудники негосударственных учреждений субъектами получения взятки ни при каких обстоятельствах быть не могут<sup>19</sup>. Так, по делам, прекращенным в связи с отсутствием состава преступления, субъектами получения взятки за выделение участка для захоронения в месте, где захоронения прекращены, были признаны следствием старшие мастера участков. Указанные лица осуществляли организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции директоров кладбищ, что следовало из учредительных документов. Суд их действия переквалифицировал на ч.3

18 Уголовное дело № 704393-98. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

19 Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2000 года.

ст. 204 УК РФ, поскольку анализ учредительных документов кладбищ показал, что они являются не учреждениями, а коммерческими организациями, так как осуществляют предпринимательскую деятельность с целью извлечения прибыли (ст. ст. 2, 50 ГК РФ)<sup>20</sup>.

Критерием для отнесения работников государственных и муниципальных учреждений к категории должностных лиц является их право совершать в соответствии со своими служебными обязанностями юридически значимые действия, способные порождать, изменять или прекращать правовые отношения. Их полномочия имеют организационно-распорядительный характер. Так, должностным лицом признается субъект, имеющий право выдавать от имени государственного органа или муниципального учреждения официальные документы, обладающие юридической силой. Указанные документы предоставляют их обладателям определенные права или освобождают от обязанностей, либо подтверждают определенный юридический факт. Таким образом, служащие, которые издаются, утверждают, подписывают указанные документы, а также в силу своих полномочий организуют, направляют, контролируют деятельность других, не подчиненных им по службе граждан, являются должностными лицами. К этой категории должностных лиц относятся члены различных государственных и экзаменационных комиссий, нотариусы, врачи, выдающие листки нетрудоспособности, и другие.

При определении должностного положения взятокопучателя определяется его ранг. Квалифицирующим признаком для взяточничества является совершение соответствующих деяний лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, что также должно найти отражение в материалах уголовного дела. Под государственными должностями Российской Федерации понимаются такие, которые устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. К ним относятся, например, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, федеральные министры, председатели палат Федерального Собрания РФ и другие. Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации утвержден Указом Президента РФ "О государственных должностях Российской Федерации" от 11 января 1995 года<sup>21</sup>. Эти

20 Уголовные дела № 72-509/99 и др. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

21 Указ Президента РФ "О государственных должностях Российской Федерации" от 11.01.1995 г. № 33, в редакции от 26.11.2001 г., с изменениями от 1.03.2003 г. // Собрание законодательства РФ, 16.01.1995 г., № 3, ст.174.

должности составляют категорию «А». В категорию «Б» включены государственные должности, учреждаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А». К ним относятся, например, должности руководителей секретариатов, помощников, консультантов, советников и другие. К категории «В» отнесены должности, учреждаемые государственными органами для обеспечения и исполнения их полномочий. Это должности руководителей структурных подразделений государственных органов, их заместители, специалисты, другие государственные служащие. Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что только должностями категории «Б» и «В» являются государственными должностями государственной службы. В соответствии со ст.2 Федерального Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. <sup>22</sup>N 119-ФЗ в редакции Федеральных законов от 18.02.1999 N 35-ФЗ, от 07.11.2000 N 135-ФЗ под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В свою очередь государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Например, субъектом получения взятки признан консультант по экономическим вопросам отдела строительства администрации области, в должностные обязанности которого входила подготовка проектов постановлений администрации и распоряжений главы администрации области. Используя свое служебное положение, М. предложил руководству ОАО «Каменный брод» заключить выгодный для этого общества договор с ЗАО «Газэнергофинанс»; рекомендовал представителям АО «Запсибгазпром» и ЗАО «Газэнергофинанс» в качестве надежного партнера ОАО «Каменный брод». За такое содействие в коммерческой деятельности получил от руководителя ОАО «Каменный брод» взятку в сумме 401 тыс. рублей. М. осужден за получение взятки по п. «г» ч.4 ст.290 УК РФ. Протест в порядке надзора об отмене судебного решения и прекращении уголовного дела по тем основаниям, что осужденный необоснованно признан должностным лицом, оставлен Президи-

22 Федеральный Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 г. N 119-ФЗ в редакции Федеральных законов от 18.02.1999 N 35-ФЗ, от 07.11.2000 N 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 31.07.1995 г., № 31, ст.2990.

умом Верховного Суда РФ без удовлетворения, поскольку должность консультанта отдела строительства администрации области в соответствии с реестром государственных должностей государственной службы области, утвержденным постановлением областной думы, относится к государственным должностям категории «В»<sup>23</sup>.

Из изученных материалов усматривается, что к уголовной ответственности привлекаются должностные лица, выполняющие свои обязанности как постоянно, так и временно либо по специальному полномочию. Это означает, что субъект реализует свои полномочия на постоянной основе или в течение определенного периода времени, но они обязательно должны быть оформлены в соответствии с требованиями закона. Полномочия должностного лица должны быть возложены на него соответствующим документом: указом, приказом, решением или иным актом. Наличие специальных полномочий означает, что лицо выполняет определенные функции, возложенные на него законом, нормативным актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. К таковым можно отнести представителей общественности, привлекаемых к осуществлению властных полномочий по борьбе с преступностью или выполнение ими различных надзорных функций; стажеров в органах милиции, прокуратуры; заседателей в суде и других. Такие функции выполняются субъектами в течение определенного времени, либо однократно, либо совмещаются с основной работой.

Изучение уголовных дел показало, что не признаются взяткополучателями лица, которые хотя и являются должностными, но не могут осуществить требуемые за взятку действия или бездействия из-за отсутствия служебных полномочий или невозможности использовать свое служебное положение. Такие действия квалифицируются как мошенничество или иное преступление в зависимости от обстоятельств его совершения.

Из материалов изученных нами уголовных дел усматривается, что еще до возбуждения уголовного дела прокурор, следователь или орган дознания перед принятием решения, как правило, устанавливают правовой статус предполагаемого взяткополучателя как должностного лица. В противном случае трудно оценить имеющиеся материалы с точки зрения наличия основания для возбуждения уголовного дела о взяточничестве. В подавляющем большинстве дел следствие достаточно полно устанавливает

правовой статус субъекта получения взятки и приобщает к материалам дела соответствующие доказательства. Кроме правового положения лица, имеет существенное значение и то, за какие именно действия им была получена взятка, то есть за служебное или профессиональное поведение. В 10% изученных нами уголовных дел следствием необоснованно привлекались к уголовной ответственности лица, получившие вознаграждение за выполнение не должностных, а профессиональных обязанностей.

*Физическая деятельность субъектов взяточничества.* Изучение судебно — следственной практики подтвердило, что субъекты взяточничества выполняют целый комплекс действий, объединенных единым умыслом и направленных на достижение преступного результата. Вся их преступная деятельность протекает не спонтанно, а системно, так как предопределена рядом условий и обстоятельств. Преступное поведение субъектов посягательств коррупционной направленности зависит от многих объективных и субъективных факторов. В качестве объективного фактора выступает обстановка, предшествующая и способствующая совершению посягательства. Ее следует рассматривать в самом широком смысле, как то: состояние экономики в данном регионе, уровень развития законодательства, регулирующего те или иные общественные отношения, наличие пробелов в законодательстве, позволяющих принимать решения по усмотрению должностного лица, преступные традиции в государственном органе или учреждении и другие обстоятельства. Во многом действия лица, необходимые для достижения преступного результата, обуславливает окружающая обстановка. Эта закономерность просматривается в материалах дел различных регионов.

Вместе с тем, осуществляя преступную деятельность в одинаковых экономических и социальных условиях одного и того же региона и преследуя одинаковые цели, преступники все же действуют не идентично. Это означает, что одна и та же, по существу, схема способа действий преступников имеет индивидуальные черты в зависимости от личности субъекта преступления или иного участника преступной группы: преступной квалификации, уровня образования, интеллекта, иных личностных особенностей. Эти выводы сделаны авторами на основе изучения материалов уголовных дел и подтверждены полученными статистическими данными.

Анализ результатов рассмотрения уголовных дел показывает, что следователи необоснованно сужают способ совершения преступления до действий по приему-передаче предмета взятки и действий должностного лица в пользу взяткодателя. Для доказывания деяния субъекта этого недостаточно. Примером может служить уголовное дело по обвинению С. по

23 Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2000 года, утвержденный Постановлением президиума Верховного Суда РФ. Электронная правовая база данных Консультант +

ч.2 ст.291 УК РФ<sup>24</sup>. Будучи задержанным за сбыт видеокассет порнографического содержания, С. передал взятку в размере 300 рублей начальнику межрайонного отдела милиции по борьбе с правонарушениями в сфере общественной нравственности при УВД г. Саратова А. за принятие незаконного решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Следствием были добыты доказательства, подтверждающие факт предложения взятки должностному лицу — представителю власти и передачи денег в качестве взятки. В то же время следствием не были проверены обстоятельства задержания С., его показания о непричастности к продаже видеокассет порнографического содержания, что отрицательно повлияло на решение суда. Уже в ходе судебного следствия выяснилось, что не проверены данные материала проверки Фрунзенского РОВД г. Саратова об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении С. по ст.242 УК РФ на основании п.2 ст.5 УПК РСФСР, в то время как причины и обстоятельства задержания С. и отказ в возбуждении уголовного дела взаимосвязаны с предьявленным ему обвинением в даче взятки.

Наиболее успешно в суде рассматриваются и разрешаются уголовные дела, при расследовании которых следователи обстоятельно исследуют деятельность субъектов до дачи-получения взятки, во время передачи и после этого, выясняют причины и мотивы их действий, способы сокрытия следов преступления. В случаях, когда субъекты преступления и свидетели были тщательно допрошены по всем перечисленным действиям и обстоятельствам, а их показания подтверждались всей совокупностью собранных по делу доказательств, в судебном заседании не происходило отказов от ранее данных показаний со стороны заявителей и других свидетелей взяточничества.

Изучение материалов дел показало, что свидетели и подсудимые изменяют свои показания в суде, в основном, в тех случаях, когда они поверхностно допрашиваются во время предварительного следствия, их преступные действия не конкретизируются и не подтверждаются соответствующими доказательствами.

В ходе исследования авторы установили, что взятка почти всегда передается скрытно, без посторонних лиц и видимых следов (92%). Стадия сокрытия преступления либо совпадает со стадией совершения, либо предшествует ей. Субъекты стараются совершить преступление наиболее безопасным способом, поэтому способы совершения взяточничества чаще всего тщательно продумываются и разрабатываются преступниками, равно как и способы его сокрытия. Как показывает анализ уголовных дел и дан-

ные опроса сотрудников правоохранительных органов, чем более ответственное положение занимает взяточполучатель и чем больше размер взятки, тем изощреннее способы сокрытия преступления.

*Способ совершения взяточничества — это обусловленная объективными и субъективными причинами система действий (бездействия) субъектов взяточничества, направленных на достижение преступной цели, — выполнение служебной деятельности должностным лицом за незаконное вознаграждение.*

Анализ преступной коррупционной деятельности показал, что способ совершения преступления взяточдателем не исчерпывается лишь передачей предмета взятки. Им выполняются и иные действия (бездействие), направленные на получение блага за взятку. Все они оставляют в окружающей обстановке как материальные, так и интеллектуальные следы. Обнаружить эти следы и представить их в качестве доказательств возможно лишь при условии знания способа совершения преступления. Наши исследования позволили сделать вывод о том, что способ совершения преступления взяточдателем составляют действия по:

изучению обстановки в органе или учреждении, от которого взяточдатель ожидает деятельности в свою пользу; установлению должностного лица, от которого может зависеть решение вопроса в интересах субъекта;

установлению контактов со взяточполучателем лично или через соучастников;

определению условий выполнения служебного действия в интересах взяточдателя, уточнению предмета взятки и его размера (если предметом являются деньги), способа передачи;

подысканию предмета взятки или средств на его приобретение (например, получение денег займа, продажа имущества или заклад имущества в ломбард, получение ссуды, выделение денежных средств фирмой для передачи должностному лицу в интересах организации и др.);

передаче предмета взятки взяточполучателю либо соучастнику для передачи взяточполучателю;

принятию мер для сокрытия следов преступления (маскировка приема-передачи предмета взятки, организация безопасных условий передачи взятки, обеспечение алиби на случай задержания с поличным);

получению благ, которых добивался взяточдатель, и их использованию.

Способ совершения преступления взяточполучателем также не сводится лишь к получению предмета взятки. Его преступная деятельность включает следующие действия:

подбор возможного взяточдателя;

переговоры со взяточдателем лично или через соучастников об условиях взятки;

<sup>24</sup> Уголовное дело № 2-418-99. Кировский районный суд г. Саратова.

вымогательство взятки (требование дать взятку под угрозой совершения действий, которые могут причинить ущерб законным интересам гражданина, поставление взяткодателя в условия, когда он вынужден дать взятку, чтобы предотвратить вредные для его правоохраняемых интересов последствия);

прием взятки непосредственно от взяткодателя, через посредника либо завуалированным способом; действия по сокрытию преступления (маскировка приема-передачи предмета взятки, организация безопасных условий приема взятки, обеспечение алиби на случай задержания с поличным);

должностные действия (бездействие) в пользу взяткодателя, в том числе и незаконные.

Анализ материалов уголовных дел показывает, что взятки передаются за совершение следующих незаконных действий:

- 1) незаконное освобождение от административной ответственности (16%);
- 2) незаконное прекращение уголовных дел или отказ в возбуждении уголовных дел (15%);
- 3) общее покровительство и попустительство по службе (13,4%);
- 4) избрание меры пресечения, не связанной с заключением под стражу (9%);
- 5) возвращение имущества, на которое наложен арест (6%);
- 6) незаконное освобождение от дисциплинарной ответственности (6%);
- 7) другие.



Схема 10. Виды незаконных действий должностных лиц, выполняемых за взятку.

В качестве примера можно привести уголовное дело по обвинению заместителя прокурора Н-ского района С., которая получила взятку в размере 1000 долларов США от адвоката К., осуществлявшей защиту обвиняемого И. Взятка была передана за использование С. своих служебных полномочий и должностного положения при утверждении неза-

конного постановления о прекращении уголовного дела в отношении И. вследствие акта амнистии<sup>25</sup>.

Незаконность действий должностного лица и факты вымогательства взятки иногда достаточно сложно установить. Следствию и суду приходится подробно исследовать деятельность взяткодателя до передачи взятки. Особую сложность представляют дела, по которым взятки требовались за сокрытие фактов нарушения правовых норм. Например, по делам о взятках за уклонение от налоговых санкций, как правило, проводятся судебно-бухгалтерские и судебно-экономические экспертизы для установления фактов нарушения взяткодателя законодательства (69,4%). Показательно дело по обвинению Главного государственного налогового инспектора по К-ому району Б.<sup>26</sup>. Проводя выездную налоговую проверку в АОЗТ «Универсам «Выборгский», он держал в напряжении директора АОЗТ П., угрожал выявлением сокрытых от налогообложения доходов и взысканием крупных штрафов, вынудил дать взятку за составление положительного акта. Следствие вынуждено было проверить наличие сокрытых доходов, чтобы решить вопрос о вымогательстве в действиях Б., для чего в ходе расследования были назначены две экспертизы по этому вопросу (судебно-бухгалтерская и судебно-экономическая, а в суде — комплексная судебная бухгалтерско-экономическая). Финансово-хозяйственная деятельность была проверена сплошным методом за весь период работы универсама. Эксперты занижений доходов не установили.

Для соучастников взяткодателя и взяткополучателя способ совершения преступления заключается в выполнении части действий (бездействия), образующих способ совершения взяточничества тем субъектом, на стороне которого выступает соучастник. Например: соучастник взяткодателя устанавливает контакт со взяткополучателем и ведет с ним переговоры об условиях взятки; соучастник взяткополучателя предоставляет свое жилище для приема взятки и обеспечивает наблюдение за обстановкой.

В этом смысле интересно уголовное дело по обвинению Г., осужденного по ст.ст. 33, п.4 ст.291 ч.2 и ст.327 ч.2 УК РФ<sup>27</sup>. Имея возможность с помощью своей матери, проживающей в Караганде Республики Казахстан, получать в ГАИ УВД Караганды водительские права, свидетельства об окончании курсов водителей и экзаменационные карточки водителя об обучении и сдаче экзаменов гражданами, Г. осуществлял подбор потенциальных взяткодателей

25 Уголовное дело №1-236/02. Архив федерального суда Невского района Санкт-Петербурга.

26 Уголовное дело № 72— 7228-97. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

27 Уголовное дело № 72-81-97. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

для получения водительских удостоверений без обучения и сдачи экзаменов. Для этого через Интернет поместил в газете «АвтоPrice» объявление следующего содержания: «Помогу оформить права категории ВС без Вашего участия». Указал свой номер телефона и имя. По телефону к нему обращались граждане, желающие незаконным способом получить водительские удостоверения. Г. склонял их к даче взятки за получение водительского удостоверения, объясняя, что документы будут направлены из Караганды. Граждане передавали Г. по его указанию 4 фотографии, паспортные данные и 300-400 долларов США, которые он направлял через проводников поезда Санкт-Петербург-Караганда своей матери в Караганду, а оттуда также через проводников получал водительские удостоверения. Всего в течение года Г. подстрекнул к совершению взяточничества 19 человек. В судебном заседании защитой была выдвинута версия о том, что Г. не знал, кто именно получал взятки за оформление водительских удостоверений и каков механизм выдачи документов, поэтому он не может быть признан соучастником дачи взяточничества. Суд с доводами защиты не согласился, мотивируя тем, что Г. вменено в вину не пособничество в получении взяток, а подстрекательство к их даче.

Правильное и полное установление всех обстоятельств, касающихся способа совершения преступления, позволяет исследовать всю деятельность виновного, направленную на достижение преступного результата, и правильно квалифицировать содеянное.

Способ дачи-получения взятки может быть открытым, т. е. из рук в руки, и завуалированным, когда деятельность по передаче-получению взятки маскируется иными взаимоотношениями между субъектами. Среди изученных нами дел преобладали факты простого способа передачи взятки (85%).

Сведения о завуалированных способах совершения взяточничества получены нами из результатов опросов, наблюдений и анализа материалов органов дознания.

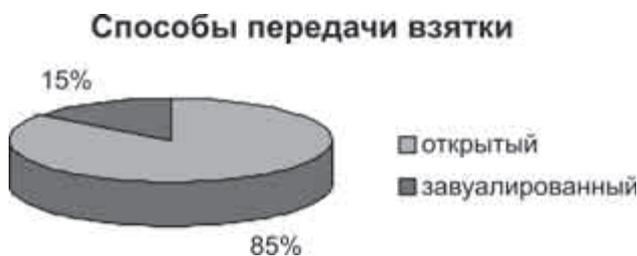


Схема 11. Классификация способов передачи взятки.

Используются следующие способы маскировки дачи-получения взятки: передача взятки под видом подарка; отпуск товаров по льготным (заниженным) ценам; заключение фиктивных трудовых соглаше-

ний и гражданско-правовых договоров и выплата по ним взяткополучателю или его родным и знакомым (а также доверенным лицам) за якобы выполненную работу, работу по совместительству и т. д.; выполнение для взяткополучателя безвозмездно или явно за низкую оплату каких-либо работ хозяйственного назначения (ремонт квартиры, машины, изготовление мебели, пошив дорогой одежды, строительство коттеджей и проч.); внесение денег непосредственно на банковский счет взяткополучателя; организация специальных аукционов для должностных лиц с целью приобретения ими автомашин, антиквариата и других ценностей по минимальным ценам; оплата обучения детей и родственников должностного лица, содержание в элитных детских учреждениях; прием вкладов под высокие проценты; выплата завышенных гонораров за лекции; издание книги, автором которой является взяткополучатель, неоправданно большим тиражом и выплата баснословно-го авторского вознаграждения; передача акций юридического лица или иных ценных бумаг родственникам или доверенным лицам взяткополучателя; создание и финансирование специальных фондов; финансирование партий, движений, кандидатов на выборные должности и многие другие. Эти способы редко встречаются в материалах уголовных дел, поскольку доказывание взятки, маскируемой указанными действиями, является чрезвычайно сложным.

*Место и время совершения* взяточничества имеет особое значение, поскольку благодаря этим категориям система преступления, во-первых, приобретает определенные пространственно-временные характеристики, а во-вторых, позволяет определить соотношение деятельности всех субъектов взяточничества в пространстве и времени.

Как показали наши исследования, место и время связывают между собой и в значительной мере обуславливают остальные элементы системы взяточничества. Это означает, что существуют закономерные связи между местом и временем передачи взятки и выполнения служебных действий в интересах определенного лица или организации и субъектами преступления, а также предметом взятки.

Вследствие того, что 84% уголовных дел возбуждено по заявлениям взятодателей, а 79% по результатам проведенного оперативного эксперимента, во всех этих случаях следствием установлена конкретная дата и даже час передачи предмета взятки и точное место.

Среди мест приема передачи предмета взятки преобладают служебные кабинеты должностных лиц — 38 %, офисы взятодателей — 14 %, салоны автомобилей — 13 %, общественные места (гостиницы, кафе, парки, улицы и др.) — 12 %, квартиры взятополучателей — 18 3%, иные места — 5 %.

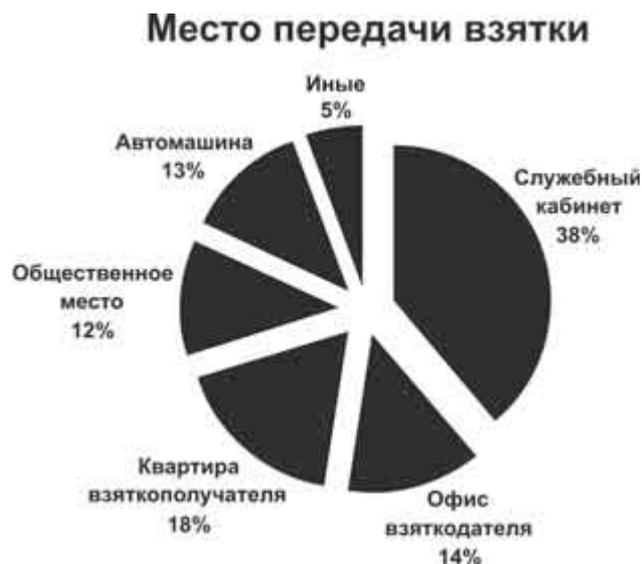


Схема 12. Место передачи взятки.

Установлено, что передача предмета взятки в 68% случаев происходит в рабочее время в промежутке между 9 и 18 часами. В нерабочее время (после 18 часов) взятки передавались по 20%, 7% взятки переданы в выходные дни и во время отпуска взяткополучателя, по 5% дел время приема-передачи взятки не установлено.

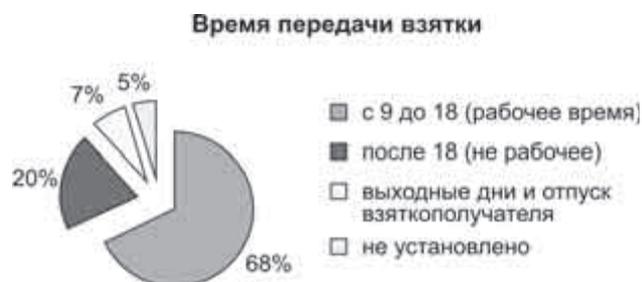


Схема 13. Время передачи взятки.

По нескольким делам при совершении взятничества передача взяткодателем и прием предмета взятки взяткополучателем не совпадали по времени. Такая ситуация вызывалась маскировкой способа совершения преступления, поэтому предмет оставался в условленном месте, откуда забирался взяткополучателем или его соучастником. При этом наличествуют способы маскировки, когда преступники не вступают в непосредственный контакт в определенный момент времени и связаны лишь местом совершения преступления.

Например: инспектор отдела режима и охраны следственного изолятора Г. за передачу заключенным вещей и денег получал взятки от их родственников через автоматическую камеру хранения, номер которой и шифр заранее по телефону сообщал взяткодателям. Ни он, ни они в лицо друг друга не

знали, поскольку лично не общались<sup>28</sup>.

Анализ материалов позволил классифицировать взятки в соответствии с тем, как соотносится время передачи-приема взятки и выполнения служебного действия (бездействия) должностным лицом, и выделить взятку-подкуп, взятку-благодарность и взятки, передаваемые систематически или периодически за покровительство и попустительство.

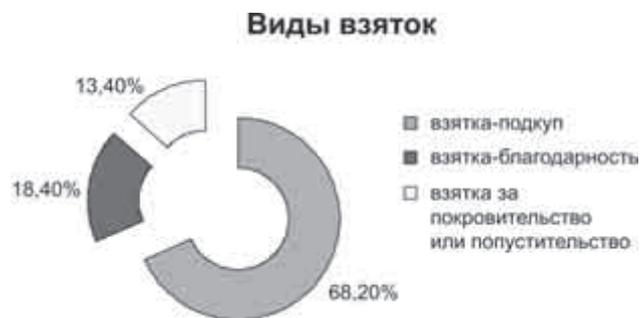


Схема 14. Классификация взятки.

*Взятка-подкуп* передается до совершения служебного действия (бездействия) и заранее предопределяет, обуславливает поведение должностного лица. Из массива изученных дел такой вид преобладал (68,2%). Установлена закономерная связь между взяткой-подкупом и требованием взяткодателя выполнения должностным лицом незаконных действий в интересах дающего взятку.

*Взятка-благодарность* передается после совершения должностным лицом служебного действия в знак благодарности за правильно и четко выполненные служебные обязанности. Инициатором такой взятки почти всегда является взяткодатель. Из изученных дел такой вид взятки выявлен в 18,4% случаев. Полагаем, что эта цифра не отражает фактического состояния дел, поскольку, по мнению сотрудников правоохранительных органов, при взятке-благодарности не совершается незаконных действий, которые могли бы быть выявлены при проверки деятельности должностного лица: взяткодатель доволен достигнутым результатом, поэтому не заявляет о переданной взятке, а взяткополучатель удовлетворяется полученным дополнительным вознаграждением за свою законную деятельность. Наиболее распространены взятки-благодарности в системе здравоохранения, муниципальных и образовательных учреждениях.

3) *Взятка за покровительство или попустительство по службе* (13,4%) передается за благоприятное решение вопросов, входящих в компетенцию должностного лица. Такого рода взятки должностные лица получают от подчиненных или подконтроль-

28 Уголовное дело № 72-506-99. Архив Санкт-Петербургского городского суда.

ных лиц и чаще всего независимо от времени выполнения служебного действия (бездействия) в интересах взяткодателя. Как покровительство могут быть расценены действия, связанные с незаслуженным поощрением, внеочередным необоснованным повышением в должности, иным способствовани- ем карьере взяткодателя. К попустительству относится непринятие должностным лицом мер за допущенные нарушения по службе, отсутствие реагирования на неправомерное поведение. Получение взятки предполагает определенное поведение или отношение должностного лица. Для данного вида взятки характерно систематическое вручение пред- метов взятки либо в обусловленное время (напри- мер, день выдачи заработной платы), либо в связи с возникновением определенных ситуаций (напри- мер, проверка налоговой инспекцией). При анализе доказательств следователь должен иметь в виду, что предметом взятки может быть доля похищенного в случае осведомленности должностного лица об источнике денег или материальных ценностей, пере- данных в качестве взятки, и его участия в хищении в той или иной форме. Установив такие обстоятель- ства, следователь выносит постановление о разгра- ничении этих составов и обосновывает свою пози- цию относительно квалификации таких эпизодов в обвинительном заключении.

Изучение материалов уголовных дел показывает, что следователи нередко ограничиваются установле- нием места и времени передачи взятки, оставляя без внимания время и место совершения всех иных дей- ствий (бездействия), входящих в систему деятель- ности субъектов преступления, образующую спо- соб взяточничества. В результате искусственно су- жается предмет доказывания, что приводит к осла- блению доказательственной базы и ее разрушению в суде.

Доказывание места и времени совершения пре- ступления осуществляется всеми процессуальными средствами, используемыми в расследовании, одно- временно с установлением других обстоятельств. Как видно из материалов уголовных дел, такими средствами чаще всего являются: допросы свидете- лей, подозреваемых и обвиняемых, очные ставки, анализ различного рода документов, касающихся поведения должностного лица и взяткодателя, а так- же их соучастников. По некоторым изученным нами делам проводились следственные эксперименты для проверки возможности взяткодателя и взяткополу- чателя попасть в определенное место в конкретный момент времени. Их результаты следствием и судом были признаны доказательствам.

*Психическая деятельность субъектов взяточни- чества.* Для взяточничества как преступного пове- дения, кроме внешней, физической деятельности,

выражающейся в совершении определенной систе- мы физических действий (бездействия), характер- на и психическая деятельность. Последняя заключа- ется в мыслительной деятельности субъектов, ини- циированной определенным побудительным мо- тивом и направленной на создание модели пред- стоящего преступного поведения для достижения противоправного результата. Изучение судебно- следственной практики показало, что каждый субъ- ект взяточничества (100%) планировал свою пре- ступную деятельность, сочетая в своем сознании интеллектуальный и волевой акты, то есть действо- вал с прямым умыслом.

С установлением умысла напрямую связана про- блема доказывания цели и мотива действий субъ- ектов взяточничества. Мотив рассматривается как осознанное побуждение, обуславливающее дей- ствие для удовлетворения какой-либо потребности человека. Его можно назвать побудительной причи- ной, поводом к преступному действию. Поскольку получение взятки — всегда корыстное преступле- ние, которое предполагает извлечение личной мате- риальной выгоды для себя или своих близких, мо- тивы взяткополучателя всегда корыстные, а целью является незаконное обогащение. Под целью пони- мается предмет стремления, предвосхищение в со- знании человека результата, на достижение которо- го направлены действия. Цель указывает, на что на- правлено действие субъекта.

Только по 32% дел установлено, в силу каких при- чин должностное лицо совершило преступление. Чаще всего взяткополучатели среди мотивов указы- вают: плохое материальное обеспечение (16%), от- сутствие опыта в исполнении должностных обяза- ностей (9%), сложившиеся преступные традиции в коллективе (4%) и др. (3%). По 68% дел субъекты во- обще не признали факта получения взятки, объяс- няя принятие вознаграждения причинами некри- минального характера.

### Мотивы получения взятки

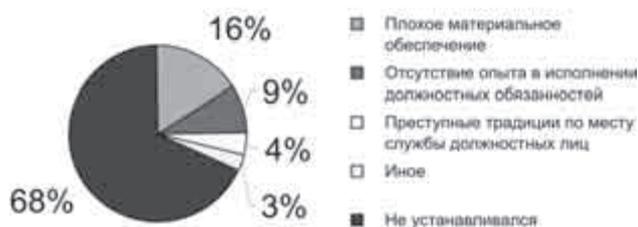


Схема 15. Мотивы получения взятки.

Приведенные взяткополучателем объяснения мотива своего поступка по большинству изученных дел были тщательно исследованы следствием и су- дом.

Так, Н. — оперуполномоченный отдела по борьбе с незаконным оборотом наркотиков — получил взятку от гр. Ш. якобы за отказ в возбуждении уголовного дела по факту обнаружения у последнего в автомашине пакетика с порошком белого цвета, предположительно наркотическим веществом. Являлось ли обнаруженное вещество наркотическим, установлено так и не было, поскольку изъятый порошок был утрачен в ходе проверки. При получении части взятки в размере 2 тысяч долларов США Н. потребовал от Ш. расписку на оставшуюся сумму обусловленной взятки. В расписке Н. велел указать вымышленную фамилию вместо своей, а причину долга — возмещение ущерба после дорожно-транспортного происшествия по вине Ш. На следствии и в суде Н. настаивал на версии возврата Ш. этого долга. Для опровержения на предварительном следствии были назначены и проведены судебные авто-технические экспертизы по автомашине Н. и автомашине Ш., товароведческая экспертиза, судебно-почерковедческая экспертиза по расписке Ш., допрошены свидетели. Суд принял полученные доказательства и оценил приведенные следствием доводы в опровержение версии защиты. Наряду с этим суд принял в качестве доказательства улику поведения Н. при задержании с поличным. Нелогичным и противоречащим собственным объяснениям признано поведение Н., который после получения от Ш. денег в сумме 2 тысяч долларов США вместо того, чтобы с возвращенным долгом удалиться с места встречи, начал движение мимо своего автомобиля по проезжей части дороги, сорвался на бег, а когда заметил преследование сотрудниками милиции, выбросил пакет с деньгами в снег на обочину дороги. Противоречило версии защиты и требование Н. указать в долговой расписке чужую фамилию<sup>29</sup>.

Некоторые уголовные дела возбуждались по факту незаконного вознаграждения должностному лицу по статье о получении взятки, однако в ходе расследования выяснялось, что мотив субъекта был не корыстным, например, полученное вознаграждение направлено должностным лицом на удовлетворение нужд трудового коллектива или организации в целом. Следствие, а в некоторых случаях суд, переквалифицировали содеянное на злоупотребление служебными полномочиями.

Как показало исследование, цели и мотивы взяткодателей представляли собой различные потребности, удовлетворение которых было связано с принятием должностным лицом соответствующего решения. Цели, которыми руководствуются взяткодатели в своей преступной деятельности, можно подразделить на законные и незаконные.



Схема 16. Классификация целей взяткодателей.

Эта классификация имеет криминалистическое значение, так как при достижении взяткодателем законных целей за взятку может практически не оставаться следов преступления, поскольку взяткополучатель в этом случае выполняет правомерные служебные действия в рамках должностной инструкции. В этих случаях отсутствуют нарушения или отклонения, которые могли бы быть зафиксированы при исследовании деятельности должности лица.

Удовлетворяя незаконные интересы взяткодателя, взяткополучатель вынужден выйти за рамки служебных обязанностей, допустить отклонение от установленной процедуры принятия решения, что обязательно оставляет материальные и интеллектуальные следы. Зная суть законопослушного поведения должностного лица, следователь путем анализа, сопоставления фактов-последствий законных служебных действий и выполненных за взятку выявляет следы взыскания, закрепляет их и оценивает как возможные доказательства по уголовному делу. Такая работа осуществляется следователем при исследовании документов, производстве допросов сослуживцев взяткополучателя, проведении ревизий и экспертиз.

С исследованием цели и мотива взяткодателя напрямую связан вопрос установления в действиях взяткополучателя такого квалифицирующего признака, как вымогательство. Только в случаях, если взяткодатель вынужден дать взятку должностному лицу, преследуя свои законные цели или защищая правоохраняемые интересы, требование должностного лица передачи ему взятки может рассматриваться как вымогательство. Именно этот момент наиболее сложен при квалификации содеянного и доказывании вины субъекта.

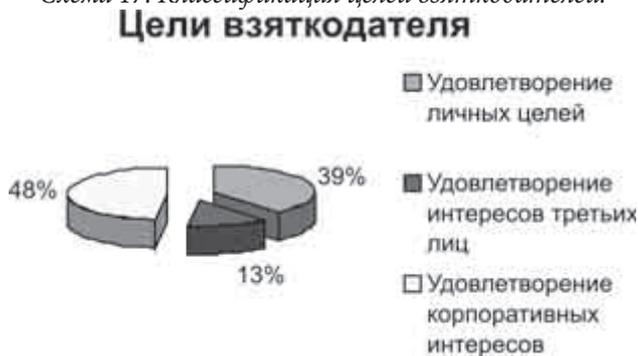
Изучая материалы уголовных дел, авторы выделили следующие цели, преследуемые взяткодателями:

- 1) удовлетворение личных целей взяткодателя, получение за взятку каких-либо благ или выгод для себя лично (39%);
- 2) удовлетворение интересов третьих лиц, чаще всего родственников, супругов, знакомых, в благополучии которых заинтересован взяткодатель (13%);
- 3) удовлетворение корпоративных интересов (48%), когда за взятку пытаются приобрести какие-

<sup>29</sup> Уголовное дело № 72-2223-99. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

либо блага для коллектива или организации в целом, либо для определенной группы лиц. Например, по одному из уголовных дел заместитель генерального директора по указанию генерального директора передал взятку начальнику пожарной службы, выехавшему в организацию на пожар, за неотражение факта возгорания в отчетности и непривлечение к административной ответственности руководства<sup>30</sup>. В таких случаях возникают сложные отношения между руководителем организации и подчиненными ему работниками, выполняющими по его указанию действия по передаче взятки в интересах организации. Руководитель (или иное должностное лицо), предложивший своему подчиненному для достижения желаемого действия (бездействия) в интересах своей организации дать взятку должностному лицу, несет ответственность по соответствующей части ст. 291 УК РФ как исполнитель преступления, а работник, выполнивший поручение, — как соучастник дачи взятки<sup>31</sup>.

Схема 17. Классификация целей взяткодателя.



Предмет взятки — это любые материальные ценности и услуги материального характера, представляющие определенную имущественную выгоду, полученную должностным лицом за совершение служебных действий (бездействия).

Обобщение судебно-следственной практики показало, что самыми частыми (72 %) являются случаи передачи должностному лицу в качестве предмета взятки денег. Наметилась устойчивая тенденция передачи в качестве взятки валюты, чаще всего долларов США (64%), а в последнее время — евро. Такое явление мы связываем с непрекращающейся инфляцией в стране. Преступники, следуя соображениям экономической целесообразности, пытаются сохранить от девальвации свои незаконные вознаграждения, поэтому прибегают к более устойчивой валюте.

30 Уголовное дело № 181-2000. Архив Юрьев-Польского районного суда Владимирской области.

31 П. 12 постановления Верховного суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» от 10.02.2000 г. № 6.

Предмет взятки

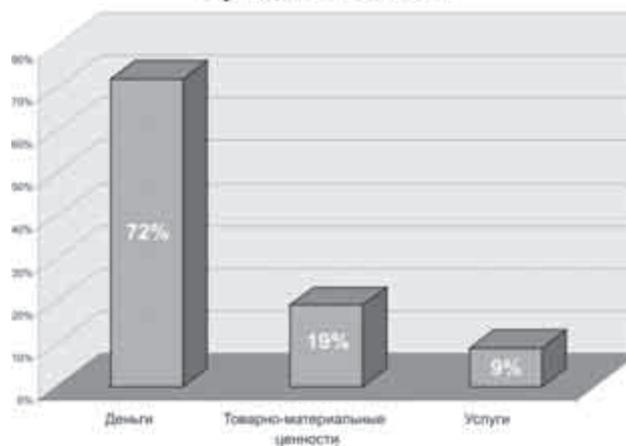


Схема 18. Предмет взятки.

Значительный процент (19%) предметов взятки составляют товарно-материальные ценности. Наиболее часто встречаются такие вещи, как бытовая техника, компьютеры, мобильные телефоны (иногда вместе с абонентской платой за них), предметы одежды, посуда, хрусталь, предметы роскоши. По нескольким делам предметом взятки послужили автомобили, которые были переданы взяткополучателям вместе с генеральной доверенностью или доверенностью на право управления. Как правило, выдача доверенности лишь скрывает истинное намерение взяткодателя передать должностному лицу автомобиль как предмет взятки. Обращает на себя внимание и такой предмет взятки, как продукты питания или угощение. Чаще всего они передаются вместе с деньгами, как, например, в деле по обвинению Н., участкового инспектора отделения милиции, который получил от предпринимателя С. деньги в сумме 250 рублей и продукты питания (спиртные напитки, колбасные изделия, консервы) за непривлечение к административной ответственности в связи с выявленными нарушениями правил торговли — отсутствием сертификата качества на продукты питания<sup>32</sup>.

Угощение может представлять собой и самостоятельный предмет взятки. Примером может служить уголовное дело по обвинению двух государственных налоговых инспекторов, которые в течение полутора лет систематически получали взятки в виде обедов и ужинов в ресторане от его директора, стремившегося таким образом избежать налоговых проверок. Размер взятки в виде систематических угощений составил 5658666 неденоминированных рублей<sup>33</sup>.

32 Уголовное дело № 72-2321-98. Архив Санкт-Петербургского городского суда.

33 Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. №5. 1998.

Услуги как предмет взятки по уголовным делам встречается редко (9%), однако это не соответствует реальности. Напротив, в интервью практические работники сообщают, что должностные лица весьма широко используют такой способ вознаграждения, прежде всего потому, что он весьма легко маскируется. Особенно, если применяется такой прием сокрытия следов, как частичная оплата услуги по документам. Наиболее распространены взятки в виде таких услуг, как: ремонт квартир, строительство дачных домов и коттеджей, ремонт автомобилей, направление в зарубежные командировки и их финансирование и др. Нами выявлена закономерность, существующая между предметом взятки — услугой и характером деятельности той организации, в интересах которой передается взятка. Иными словами, если взятка передается в корпоративных интересах, то наиболее вероятно, что будет предоставлена в качестве взятки та услуга, которая предоставляется данной организацией населению или смежная. Так, оперуполномоченный отдела по незаконному обороту наркотиков криминальной милиции Б. неоднократно получал взятки от директора медицинской фирмы за выдачу справок о соответствии условий хранения, учета и уничтожения наркотических, сильнодействующих и ядовитых препаратов, пролонгацию лицензии, за сообщения о предстоящих проверках и за другие действия по службе. В качестве взятки ему оказывались услуги в виде лечения и протезирования зубов. Для установления размера взятки следствие изъяло и приобщило к делу журнал предварительной записи больных, медицинскую карту стоматологического больного, тарифы фирмы на стоматологические услуги и протезирование. Кроме этого, доказательствами были признаны показания руководителя фирмы, лечащего стоматолога и врача-протезиста, допрошенных в качестве свидетелей по данному факту<sup>34</sup>.

Ценные бумаги как предмет взятки в уголовных делах практически не фигурируют. Объясняется это, видимо, незначительным обращением ценных бумаг и сложностью процедуры перерегистрации их владельца.

Взятки в виде денег, иных ценностей, а также оказание материальных услуг могут быть предоставлены не только самому должностному лицу, но и его родным и близким (5,2% ).

34 Уголовное дело № 72-1294-98. Архив Санкт-Петербургского городского суда.

### Способ передачи взятки

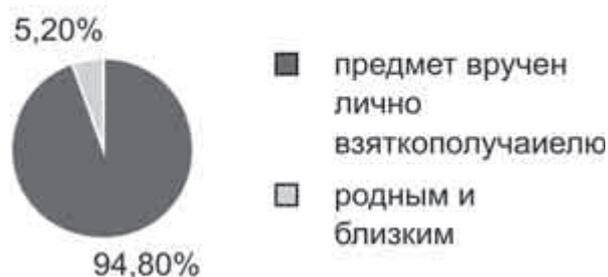


Схема 19. Способ передачи взятки.

Полагаем, что в действительности способ передачи взятки через родственников или знакомых является наиболее распространенным. Об этом свидетельствуют опросы практических работников. Интервьюируемые характеризовали эту ситуацию как способ маскировки получения взятки. Именно в связи с этим такие случаи редко выявляются, а если выявляются, то их доказывание осложняется отсутствием прямой связи между предметом взятки и взятополучателем. В соответствии с законодательством обязательным условием для наступления уголовной ответственности является наличие осведомленности и согласия на такие действия должностного лица, поэтому в ходе расследования уголовного дела должны быть добыты доказательства того, что должностное лицо знало о передаче взятки, не возражало против этого и использовало свои служебные полномочия в интересах взятодателя.

Изучение судебно-следственной практики свидетельствует о высоком профессиональном уровне деятельности следствия по доказыванию предмета взятки. В материалах дела, как правило, содержатся достаточные для изобличения виновных данные о сумме взятки, о виде валюты, какими купюрами она была дана, индивидуальные признаки купюр, особенности и индивидуальные признаки упаковки. В случаях проведения оперативного эксперимента — передачи взятки под контролем во всех случаях фиксировались номера денежных купюр.

Когда в качестве предмета взятки передавались товарно-материальные ценности, следствие устанавливало их наименование, количество, размер, объем, вес, индивидуальные признаки, данные о месте и времени приобретения. По подавляющему большинству дел (69,4%) следствие устанавливало источник средств для приобретения предмета взятки, что имело важное доказательственное значение в суде.

Имеют место случаи преобразования предмета взятки в иное имущество.

В качестве примера можно привести уголовное дело по обвинению начальника отряда противопожарной службы Управления внутренних дел В-ской

области К. и начальника пожарной части М. в получении взятки от представителя общества с ограниченной ответственностью «АЗС-Комплекс» за согласование изменения проекта строительства склада светлых нефтепродуктов. В качестве взятки должностные лица потребовали деньги в сумме 20 000 р., но за неимением наличных денег взяткодатель предложил 8485 л дизельного топлива, принадлежащего Обществу. Поскольку в таком объеме топлива взяткополучатели не нуждались, они достигли договоренности с мебельной фирмой об обмене дизельного топлива на мебель. В результате этих действий М. получил спальную гарнитуру стоимостью 14 000 р., а К. — набор мебели для прихожей стоимостью 5000 р. и шкаф трехстворчатый с антресолью стоимостью 1500 р. С целью доказывания предмета взятки следствие произвело выемку документов из ООО «АЗС-Комплекс» и мебельной фирмы, документальные ревизии в этих организациях с использованием метода встречной проверки документов (ведомостей, заборных листов на получение топлива и др.), а также обыски в квартирах обвиняемых, в ходе которых были обнаружены указанные предметы мебели. Кроме этого, были допрошены работники заправочной станции, водители мебельной фирмы и другие свидетели<sup>35</sup>.

Размер взятки — услуги, определяется следствием по ценам, расценкам или тарифам на услуги, оказываемые организацией (76%). Реже (22%) следователи ссылались в обвинительных заключениях на оценки свидетелей, допрошенных по стоимости услуг, предоставленных взяткополучателям. Только по 2% дел проводились судебные экспертизы: товароведческие и судебно-строительные.

### Средства установления размера взятки

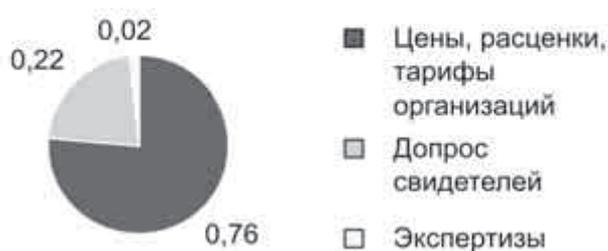


Схема 20. Средства установления размера взятки.

Из числа изученных фактов взяточничества 52% совершены в крупном размере, то есть в размере, превышающем 300 МРОТ. Обратил на себя внимание факт отсутствия в материалах дел справки о минимальном размере оплаты труда (МРОТ) на момент передачи предмета взятки. Обычно следствие и суд лишь ссылаются на конкретную стоимость предме-

та взятки и дают ей свою оценку, соотнося ее с размером 300 МРОТ<sup>36</sup>.

Закон не определяет минимального размера взятки, поэтому принятие должностным лицом незаконного вознаграждения любой стоимости образует состав преступления. Это подтверждается и практикой. Наименьшей стоимостью предмета взятки среди изученных материалов явилось получение денег в размере 250 рублей<sup>37</sup>. Опрос следователей, прокуроров и оперативных работников органов дознания показал, что в случаях незначительной стоимости предмета взятки в возбуждении уголовного дела обычно отказывается в связи с малозначительностью (как по получению взятки, так и даче взятки).

Согласно данным опроса населения, размер взятки зависит от экономического благосостояния региона и колеблется от 660 рублей в Карелии до 6500 рублей в Санкт-Петербурге<sup>38</sup>.

По большинству изученных дел (58%) следственные органы устанавливали источник средств на приобретение или оплату предмета взятки. Наиболее часто взяткодатели ссылаются на личные сбережения и заемные средства. Последнее, как правило, находило подтверждение в показаниях свидетелей и расписках, приобщенных к материалам дел. По преступлениям о передаче взятки в корпоративных интересах использовалось в качестве предмета взятки имущество, находящееся в ведении или на балансе организации. В ряде случаев деньги на взятку были получены прямо из кассы организации под отчет лицом, фактически передававшим взятку. Только в одном деле следствие установило, что получение наличных денег из кассы под отчет было отражено в бухгалтерском учете, и впоследствии взяткодатель отчитался за полученную сумму. По основному массиву дел следствием эти вопросы не исследовались. По нашему мнению, это является пробелом в доказывании.

Ни по одному делу не прослеживались в качестве предмета взятки вещи и деньги, полученные незаконным путем. По данным опроса работников правоохранительных органов, взяткодатели на следствии не признаются в незаконном приобретении предметов взятки, боясь наступления уголовной ответственности. Практически все взятки, передаваемые за покровительство и попустительство (13,4%) передаются из незаконно полученных источников, выплачиваются контролирующим, надзирающим и руково-

36 В соответствии с изменениями УК РФ от 8.12.2003 года крупный размер взятки составляет 150000 рублей. См.: Федеральный закон от 8.12.2003 г. № 162-ФЗ в редакции от 11.03.2004 г. «О внесении изменений и дополнений в УК РФ» // Собрание законодательства, 15.12.2003 г., № 50, ст.4848.

37 Уголовное дело № 72-2321-98. Архив Санкт-Петербургского городского суда.

38 Аргументы и факты. 2002. № 41.

35 Уголовное дело № 2-24/2000. Архив Владимирского областного суда.

дящим работникам систематически за снижение качества контроля, сокрытие нарушений в финансово-хозяйственной деятельности, за общее благоприятное отношение.

Изучение судебно-следственной практики показало, что по большинству дел следствием было собрано достаточно доказательств по предмету взятки и выяснены все основные обстоятельства, связанные с его характеристикой. С целью процессуального введения предмета взятки в материалы уголовного дела составлялись протоколы личного обыска взяткополучателя, если предмет находился при нем в момент задержания с поличным, либо протокол осмотра места происшествия, если предмет взятки был «брошен» субъектом или оставлен на месте. Если предмет взятки передан ранее, до получения сообщения о преступлении, либо сокрыт взяткополучателем, то его поиск осуществлялся путем проведения обыска, и обнаружение предмета взятки фиксировалось в протоколе обыска. В случаях, когда было достоверно известно место нахождения предмета, производилась его выемка. Как правило, предвзял поиск предмета взятки подробный допрос взяткодателя или иного лица, которому были известны факты, касающиеся предмета взятки. В ходе допроса следователи чаще всего устанавливали его наименование, качество, индивидуальные особенности, стоимость и другие свойства, по которым его можно было обнаружить при поиске. Это особенно важно для случаев, когда предмет взятки изменялся во время пребывания в пользовании у взяткополучателя.

Так, по уголовному делу, возбужденному по фактам взяточничества в медицинском ВУЗе, предметом взятки являлась шуба, переданная заместителю декана по работе с иностранными студентами за отмену приказа об отчислении студента Афганистана. С момента вручения взятки до возбуждения уголовного дела прошло более двух лет, в течение которых шуба была дважды отремонтирована в ателье (перешиты пуговицы, заменены манжеты, вшита меховая вставка на правую полочку). Взяткодатель с трудом опознал предмет взятки, заявив, что внешний вид шубы изменен. Для доказывания был проведен целый ряд опознаний шубы различными свидетелями, допросы в качестве свидетелей специалиста-товароведа, работников ателье, сотрудников деканата, назначена судебно-товароведческая экспертиза<sup>39</sup>.

После изъятия предмета взятки следователи всегда производят его осмотр, фиксируют индивидуальные особенности. В некоторых случаях предмет взятки предъявлялся для опознания взяткодателю, взяткополучателю, иным лицам, видевшим его у взяткодателя или взяткополучателя либо при иных обстоятельствах. Однако лишь по 7% дел по предмету и его

упаковке проводились судебные экспертизы: трасологическая, дактилоскопическая, биологическая, товароведческая, почерковедческая, строительная.

На основе изученных материалов нами составлен алгоритм доказывания предмета взятки, который представлен в виде схемы 21.



Схема 21. Алгоритм доказывания предмета взятки

39 Уголовное дело № 38619. Архив прокуратуры Санкт-Петербурга.

*Проблемы расследования взяточничества.* Анализ судебно-следственной практики позволил выявить основные проблемы расследования дел о взяточничестве, проанализировать комплекс используемых средств доказывания, а также недостатки, допускаемые при расследовании и судебном рассмотрении. Указанные вопросы представляют интерес прежде всего потому, что меры наказания по делам о взяточничестве назначаются, в основном, условные или ниже низшего предела той меры, которая указана в санкции статьи, то есть уголовное преследование своей цели не достигает.

*Поводы и основания возбуждения уголовных дел о взяточничестве.* Среди поводов возбуждения уголовных дел о взяточничестве преобладают заявления граждан. По ним возбуждается 81% уголовных дел. Значительно реже поводом для возбуждения служат сообщения, полученные из иных источников: учреждений, организаций; средств массовой информации; из актов проверок и ревизий, проводимых контролирующими органами. Такие дела составляют 2%. По 7% дел факты взяточничества выявлялись при расследовании иных преступлений, а материалы о взятке выделялись в самостоятельное производство. Менее пяти процентов дел возбуждено по материалам органов дознания.

Сложность выявления взяточничества объясняется его высокой латентностью, обусловленной завуалированным способом дачи-получения взятки, слабым взаимодействием правоохранительных и контролирующих органов, недостаточной координацией деятельности оперативных служб ОВД, Госнаркоконтроля и ФСБ при проведении оперативно-розыскной деятельности. А все это является результатом специфической природы взяточничества как преступления двустороннего, при совершении которого обе действующие в нем стороны (взяткодатель и взяткополучатель) преследуют противозаконные цели, и объективно отсутствует лицо, заинтересованное в разоблачении преступников.

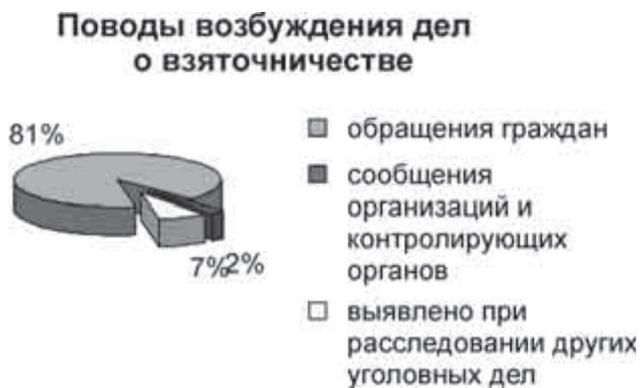


Схема 22. Основные поводы возбуждения уголовных дел о взяточничестве.

Обращения граждан с заявлениями о взяточничестве неоднородны. Преобладают заявления лиц, у которых должностное лицо требует или вымогает взятку за совершение служебного действия или бездействия (84%). Мотивы таких обращений в материалах уголовных дел не отражаются. Судя по результатам интервью, полученным в ходе исследования, заявители руководствуются самыми разными побуждениями: от чувства справедливости до мести и зависти. Обращения практически во всех случаях оформляются как заявление, а не явка с повинной, поскольку взяткодатель в случае добровольного заявления освобождается от уголовной ответственности на основании примечания к ст. 291 УК РФ и в уголовном процессе имеет правовой статус свидетеля.

В ряде случаев (около 11 %) заявления поступают от должностных лиц о том, что им предлагают взятку за выполнение служебного действия. Чаще всего такой повод имеет место в ситуации, когда взятка предлагается сотрудникам правоохранительных органов за неприменение мер к нарушителям закона.

**Заявления граждан как повод возбуждения уголовных дел**

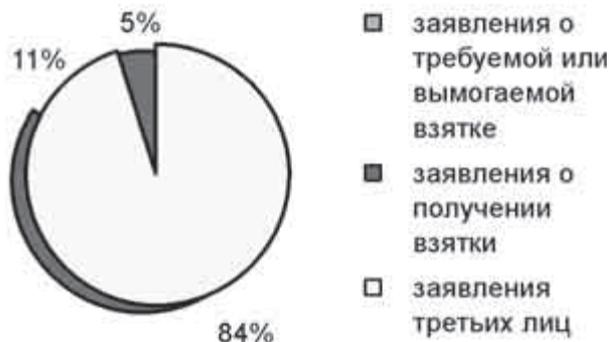


Схема 23. Заявления граждан как повод возбуждения уголовных дел о взяточничестве.

Процент явок с повинной очень низок. В основном, это случаи обращения взяткополучателей, которые, признаваясь в содеянном, полагают избежать ответственности за более тяжкое преступление, о чем также уже шла речь. 5% изученных дел были возбуждены по заявлениям граждан, которые не имели отношения к преступлению и сообщали лишь общие сведения о совершенном взяточничестве или их сообщения содержали информацию об отдельных криминалистических признаках, свидетельствующих, по их мнению, о коррупции в среде должностных лиц.

Анализ материалов уголовных дел показал, что в разных регионах России порядок возбуждения дел различный. В одних после принятия заявления организуется его проверка, которая чаще всего сводится к проведению оперативно-розыскной операции,

включающей комплекс оперативно-розыскных мероприятий, в том числе оперативный эксперимент — передачу взятки под контролем и задержание правонарушителя с поличным. По результатам операции после задержания взяточполучателя возбуждается уголовное дело. В других регионах на основании заявления возбуждается уголовное дело по факту, после чего осуществляется подробный допрос заявителя и проводятся другие следственные действия, направленные на сбор доказательств, а также направляется поручение в порядке ст. 38 УПК РФ органу дознания о проверке заявления оперативным путем. На основании поручения орган дознания организует проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Полагаем, что и тот, и другой путь процессуально возможен. Первый из них более традиционен и используется значительно чаще, приблизительно в 70% случаев. Тем не менее, оба варианта имеют свои положительные и отрицательные стороны, поэтому принятие решения зависит от конкретной оперативно-следственной ситуации и фактических данных, достаточных для принятия решения уполномоченным лицом.

С криминалистической точки зрения в ходе исследования интересно было выявить, какие следственные ситуации<sup>40</sup> складывались к моменту начала расследования и как была организована проверка следственных версий в каждом случае.



Схема 24. Следственные ситуации начального этапа расследования.

Проведенный нами анализ следственной практики показал, что следственные ситуации начального

40 Под следственной ситуацией понимается объективная криминалистическая категория, отражающая положение в определенный момент расследования, характеризующаяся содержанием криминалистически значимой информации и степенью достаточности ее для принятия решений следователем или прокурором.

этапа расследования в 82% случаев характеризуются возможностью реальной проверки достоверности полученного заявления. Для них характерно наличие сведений о том, что взятка обещана, требуется или вымогается, но еще фактически не передана, о чем имеется заявление лица, причастного к данному событию. При интервью работники правоохранительных органов оценили такие ситуации как наиболее благоприятные для расследования. Анализ следственной практики позволяет сформулировать следующий алгоритм деятельности правоохранительного органа при наличии указанной следственной ситуации. Прежде всего, осуществляется проверка достоверности поступившей информации. Затем, убедившись в доброкачественности полученных сведений, уполномоченное лицо формирует ретроспективную и прогностическую модели преступной деятельности. Работа по проверке сообщения может осуществляться в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ или на основании постановления о возбуждении уголовного дела. При проверке материала в порядке ст. 144 УПК РФ проводятся следующие мероприятия:

- устанавливаются личность предполагаемого взяточполучателя и его должностное положение, объем служебных полномочий, возможности для выполнения действий в интересах взяткодателя, обстановка по месту службы должностного лица;

- устанавливаются связи должностного лица и взаимоотношения с заявителем для исключения возможного оговора;

- органу дознания поручается проведение оперативно-розыскных мероприятий, в том числе оперативного эксперимента и задержания с поличным; если оперативным путем факт передачи взятки подтвердится, немедленно возбуждается уголовное дело, о чем сообщается прокурору и выполняются неотложные следственные действия.

По возбужденному уголовному делу проводятся:

- допрос заявителя;

- в порядке п. 4 ст. 38 УПК РФ направляется поручение органу дознания об организации оперативно-розыскных мероприятий, в том числе оперативного эксперимента по передаче предмета взятки под контролем;

- задержание с поличным в порядке ст.ст. 91, 92 УПК РФ;

- личный обыск;

- осмотр места происшествия;

- допрос субъектов взяточничества;

- обыск по месту работы, жительства, нахождения субъектов взяточничества;

- осмотр предмета взятки;

- выемка и осмотр служебных документов и другие следственные действия и мероприятия.

Следующий вид ситуации — взятка передана в прошлом, о чем имеется заявление взяткодателя или

иного лица, принимавшего участие в совершении преступления (14 % дел). В такой ситуации уже невозможно проверить оперативным путем достоверность заявления, поэтому к моменту возбуждения уголовного дела следователь должен получить сведения о правовом статусе взяткополучателя, взаимоотношениях взяткополучателя и заявителя, факте выполнения действия в интересах взяткодателя, предмете взятки. Обобщение следственного опыта позволяет выделить следующий алгоритм следственных действий и мероприятий, который наиболее эффективен при работе в данной следственной ситуации:

- допрос взяткодателя в качестве свидетеля;
- обыск по месту работы, жительства, в других местах пребывания взяткополучателя с целью обнаружения предмета взятки и имеющих значение для следствия документов;
- выемка и осмотр документов;
- задержание взяткополучателя;
- допрос взяткополучателя;
- обыск у соучастников;
- очная ставка между взяткодателем и взяткополучателем;
- осмотр места происшествия.

Реже всего (4% дел) складывается ситуация, при которой информация о сущности преступления и его субъектах минимальна, а именно, когда она поступает от третьих лиц, не обладающих достоверными данными (от информированных в той или иной степени родственников взяточников, знакомых, сослуживцев, из сообщений средств массовой информации и проч.). Изучение этих дел показало наиболее результативную следующую организацию деятельности следствия:

- проверка источника информации: получение подробного объяснения по существу заявления, запрос от средства массовой информации всех материалов по публикации;
- исследование деятельности государственного органа или учреждения, в котором работает предполагаемый взяткополучатель, с целью установления обстановки и выявления криминалистических признаков взяточничества;
- установление связей должностного лица и предполагаемых взяткодателей;
- поручение органу дознания о проверке информации оперативным путем;
- допрос заявителя или иного лица, являющегося источником информации;
- выемка и исследование документов;
- обыски по месту работы и жительства взяточников;
- допрос субъектов взяточничества и очные ставки.

*Основные доказательства и средства доказывания.* Наше исследование показало, что по 80% дел

основным доказательством по делу, на котором базируется обвинение, а затем и приговор, являются результаты оперативного эксперимента — передачи взятки под контролем — и задержания субъекта взяточничества с поличным. В связи с этим к данному оперативно-розыскному мероприятию предъявляются повышенные требования, и зачастую именно от его результатов зависит не только вопрос возбуждения уголовного дела, но и успех всего дальнейшего расследования. Как оперативный эксперимент часто рассматривается и такой комплекс оперативно-розыскных мероприятий, как захват с поличным взяткодателя и взяткополучателя.

Из материалов уголовных дел усматривается, что в последнее время проверку заявлений о взяточничестве в отношении сотрудников правоохранительных органов осуществляют их службы собственной безопасности. Суды рассматривают подразделения собственной безопасности в качестве органов, уполномоченных проводить оперативно-розыскную деятельность, и принимают их материалы их проверок как источник доказательств.

Результаты оперативного эксперимента передаются следователю или прокурору в соответствии с инструкцией “О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору или в суд”, утвержденной совместным Приказом ФСНП, ФСБ, МВД, ФСО, ФПС, ГТК и СВР России от 13 мая 1998 г. № 175/226/336/201/286/410/56 с обязательным вынесением постановления начальником органа дознания о рассекречивании материалов.

Наш опрос сотрудников органов дознания, проводящих оперативные эксперименты показал, что положительные результаты они получают примерно в 60 % случаев. К причинам неудач они отнесли осуществление оперативно-розыскных операций без должной подготовки, без предварительного проведения разведывательных мероприятий, оценки обстановки на месте, где будут происходить передача взятки или переговоры, отсутствие координации действий различных оперативных служб, недостатки в материальном обеспечении подразделений.

Наилучшие результаты были получены в тех случаях, когда оперативному эксперименту предшествовало проведение иных оперативно-розыскных мероприятий, направленных на его подготовку, например: наблюдения, обследование помещений, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, опросы и наведение справок.

В ходе опросов обычно становятся известными данные о месте, времени, обстоятельствах дачи или получения взятки, о возможных свидетелях, о предмете взятки: как выглядит, каковы индивидуальные

признаки, упаковка, каков источник приобретения, где находится или как оказываются или будут оказаны услуги материального характера, другие криминалистически значимые сведения.

Цель наведения справок — получение официальных и неофициальных данных из различных учреждений, органов, организаций. По мнению оперативных сотрудников, такое оперативно-розыскное мероприятие помогает в установлении времени совершения преступления, фактов выполнения или обещания выполнить в интересах взяткодателя служебные действия. Эти обстоятельства важны для определения момента проведения оперативного эксперимента и получения необходимого подтверждения должностного положения заподозренного лица.

С целью последующей идентификации различных криминалистически значимых объектов материального мира посредством ОРМ обнаруживаются и изымаются рукописи, отпечатки пальцев рук конкретного человека, которые сравнивались с имеющимися в распоряжении оперативного подразделения и обнаруженными ранее на объектах, имеющих значение для дела. По исследованным нами делам об изъятии образцов для сравнительного исследования составлялись рапорта, справки, акты и изъятые образцы приобщались к материалам дела оперативно-розыскного учета, а впоследствии передавались следователю. В ряде случаев изъятые предметы и документы исследовались с помощью специальных методов и технических средств. Сбор образцов для сравнительного исследования также осуществлялся при проведении обследований помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, при прослушивании телефонных переговоров (для получения образцов голоса).

Как показывает практика, положительно сказывается на этапе подготовки оперативного эксперимента такое ОРМ, как наблюдение, заключающееся в визуальном и ином восприятии значимых событий. Оно осуществлялось при подготовке захвата с поличным взяткополучателя и при самом захвате. При этом результативным в смысле получения доказательств являлось сопровождение аудио— и видеозаписью, позволившее зафиксировать поведение взяткодателя и взяткополучателя в момент передачи взятки и сразу после него и оценить его как улику.

Отождествление личности использовалось в тех случаях, когда неизвестное лицо требовало или вымогало взятку за выполнение служебных действий и требовалось определить его самого и занимаемое им служебное положение, без чего нельзя было сделать вывод о субъекте преступления.

По большинству изученных дел проводилось прослушивание телефонных переговоров. Это ОРМ являлось наиболее эффективным при подготовке оперативного эксперимента, поскольку позволяло выяс-

нить обстоятельства подготовки к совершению преступления, условия взятки, место и время передачи взятки, уточнить предмет взятки и другие факты.

Интервью оперативных сотрудников показали, что по делам взяточничестве проводились и оперативные внедрения, поскольку организованные преступные группы имели коррумпированные связи с различными должностными лицами. Данное ОРМ позволяло получить информацию о составе и структуре преступного формирования, его деятельности, о связанных с ним лицах и их роли. Однако в связи с тем, что оперативное внедрение имеет ограничения по рассекречиванию внедренных лиц, сведения об использовании данного ОРМ в уголовных делах отсутствуют.

По материалам изученных дел при осуществлении каждой операции применялись технические средства. Аудио- и видеокассеты, с помощью которых осуществлялась запись, фиксирующая ход и результаты оперативно-розыскного мероприятия, направлялись следователю и использовались как источник доказательств после осмотра (100% дел). К недостаткам следует отнести неполноту протоколов их осмотра, так как в них не отражается полностью содержание записи. По 73% дел по аудио— и видеозаписям проводились различные экспертные исследования, что позволяло придать им дополнительное доказательственное значение. Чаще всего назначались: фоноскопическая, лингвистическая (для определения принадлежности голоса конкретному лицу), семасиологическая (для определения смысла сказанного по использованным в разговоре словам, выражениям и интонации), портретная, криминалистическая и др. Также следствие устанавливало относимость к совершенному преступлению фактов, зафиксированных в исследованных материалах, и признавало магнитные ленты с соответствующими записями вещественными доказательствами (68% дел). Анализ показал, что оперативные сотрудники использовали не все возможности фиксации результатов ОРМ, предоставленные им законом, а следователи не принимали во внимание разнообразие форм их легализации<sup>41</sup>.

Обратил на себя внимание тот факт, что основной спор между сторонами процесса в судебном заседании возникает именно по поводу результатов оперативно-розыскного эксперимента. Сторона защиты, как правило, настаивает на признании их недопустимым доказательством. В связи с этим следует привести перечень требований, предъявляемых к данному оперативно-розыскному мероприятию, соблюдение которых дает возможность получения безупреч-

41 Более подробно об этом см.: Мешков В.М., Попов В.Л. Оперативно-розыскная тактика и особенности использования полученных результатов в ходе предварительного расследования. М. 2003. С.63-65.

ного доказательства. Во-первых, наличие оснований для осуществления оперативно-розыскной деятельности. В соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» она может осуществляться только в случаях, если правоохранительные органы располагают сведениями о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, а также о лицах, его подготавливающих или совершивших, если не достаточно данных о возбуждении уголовного дела. Либо имеются сведения о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности. Проведение оперативно-розыскной деятельности возможно и по возбужденному уголовному делу, но лишь при наличии поручения следователя, прокурора или суда.

Во-вторых, соблюдение порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий. Например, оперативный эксперимент может быть проведен лишь при наличии сведений о совершенном или готовящемся получении взятки за незаконные действия (бездействие), либо лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; либо с вымогательством взятки; либо в крупном размере (свыше 150000 рублей). При иных обстоятельствах оперативный эксперимент не проводится. Кроме этого данное оперативно — розыскное мероприятие может быть проведено лишь на основании постановления начальника органа, осуществляющего ОРД.

В-третьих, соблюдение порядка представления результатов ОРД следователю, прокурору, суду.

В-четвертых, соблюдение требований закона о неприкосновенности должностного лица, занимающего определенную государственную должность.

В-пятых, осуществление ОРД уполномоченным государственным органом.

В-шестых, полученные результаты ОРМ должны иметь доказательственное значение для дела, то есть содержать сведения об обстоятельствах, подлежащих доказыванию по делу о взяточничестве.

В-седьмых, оперативный эксперимент ни при каких обстоятельствах не должен провоцировать должностное лицо, не имеющее намерения получить взятку, на совершение преступления<sup>42</sup>.

Вещественными доказательствами были признаны аудиокассеты, компакткассеты и компактдиски, на которые субъекты записывали содержание телефонных разговоров с преступниками по своей инициативе, в том числе до возбуждения уголовного дела

(34% дел). Суд принимал указанные объекты как доказательства, если они процессуально верно вводились в материалы уголовного дела: магнитная запись изымалась в ходе выемки или обыска, либо выдавалась лицом, о чем делалась запись в протоколе его допроса.

Значительное место среди доказательств занимают допросы свидетелей. Как показал наш анализ судебно-следственной практики, допрашиваются следующие группы свидетелей:

#### 1. Заявители о взяточничестве.

К ним относятся все категории граждан, которых мы уже упоминали, анализируя поводы возбуждения уголовных дел, то есть лица, участвовавшие в совершении преступления — взяткодатели, передавшие должностному лицу взятку, или соучастники взяткодателя либо взяткополучателя; лица, в отношении которых имело место вымогательство взятки; лица, у которых должностное лицо требует или вымогает взятку за совершение служебного действия в их интересах; лица, не участвовавшие в совершении преступления, но имеющие информацию о способе взяточничества и субъектах преступления.

Допросы заявителей о взяточничестве следователи осуществляют после возбуждения уголовного дела, причем в большинстве случаев они являются неотложным следственным действием. Надо полагать, что именно по их результатам следователи организуют все последующие мероприятия. Для этого чаще всего у заявителей выясняется:

— каковы причины и обстоятельства обращения в правоохранительные органы;

— кому именно передана взятка, является ли это лицо, по мнению заявителя, должностным;

— кто был инициатором передачи взятки, как достигнуто соглашение о передаче и конкретном предмете взятки;

— какие взаимоотношения существуют со взяткополучателем и другими субъектами преступления;

— когда, где, каким способом и при каких обстоятельствах передавалась взятка;

— каков предмет взятки, каковы его индивидуальные признаки, источник приобретения, стоимость;

— за какие действия (бездействие) должностного лица передана взятка, выполнены ли эти действия фактически и когда именно и другие вопросы в зависимости от обстоятельств конкретного дела.

Заявитель допрашивается в качестве свидетеля, даже если он сам явился взяткодателем и добровольно сообщает об этом уполномоченному правоохранительному органу.

2. Лица, которые со слов взяткодателя или из иных источников осведомлены об условиях взятки и обстоятельствах ее передачи.

42 Более подробно о провокации взятки см.: Радачинский С.Н. Уголовная ответственность за провокацию взятки либо коммерческого подкупа. М. — Ростов-на-Дону. 2003.

3. Лица, присутствовавшие при задержании подозреваемого с поличным, наблюдали реакцию взяткополучателя на задержание, слышали его первоначальные объяснения о происхождении у него предмета взятки.

4. Лица, осведомленные о наличии у взяткодателя предмета взятки, об источниках его приобретения или средств на его приобретение.

5. Лица, наблюдавшие появление предмета взятки у взяткополучателя, которые могут подтвердить факт наличия у него предмета взятки в определенный период времени.

6. Лица, которые могут подтвердить факт контактов взяткодателя со взяткополучателем непосредственно или через соучастников, а также лица, осведомленные о взаимоотношениях взяткодателя и взяткополучателя до и после передачи взятки.

7. Служивцы взяткополучателя допрашиваются по его личности, манере поведения с подчиненными, руководством и клиентами, нарушениям им норм закона и морали, допускаемых отклонений в служебной деятельности и по другим обстоятельствам, дополняющим официальные характеристики.

8. Члены семьи взяткодателя и взяткополучателя по характеристике их личности.

9. Другие граждане, которые могут свидетельствовать по любому из обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Обязательно используются в доказывании показания подозреваемых и обвиняемых. Это весьма специфический источник доказательств. По каждому делу следствие детально анализирует их показания, особенно если показания менялись на протяжении расследования. Как правило, причина дачи ложных показаний связана с отрицанием вины в содеянном. Признают свою вину 28% обвиняемых. Остальные выдвигают различные версии защиты. Будучи избитыми совокупностью собранных по делу доказательств в судебном разбирательстве признаются в содеянном еще 7% виновных. Тем не менее, ни суд, ни следствие не рассматривают их показания как основное доказательство. Очень редко (2% дел) обвиняемые пользуются своим конституционным правом не свидетельствовать против себя.

Очные ставки между заявителями и взяткополучателями проводятся достаточно часто, но как свидетельствует анализ материалов уголовных дел, только в редких случаях это следственное действие дает результат. Как правило, допрашиваемые остаются на своих позициях, еще более укрепляясь на них после того, как оценят психологическое состояние противоположной стороны. Если же и взяткодатель, и взяткополучатель отрицают свою вину, но их показания незначительно различаются в деталях, очная ставка дает обратный эффект — субъекты по ходу следственного действия уточняют свои показания и

приводят их в соответствие с показаниями другого субъекта.

По 73% дел проводились обыски, в ходе которых изымались:

— предметы взятки, их упаковка или ее фрагменты, документы к ним (паспорта, технические характеристики, инструкции и проч.);

— предметы, запрещенные к обращению (в основном, оружие, боеприпасы);

— документы, относящиеся к служебной деятельности субъекта;

— переписка, черновые записи, блокноты, записные книжки, в том числе электронные;

— носители компьютерной информации, имеющие значение для расследования и другие предметы и документы в зависимости от обстоятельств дела.

Обыски проводились чаще всего по месту службы взяткополучателя — в служебном кабинете (89%), по месту жительства (58%), на даче (15%), в автомобилях (10%), в гараже (7%). Именно при обысках обнаруживались предметы и документы, которые затем приобщались к материалам уголовного дела в качестве вещественных доказательств и документов.

Аналогичные задачи (поиск относящихся к делу объектов) решает и другое следственное действие — осмотр места происшествия. Он проводится по 65% дел. В основном, осмотр проводят при задержании с поличным, когда предмет взятки сбрасывается задержанным. Применение тактических приемов при производстве осмотра и обыска трудно усмотреть в следственных протоколах, но иногда комментирующие их свидетельские показания участников следственного действия позволяют оценить мастерство следователей и оперуполномоченных. Например, по уголовному делу по обвинению Д. — мастера Б-ского кладбища<sup>43</sup>, осмотр места происшествия осуществлялся несколько часов в связи с тем, что не удавалось обнаружить предмета взятки — денег, обработанных люминисцирующим веществом. При этом руки Д. в лучах ультрафиолетового облучателя излучали зеленое свечение, что указывало на то, что он прикасался к предмету взятки. Тщательному исследованию с применением УФО были подвергнуты смежные с кабинетом Д. помещения. В результате такой меры в соседней комнате отдыха, где находился бильярд, по свечению рукоятки был обнаружен бильярдный кий. В его откручивающуюся рукоятку и были вложены свернутые в трубку деньги взяткодательницы.

В нашем обзоре мы уже неоднократно ссылались на заключения экспертиз как на важные источники доказательств, поэтому здесь лишь вскользь упомянем, какое значение они имеют по делам о взятничестве. По изученным делам проводились следующие экспертизы:

43 Уголовные дела № 72-509/99 и др. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

— криминалистические, в том числе техническое исследование документов, почерковедческие, тра-  
сологические и др. (по 68% дел),

— фоноскопические (54%),

— химические (30%),

— бухгалтерские и экономические (28%),

— товароведческие и строительные (14%),

— автотехнические (6%).

По некоторым категориям дел без производства судебной экспертизы вообще невозможно установить некоторые обстоятельства, подлежащие доказыванию, например, вымогательство взятки. По делам, связанным с передачей взятки за уклонение от налоговых санкций для этого по большинству дел (69,4%) проводятся судебно-бухгалтерские и судебно-экономические экспертизы. Так, по делу по обвинению Б. следствие вынуждено было проверить наличие сокрытых доходов, чтобы решить вопрос о вымогательстве в действиях Б. Для этого на предварительном следствии были проведены судебно-бухгалтерская и судебно-экономическая экспертизы, а в суде — комплексная судебная бухгалтерско-экономическая экспертиза.

По отдельным делам проводились экспертизы: лингвистические, семасиологические, компьютерно-технические, искусствоведческие и другие, которые позволили следствию объективно оценить имеющиеся доказательства по делу.

При доказывании дел о взяточничестве используются и такие доказательства, как улики поведения и факты жизни не по средствам. Все чаще на это обращает внимание именно суд. В качестве примеров можно привести уголовные дела по обвинению Н.<sup>44</sup>, по обвинению Я. И Г.<sup>45</sup> и несколько других. Так, суд расценил как улику поведения Н., который при задержании с поличным после получения предмета взятки стал уходить от взяткодателя, затем, заподозрив наблюдение, пробежал бегом мимо своей автомашины, упал и пытался сбросить деньги в снег. Таким поведением Н. подтвердил свое противоправное поведение, хотя на следствии и в суде объяснял получение денег от взяткодателя возвратом долга.

По делу Я. и Г. суд также расценил как улику поведения действия виновного Я. во время задержания с поличным при получении взятки. Будучи следователем прокуратуры, он через адвоката Г. вымогал взятку у гр. Х. за возврат автомобиля, задержанного по делу об убийстве, но не имеющего отношения к событию преступления. Виновный Я. наблюдал за получением Г. денег от владельца автомобиля. Затем, когда сотрудники органа дознания направи-

лись к нему со словами: «Стойте! Работает РУБОП!» — он с криками: «Это провокация!» — побежал в здание прокуратуры в кабинет заместителя прокурора. На видеозаписи, которая велась во время задержания, этот момент был запечатлен. Суд дал следующую оценку поведения взяткополучателя: не зная о передаче денег в качестве взятки в этот момент, он не мог бы сделать вывод о содержании действий оперуполномоченных, если бы не был осведомлен о сущности действий адвоката и владельца автомобиля.

Достаточно много внимания уделяется следователями сбору и анализу документов, в которых отражены обстоятельства, подлежащие доказыванию. Например, по всем делам были изъяты и приобщены следующие документы:

— приказы о назначении на должность;

— Должностные инструкции или Положения о должности;

— Положение об органе, в котором служит взяткополучатель, из которого усматривалось, какую должность он занимает и как должна быть организована его деятельность при решении конкретных задач, возложенных на орган в целом;

— приказы и другие нормативные акты, регулирующие деятельность должностного лица.

Также к материалам дела приобщались копии трудовых книжек или послужные списки, анализировалась служебная биография лица (31% дел). Только по отдельным делам (4,5 %) органы следствия делали попытку проанализировать материальное положение должностного лица и установить факты жизни не по средствам, для чего приобщались справки о заработной плате, выяснялся образ жизни взяткополучателя. Это можно объяснить тем, что слишком мало расследуется уголовных дел о систематическом получении взяток и коррупционных преступлениях. Основную массу составляют дела, объединяющее 1-3 эпизода с незначительным размером предмета взятки, в силу чего следователи не придавали значения выявлению дополнительного дохода чиновника от получения взяток, так как вмененный размер незаконно полученного вознаграждения не мог существенно повлиять на уровень благосостояния его семьи.

По результатам изучения изъятых документов следователи устанавливали такие факты, как: соблюдение порядка поступления, правил оформления и рассмотрения документов взяткодателя; наличие пометок, подписей, резолюций; когда и кем составлен документ на электронном носителе, вносились ли в него изменения, сколько раз и кем он редактировался, когда и кем был распечатан, кто имел доступ к компьютеру или иному носителю электронной информации; нарушение порядка рассмотрения вопроса по существу; компетенцию лица, выполнявшего служебные действия; соответствие записей в документе действиям должностного лица.

44 Уголовное дело № 2223-99. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

45 Уголовное дело № 7814-2001. Архив городского суда Санкт-Петербурга.

Изучение судебно-следственной практики свидетельствует о большом количестве оправдательных приговоров, выносимых судами по делам коррупционной направленности. Так, из 79 дел, рассмотренных федеральными судами и проверенными в кассационном порядке, по 10 делам в отношении 28 лиц были вынесены оправдательные приговоры. В то же время 9 кассационных протестов на оправдательные приговоры (на 27 лиц) отклонены и лишь один протест удовлетворен. Одно дело после отмены приговора направлено на новое судебное рассмотрение. По одному делу в отношении 2 лиц кассационная инстанция отменила оправдательный приговор и прекратила дело за недоказанностью обвинения. Из 5 дел, рассмотренных судами присяжных и получивших правовую оценку в Верховном Суде РФ, по трем постановлены оправдательные приговоры, два из которых вступили в законную силу, один — отменен с направлением дела на новое рассмотрение.

Причинами вынесения оправдательных приговоров являлись существенные нарушения уголовно-процессуального закона, допущенные при собирании доказательств на начальном этапе предварительного следствия, которые привели к признанию доказательств недопустимыми, повлияли на полноту исследования существенных обстоятельств по делу.

Например, Пушкинским федеральным районным судом Санкт-Петербурга оправдан Л., специалист 1 категории Отдела Федеральной службы налоговой полиции (ОФСНП), обвинявшийся следствием в получении взятки в размере 4000 долларов США от предпринимателя О. за непроведение проверки материалов о нарушении О. налогового законодательства и непривлечение к ответственности. Часть взятки была передана под контролем в процессе проведения оперативного эксперимента. На его результаты следствие ссылалось как на доказательство виновности Л. Суд не принял в заседании данное доказательство в связи с нарушением процедуры проведения оперативного эксперимента и передачи материалов в органы следствия. Сотрудники собственной службы безопасности УФСНП по Санкт-Петербургу произвели оперативный эксперимент без вынесения соответствующего постановления, утвержденного руководителем оперативного подразделения, а результаты были направлены в прокуратуру письмом-отношением без вынесения соответствующего постановления<sup>46</sup>.

Анализ судебно-следственной практики позволил выделить наиболее характерные недостатки расследования взяточничества:

— преждевременное возбуждение уголовных дел без проведения всесторонней и полной след-

ственной проверки и установления правового статуса предполагаемого субъекта преступления и объема его полномочий;

— неквалифицированное и плохо подготовленное задержание с поличным, несвоевременное закрепление следов преступления, несогласованность действий оперативных служб;

— нарушение оперативными сотрудниками органов дознания норм уголовно-процессуального законодательства при выполнении неотложных следственных действий.

Дефекты в работе следствия и оперативных органов ведут к утрате важных доказательств виновности должностных лиц, особенно в условиях преобладания косвенных доказательств, что впоследствии влечет прекращение уголовных дел на стадии предварительного следствия в связи с отсутствием состава преступления или вынесение судом оправдательного приговора.

Существенным недостатком является затягивание сроков расследования. По нашей выборке уголовные дела расследовались:

до 2 месяцев — 26% дел,  
до 3 месяцев — 35%,  
до 6 месяцев — 10%,  
до 12 месяцев — 0,7%,  
до 18 месяцев — 0,2 %.

Это происходит как по объективным, так и субъективным причинам. Среди объективных причин преобладает сложность сбора доказательств, требующая тщательности в их поиске и анализе, противодействие со стороны обвиняемых, длительные сроки производства экспертиз. Также сроки расследования удлиняются из-за процедуры согласования на привлечение к уголовной ответственности должностных лиц, обладающих иммунитетом. Так, прокуратурой Санкт-Петербурга дважды в течение года направлялись представления в Законодательное собрание города о лишении депутатской неприкосновенности депутата К., проходящего по делу коррупционной направленности. Законодательное собрание отказало в даче согласия на привлечение депутата К. к уголовной ответственности, посчитав представленные прокуратурой доказательства вины недостаточными. Тем не менее, уголовное дело было направлено в суд и по нему были осуждены несколько лиц.

Также было отказано прокуратуре Санкт-Петербурга в даче согласия на направление в суд уголовного дела по обвинению депутата Законодательного Собрания С. в совершении преступления, предусмотренного ч.4 ст.290 УК РФ.

К субъективным причинам затягивания расследования можно отнести недостаточный профессионализм следователей, волокиту, постоянную сменяемость следственного аппарата.

46 Уголовное дело № 1-697-01. Архив Пушкинского федерального районного суда г.Санкт-Петербурга.

## Глава шестая

---

# АНТИКОРРУПЦИОННОЕ МЫШЛЕНИЕ И ПРАВОСОЗНАНИЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

# **СТАНОВЛЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЫШЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ КЛЮЧЕВЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ СТУДЕНТОВ ВУЗОВ (НА ПРИМЕРЕ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ)**

НЕКОТОРЫЕ ФРАГМЕНТЫ РЕЗУЛЬТАТОВ СОТРУДНИЧЕСТВА НАУЧНЫХ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНСТИТУЦИЯМИ

## **А. И. КОМАРОВА,**

Ректор Международной академии методологии государственного управления, Председатель Международного антикоррупционного комитета, доктор философских наук, профессор, академик

## **М. И. БОЧАРОВ,**

кандидат педагогических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник Института информатизации образования РАО

Представление о коррупции и связанных с ней явлений начинает формироваться с самого раннего возраста. Сначала почвой для них являются семья, средства массовой информации затем в более старшем возрасте друзья, соседи, сокурсники, коллеги по работе все чаще совмещаемой с учебой. К сожалению все больше у молодого поколения идеалом профессиональных достижений является не духовно-нравственное удовлетворение результатами своего труда и чувство выполненного долга, а материальный достаток, причем наблюдается безразличие к средствам его достижения. Главными позывами в профессиональной сфере становится получить быстрее и больше материальных благ. Многие еще со студенческой скамьи задумываются о том, как можно войти в круг людей которые, по их мнению, могли бы обеспечить их служебное продвижение или способствовали становлению или развитию бизнеса. Такие устремления приобрели наибольшее распространение среди студентов экономических и юридических специальностей. Не исключением являются и студенты обучающиеся по направлению «Информационная безопасность». При их подготовке чаще всего упор делается на защиту информации. А на полноценное предоставление ее сотрудникам учреждения на создание открытых прозрачных схем функционирования, прежде всего системы управления

предприятием, внимание практически не уделяется хоть это и значительный аспект, входящий в понятие информационной безопасности. Для устранения этих негативных профессиональных тенденций необходимо изучить существующую систему формирования профессиональных компетенций специалистов в области информационной безопасности и наметить

Реализация компетентностного подхода в профессиональном образовании достаточно широко обсуждается в центральной печати. Уделяется большое внимание вопросам вычленения базовых, или ключевых, общих и профессиональных компетенций, а также вопросам определения их содержания. Рассматриваются различные аспекты модернизации дисциплинарной (предметно-содержательной) модели обучения в соответствии с компетентностным подходом. В том числе, в каком соотношении в компетентностной модели должны рассматриваться ее основные элементы содержания образования: дисциплины и модули [1,2], направления использования теории контекстного обучения в компетентностном подходе [3], непрерывное образование как обучение в течение всей жизни.

В отношении компетенций в настоящее время образование «столкнулось с достаточной трудной и неоднозначно решаемой исследователями задачей

определения как содержания этого понятия, так и оснований разграничения ключевых компетенций и объема входящих в них компонентов [4].

Сформировавшаяся концепция компетентностного подхода и общих принципов его использования в учебном процессе создают базу для изучения следующих частных вопросов применительно к профессиональным компетенциям в инженерном образовании:

1. Каким образом соотносятся компетенции между собой по значимости, взаимовлиянию, формам и методам организации учебного процесса, объему необходимым для их получения времени в формировании специалиста?

2. Как определить сочетания и очередность компетенций? Формирование их должно идти последовательно одна за другой или параллельно, и тогда о формировании каждой можно говорить только на окончательном этапе получения образования. Возможно ли комбинированное формирование компетенций и определение их степени сформированности на очередном этапе обучения? Могут ли одни из них являться базой для формирования других?

3. Какие из существующих компетенций могут быть положены в основу формирования антикоррупционного мышления?

Рассмотрим эти вопросы на основе требований к компетенциям инженеров в американской и болонской модели, которые, конечно же, будут учитываться при разработке содержания новых отечественных образовательных стандартов высшего профессионального образования с учетом перехода на двухуровневую систему, способствующую нашей интеграции в мировое образовательное пространство.

В качестве примеров возьмем содержание стандартов подготовки бакалавров (64б) и магистров (64м) по направлению «Информационная безопасность», появившихся в проекте Федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования нового поколения (июнь 2009г.) [5, 6]. Значительная роль в них уделяется инженерно-технической защите информации. Инженерно-техническая защита — это использование различных технических средств, препятствующих нанесению ущерба [15].

Основой профессиональных компетенций являются ключевые компетенции. Охарактеризуем, что подразумевается под понятием «компетенция» и какие компетенции являются ключевыми.

Компетенции вводятся чаще всего как конкретизированные цели образования. Главная идея интегрированного развития компетентности состоит в том, «что не следует ограничиваться суммой знаний и умений, приобретенных в системе формального образования. Чтобы достичь подлинной эффективности, эти знания должны быть увязаны с более широ-

ким спектром знаний, приобретенных человеком вне системы формального образования. К областям развития компетентности отнесены учеба, работа, забота о здоровье, культура, политика, охрана окружающей среды, движение за мир и взаимопонимание и т. д. А в качестве средства формирования компетенции выступают общее образование, профессиональная подготовка, вечернее и заочное обучение, семейное воспитание, культурно-просветительная деятельность» [7]. Быть компетентным означает способность применить полученные знания и опыт на практике. В модели «компетенция — умение» только умение доступно наблюдению, фиксации и оценке. Та реальность, которая понимается как компетенция, становится частично наблюдаемой, равно как частично воображаемой, а потому — сложной в оценке.

*Ключевая компетенция* — это компетенция, соответствующая наиболее широкому спектру специфики, то есть наиболее универсальная по своему характеру и степени применимости. Формирование компетенции — процесс, который в принципе никогда не заканчивается. Компетенции проявляются в умениях. Следовательно, в учебном процессе необходимо максимум внимания уделять формированию знаний и умений, вне которых компетенцию сформировать невозможно [7].

Совет Европы определил пять групп ключевых компетенций, которым он придает особое значение и которыми школы должны были бы «вооружить» молодых европейцев. Они сформулированы в докладе М. Стобарта, зам. директора Департамента образования, культуры и спорта Совета Европы.

1. Политические и социальные компетенции, такие, как способность брать на себя ответственность, участвовать в совместном принятии решений, регулировать конфликты ненасильственным путем, участвовать в функционировании и в улучшении демократических институтов.

2. Компетенции, касающиеся жизни в многокультурном обществе. Чтобы препятствовать возникновению расизма или ксенофобии, распространению климата нетерпимости, образование должно «вооружить» молодежь межкультурными компетенциями, такими как понимание различий, уважение друг друга, способность жить с людьми других культур, языков и религий.

3. Компетенции, касающиеся владения устным и письменным общением, которые важны в работе и общественной жизни до такой степени, что тем, кто ими не обладает, грозит исключение из общества. К этой группе общения относится владение несколькими языками, принимающее всевозрастающее значение.

4. Компетенции, связанные с возникновением общества информации. Владение новыми технологиями, понимание их применения, их силы и слабости,

способность критического отношения к распространяемой по каналам СМИ информации и рекламе.

5. Способность учиться всю жизнь как основа непрерывной подготовки в профессиональном плане, а также в личной и общественной жизни [8,4].

В Европе компетенциями должны овладеть люди в возрасте от 15 до 20 лет. Формирование требований в виде компетенций в отечественном государственном образовательном стандарте для уровня основного общего образования (9 кл. — 15 лет) не вписывается в «европейскую концепцию». Возможно, старшая школа (11 кл. — 17 лет) с развитием в ней профильного образования будет готова к обеспечению требований подобного рода.

Совет Европы говорит о ключевых компетенциях для Европы как средства способствующего созданию единой Европы средствами образования, а не о ключевых компетенциях вообще. Достаточно внимательно проанализировать их перечень, чтобы увидеть, что с точки зрения целей образования он отнюдь не полон. Отсюда следует, что сфера использования ключевых компетенций и с этих позиций имеет весьма серьезные ограничения. И об этом не следует забывать. Также не следует противопоставлять компетенции знаниям и умениям [7].

В обобщенной американской модели инженера к компетенциям профессиональных инженеров с учетом требований Engineers Mobility Forum (EMF) атрибутами выпускников университетов в странах—подписантах Washington Accord (WA) (США, Канаде, Японии, Южной Корее, Австралии и др.) являются следующие:

- 1) академическое образование;
- 2) знание инженерных наук;
- 3) анализ инженерных задач;
- 4) проектирование и разработка инженерных решений;
- 5) исследования;
- 6) использование современного инструментария;
- 7) индивидуальная и командная работа;
- 8) коммуникация;
- 9) инженер и общество;
- 10) этика;
- 11) экология и устойчивое развитие;
- 12) проектный менеджмент и финансы;
- 13) обучение в течение всей жизни [2,9].

В Болонской модели инженера европейской организацией Federation Europeenne d'Associations Nationales d'Ingenieurs (FEANI) сформулированы следующие требования к профессиональным инженерам, претендующим на присвоение звания EurIng («европейский инженер»):

- 1) понимание сущности профессии инженера и обязанности служить обществу, профессии и сохранять окружающую среду посредством следования Кодексу профессионального поведения FEANI;

- 2) наличие высокого уровня понимания принципов инженерии, основанных на математике и других научных дисциплинах, имеющих отношение к специализации;

- 3) общие знания об инженерной деятельности в области специализации и о характере современного производства, включая использование материалов, компонентов и программного обеспечения;

- 4) способность применять соответствующие теоретические и практические методы к анализу и решению инженерных проблем;

- 5) умение использовать существующие и перспективные технологии, относящиеся к области специализации;

- 6) знание инженерной экономики, методов обеспечения качества, умение использовать техническую информацию и статистику;

- 7) умение работать в команде над междисциплинарными проектами;

- 8) способность быть лидером, включая административные, технические, финансовые и личностные аспекты;

- 9) коммуникативные навыки и поддержание необходимого уровня компетенции с помощью непрерывного профессионального развития;

- 10) знание стандартов и правил, соответствующих области специализации;

- 11) следование постоянно развивающимся техническим изменениям и творческий поиск в рамках профессии;

- 12) свободное владение европейскими языками, достаточное для общения при работе в Европе [2,10].

В требованиях к результатам освоения основных образовательных программ бакалавриата (64б) по направлению «Информационная безопасность» представлены следующие группы компетенций: общекультурные компетенции, профессиональные компетенции (общепрофессиональные, эксплуатационная деятельность, проектно-технологическая деятельность, экспериментально-исследовательская деятельность, организационно-управленческая деятельность).

В требованиях к результатам освоения основных образовательных программ магистратуры (64м) по направлению «Информационная безопасность» представлены следующие группы компетенций: общекультурные компетенции, профессиональные компетенции (проектная деятельность, научно-исследовательская деятельность, научно-педагогическая деятельность, организационно-управленческая деятельность).

Американская модель инженерного образования и подготовки специалистов в области техники и технологий не ограничивается получением академической степени «Бакалавр», она также включает опыт успешной практической инженерной работы по спе-

циальности до 7 лет, который требуется для допуска к экзаменам на статус профессионального инженера согласно требованиям ЕМФ, последующее лицензирование, регистрация (сертификация) и присвоение статуса «профессиональный инженер».

Аналогичная ситуация прослеживается и в болонской модели инженера. По истечении четырех лет положительного опыта практической работы специалист с академической степенью «бакалавр», полученной в результате освоения в вузе 3-летней программы, может претендовать на звание «европейский инженер». Однако, в отличие от системы ЕМФ, два года практической деятельности специалиста со степенью «бакалавр» в системе FEANI могут быть заменены обучением в университете по 2-летней программе второго цикла с присвоением академической степени «магистр».

Таким образом, полный цикл обучения на присвоение квалификации инженера занимает в американской модели в среднем от одиннадцати (4+7) лет, а в болонской от семи (3+4) лет. Достаточно продолжительный срок, в течение которого человек для получения квалификации инженера должен постоянно успешно учиться. За это время вырабатывается устойчивая потребность в обучении в течение всей жизни (ЕМФ) и следование постоянно развивающимся техническим изменениям в рамках профессии (FEANI). Для выработки данных компетенций одним из важных факторов является продолжительность обучения, поэтому о полном их формировании можно говорить лишь к концу всего срока обучения. «Система генерации и передачи знаний за последние десятилетия усложнилась, а объем существующих знаний и информации возрос многократно. Сегодня нельзя за один раз, даже за пять или шесть лет, подготовить человека к профессиональной деятельности на всю жизнь. Американцы предложили измерять скорость устаревания знаний специалиста единицей «полураспада компетентности» (период снижения компетентности на 50% в результате появления новой информации), которая показывает, что по многим профессиям этот порог наступает менее чем через пять лет, т. е. применительно к нашей системе раньше, чем заканчивается обучение. Решение проблемы видится в переходе к «пожизненному» образованию, где базовое образование уровня бакалавра вначале дополняется магистерским, а затем программами дополнительного образования» [11]. Профессиональное сообщество, таким образом, контролирует уровень компетентности специалиста и противодействует назначению на соответствующие должности «своих» людей, не обладающих должной квалификацией.

Применительно к бакалаврам (64б) и магистрам (64м) по направлению «Информационная безопасность» для формирования рассматриваемой компе-

тенции должна прослеживаться преемственность в обучении от одного этапа к другому, так, например, в профильных классах школы может изучаться раздел «Основы программных средств защиты информации», которые на этапе бакалавриата могут развиваться в дисциплине «Программно аппаратные средства защиты информации» и в магистерской программе в дисциплинах «Защищенные информационные системы» и «Методы и средства защиты информации в системах электронного документооборота».

У бакалавров(64б) в общекультурных компетенциях указано «способен к саморазвитию, самореализации, приобретению новых знаний, повышению своей квалификации и мастерства». У магистров(64м) в общекультурных компетенциях указано: «способен совершенствовать и развивать свой интеллектуальный и общекультурный уровень; способен к самостоятельному обучению новым методам исследования, к изменению научного и научно-производственного профиля своей профессиональной деятельности»; «способен самостоятельно приобретать с помощью информационных технологий и использовать в практической деятельности новые знания и умения, в том числе в новых областях знаний, непосредственно не связанных со сферой деятельности».

Такое поэтапное изучение каждый раз на более высоком уровне ключевых аспектов содержания специальности, в достаточно продолжительном временном интервале позволяет говорить о выработке у учащихся потребности в обновлении профессиональных знаний и совершенствовании своих профессиональных навыков. И на каждом этапе необходимо уделять соответствующее внимание, пониманию обучающимся социальных проблем, которые несет коррупция и воспитывать неприятие такого способа достижения благ.

Об исследованиях (ЕМФ) и творческом поиске в рамках профессии (FEANI) можно вести речь лишь при наличии определенной базы знаний, создающей фундамент для научных исследований. Поэтому научные исследования в полной мере могут проводиться лишь на второй ступени обучения — на степень магистра, а также в ходе практической деятельности на производстве после получения диплома бакалавра. В этом случае можно утверждать, что получение обозначенных компетенций основывается на сформированных в большей мере вышеперечисленных компетенциях 1-6 (ЕМФ), 1-6, 10 (FEANI).

Выпускник по направлению подготовки «Информационная безопасность» — с квалификацией (степенью) «бакалавр» должен обладать компетенцией из раздела профессиональные — экспериментально-исследовательская деятельность, а с квалификацией (степенью) «магистр» должен обладать компетенциями из раздела профессиональные:

научно-исследовательская деятельность и научно-педагогическая деятельность. В структуре основной образовательной программы (ООП) магистратуры предусмотрен учебный цикл «Практика и научно-исследовательская работа».

Академическое образование (EMF), общие знания об инженерной деятельности в области специализации и о характере современного производства, включая использование материалов, компонентов и программного обеспечения (FEANI).

Данная компетенция является базой для следующей рассматриваемой компетенции в существующем российском стандарте высшего профессионального образования ее можно сравнить с группой общепредметных дисциплин, являющихся базовыми для дисциплин специализации. Эта компетенция формируется на первом этапе получения степени бакалавра и по продолжительности занимает около двух лет.

В проекте подготовки бакалавра (64б) по направлению «Информационная безопасность» в разделе профессиональные компетенции выделяется блок общепрофессиональных компетенций. В проекте же подготовки магистра (64м), по этому же направлению, общепрофессиональные компетенции не указываются. В структуре ООП как бакалавриата, так и магистратуры предусмотрен раздел «Базовая (общепрофессиональная) часть в учебном цикле «Профессиональный цикл». По-видимому, в ООП бакалавра (64б) и магистра (64м) термин «общепрофессиональная» употребляется как синоним обязательной части (для необязательной используется термин вариативная часть) учебного цикла.

Знание инженерных наук (EMF), наличие высокого уровня понимания принципов инженерии, основанных на математике и других научных дисциплинах, имеющих отношение к специализации (FEANI).

Данная компетенция может быть сопоставлена с дисциплинами специализации. В базовой части она формируется на заключительном этапе получения степени бакалавра. Основой для нее является предыдущая рассмотренная компетенция. В данном аспекте могут рассматриваться сетевые программно-технические средства позволяющие противостоять коррупции путем открытого взаимодействия субъектов информационного поля соответствующей области и предоставлять в открытый доступ факты доказывающие в действиях должностных лиц коррупционной составляющей.

В структуре ООП бакалавриата (64б) в «Математический и естественно-научный цикл» входят следующие дисциплины: «Математика (математический анализ, алгебра, геометрия)», «Теория вероятностей и математическая статистика», «Дискретная математика», «Физика», «Информатика», «Теория информации». В структуре ООП магистратуры (64м) «Мате-

матический и естественно-научный модуль» включает «Специальные главы математики» и «Специальные главы физики».

*Использование современного инструментария (EMF), умение использовать существующие и перспективные технологии, относящиеся к области специализации (FEANI).*

Особенностью современного инженерного образования является постоянное обновление технологий обеспечения инженерной деятельности. Поэтому инженер должен владеть современными средствами, отслеживать их постоянное изменение, изучать опыт эффективности практического использования появляющихся средств. Появляются новые формы взаимодействия и общения специалистов и рядовых граждан. Разработка, эффективное использование нововведений информирование о возможностях новых средств взаимодействия, в том числе и с властью, например, в последнее время широко обсуждаются вопросы связанные с темой «электронное правительство» важный аспект в обучении современного специалиста. Эта компетенция непосредственно связана с компетенцией *обучение в течение всей жизни*.

В проекте подготовки бакалавра (64б) в разделе «Профессиональные компетенции» в блоке «Проектно-технологическая деятельность» предусматривается формирование компетенции — «способность применять программные средства системного, прикладного и специального назначения». В проекте же подготовки магистра (64м), в разделе «Профессиональные компетенции» в блоке «Организационно-управленческая деятельность» предусматривается формирование компетенции магистра, который должен быть «способен организовать работу по совершенствованию, модернизации, унификации систем, средств и технологий обеспечения информационной безопасности».

*Анализ инженерных задач (EMF), способность применять соответствующие теоретические и практические методы к анализу и решению инженерных проблем (FEANI).*

Эту компетенцию можно сопоставить в отечественном образовании с производственной и преддипломной практиками. Непосредственной базой для этой компетенции являются *академическое образование (EMF) и знание инженерных наук (EMF)*. Формирование компетенции в полной мере происходит после получения степени бакалавра при получении степени магистра и(или) в ходе получения опыта практической инженерной работы по специальности, необходимого для допуска к экзаменам на статус профессионального инженера согласно требованиям EMF или FEANI.

В подготовке бакалавра (64б) к общекультурным относится компетенция «способен понимать и ана-

лизировать политические события, мировоззренческие, экономические и социально значимые проблемы и процессы, применять основные положения и методы социальных, гуманитарных и экономических наук при решении социальных и профессиональных задач».

К профессиональным относятся компетенции из раздела общепрофессиональные — «способность использовать основные естественнонаучные законы, применять математический аппарат в профессиональной деятельности, выявлять сущность проблем, возникающих в ходе профессиональной деятельности», «способность понимать сущность и значение информации в развитии современного общества, применять достижения информатики и вычислительной техники, перерабатывать большие объемы информации проводить целенаправленный поиск в различных источниках информации по профилю деятельности, в том числе в глобальных компьютерных системах», из раздела «проектно-технологическая деятельность» — «способность применять программные средства системного, прикладного и специального назначения», из раздела «экспериментально-исследовательская деятельность» — «способность применять методы анализа изучаемых явлений, процессов и проектных решений», из раздела «организационно-управленческая деятельность» — «способность применять комплексный подход к обеспечению информационной безопасности в различных сферах деятельности».

В структуре ООП бакалавриата в базовой части «Математического и естественнонаучного цикла» проектируемые результаты освоения — уметь «применять основные законы физики при решении прикладных задач». В базовой части «Профессионального цикла» проектируемые результаты освоения — уметь «применять отечественные и зарубежные стандарты в области компьютерной безопасности для проектирования, разработки и оценки защищенности компьютерных систем» и «применять на практике методы анализа электрических цепей». Основные образовательные программы бакалавриата предусматривают изучение учебного цикла: учебная и производственная практика.

В подготовке магистра (64М) к профессиональным относятся компетенции из раздела «Научно-исследовательская деятельность» — «способен проводить экспериментальные исследования защищенности объектов с применением современных математических методов, технических и программных средств обработки результатов эксперимента»,

В структуре ООП магистратуры в базовой части «Общонаучного цикла» в разделе «Математический и естественнонаучный модуль» проектируемые результаты освоения — уметь «применять теоретико-числовые методы для оценки криптографических

свойств систем защиты информации», «применять системы компьютерной математики для решения типовых задач», «применять на практике методы физики при исследовании технических каналов утечки информации». Основные образовательные программы магистратуры предусматривают изучение учебного цикла: практика и научно-исследовательская работа.

*Проектный менеджмент и финансы (EMF) знание инженерной экономики, методов обеспечения качества, умение использовать техническую информацию и статистику (FEANI).*

Эта компетенция подразумевает изучение дисциплин, связанных с экономикой и менеджментом качества. Если экономические дисциплины и статистика могут быть освоены на начальном этапе обучения, то менеджмент качества подразумевает детальное знание технологических процессов, которое может быть сформировано лишь на заключительном этапе обучения. Поэтому формирование этой компетенции происходит в течение всего этапа обучения.

В базовой части учебного «Гуманитарного, социального и экономического цикла» бакалавра (64б) проектируемыми результатами освоения предметов являются знания «основных экономических категорий и закономерностей, методов анализа экономических явлений и процессов, специфических черт функционирования хозяйственной системы на (микро и макро-) уровнях, основных понятий экономической и финансовой деятельности отрасли и ее структурных подразделений» и умения «оценивать эффективность управленческих решений и анализировать экономические показатели деятельности подразделения».

В базовой части учебного «общенаучного цикла» «гуманитарного модуля» магистра (64М) проектируемыми результатами освоения предметов являются знания «экономического планирования и прогнозирования, методики оценки хозяйственной деятельности (применительно к отрасли обеспечения информационной безопасности)», умения «анализировать, оценивать и прогнозировать экономические эффекты и последствия реализуемой и планируемой деятельности», владение «приемами экономического анализа и планирования, навыками реализации и контроля результатов управленческого решения по экономическим критериям».

К сожалению, в представленном проекте стандартов и бакалавра (64б) и магистра (64М) понятие «качество» широко применяется лишь к «оценке качества освоения основных образовательных программ» и не упоминается в отношении методов обеспечения качества в рамках направления «Информационная безопасность». Лишь в описании «объектов профессиональной деятельности магистров» понятие «качество» упоминается в следующем контексте

— «Организационно-правовые механизмы обеспечения конституционных прав и свобод граждан в информационной сфере, регламентирующие создание и использование информационных ресурсов, средств защиты информации, проведение экспертизы, стандартизации, сертификации и контроля качества защиты информации и информационных ресурсов».

*Инженер и общество, экология и устойчивое развитие; проектирование и разработка инженерных решений (EMF), понимание сущности профессии инженера и обязанности служить обществу, профессии и сохранять окружающую среду посредством следования Кодексу профессионального поведения FEANI(FEANI).*

Данная компетенция основывается на гуманитаризационных и гуманизационных основах современного образования, базовых знаниях в области социологии, философии, экономики, экологии, а также знаний дисциплин специализации. Поэтому формирование этой компетенции происходит на базе академического образования (EMF), знаний инженерных наук (EMF), анализа инженерных задач (EMF), этики (EMF), и в связи с этим в полной мере может происходить лишь на заключительных этапах процесса обучения.

Осознание своей ответственности и принятие ее на себя — единственный путь развития для современного инженера. Но в этом отношении следует отметить еще одну проблему — проблему формирования самоопределяющегося и самоорганизующегося инженерного сообщества. В США общества инженеров — это реальная и важная общественная сила. В России такие общества юридически существуют, но практически не играют никакой реальной роли. Они не вырабатывают никаких этических стандартов инженерной деятельности, не участвуют в выработке промышленной и экологической политики и т.д. Инженерное сообщество не ощущает себя независимой и реальной силой. Самоопределение этого сообщества — один из путей становления этически ориентированной инженерной деятельности [12]. О следовании кодексам инженерных сообществ и подготовке к вступлению в них можно говорить лишь на заключительной стадии обучения.

У бакалавров(64б) в общекультурных компетенциях указано — «осознает необходимость соблюдения Конституции Российской Федерации, прав и обязанностей гражданина своей страны, гражданского долга и проявления патриотизма», «способен осуществлять свою деятельность в различных сферах общественной жизни с учетом принятых в обществе моральных и правовых норм», «способен понимать и анализировать политические события, мировоззренческие, экономические и социально значимые проблемы и процессы, применять основные положения и методы социальных, гуманитарных и эко-

номических наук при решении социальных и профессиональных задач».

У магистров (64м) в разделе «Проектная деятельность» профессиональных компетенций указано — «способен проектировать сложные системы и комплексы управления информационной безопасностью с учетом особенностей объектов защиты». В разделе «Научно-исследовательская деятельность» указано — «способен анализировать фундаментальные и прикладные проблемы информационной безопасности в условиях становления современного информационного общества».

*Индивидуальная и командная работа (EMF), умение работать в команде над междисциплинарными проектами, способность быть лидером, включая административные, технические, финансовые и личные аспекты (FEANI).*

Данная компетенция основывается на знаниях в области менеджмента, педагогики, психологии. Практические навыки вырабатываются в проектной деятельности в ходе учебных, производственных, преддипломных практик, при выполнении научно-исследовательских работ студентов, подготовки рефератов, курсовых работ, диплома. Эта компетенция формируется в течение всего срока обучения как в ходе изучения отдельных дисциплин, так и при выполнении междисциплинарных работ.

У бакалавров (64б) в общекультурных компетенциях указано — «готов к кооперации с коллегами, работе в коллективе», «способен находить организационно-управленческие решения в нестандартных ситуациях и готов нести за них ответственность», «осознает социальную значимость своей будущей профессии», «обладает высокой мотивацией к выполнению профессиональной деятельности в области обеспечения информационной безопасности, готов и способен к активной состязательной деятельности в условиях информационного противоборства». В профессиональных компетенциях в разделе «организационно-управленческая деятельность» указано — «способность организовать работу малого коллектива исполнителей с учетом требований защиты информации».

У магистров (64м) в общекультурных компетенциях указано — «способен использовать на практике умения и навыки в организации научно-исследовательских и проектных работ, в управлении коллективом, способен проявлять инициативу, в том числе в ситуациях риска, брать на себя всю полноту ответственности».

В профессиональных компетенциях в разделе «организационно-управленческая деятельность» указано — «способен организовать работу коллектива исполнителей, принимать управленческие решения в условиях спектра мнений, определять порядок выполнения работ»

*Коммуникация(EMF), коммуникативные навыки и поддержание необходимого уровня компетенции с помощью непрерывного профессионального развития; свободное владение европейскими языками, достаточное для общения при работе в Европе (FEANI).*

Данная компетенция формируется, как правило, на первой стадии обучения при изучении таких предметов, как культура речи, иностранный язык, информатика. Тем самым данная компетенция является базовой для других рассматриваемых компетенций.

У бакалавров(64б) в общекультурных компетенциях указано –«способен логически верно, аргументировано и ясно строить устную и письменную речь, публично представлять собственные и известные научные результаты, вести дискуссии», «владеет одним из иностранных языков на уровне не ниже разговорного, способен к чтению и переводу текстов по профессиональной тематике». В профессиональных компетенциях в разделе «Общекультурные» указано — «способность понимать сущность и значение информации в развитии современного общества, применять достижения информатики и вычислительной техники, перерабатывать большие объемы информации проводить целенаправленный поиск в различных источниках информации по профилю деятельности, в том числе в глобальных компьютерных системах».

У магистров (64м) в общекультурных компетенциях указано — «способен свободно пользоваться русским и иностранным языками как средством делового общения».

В профессиональных компетенциях в разделе «проектная деятельность» указано — «способен понимать и анализировать направления развития информационно-коммуникационных технологий объекта защиты, прогнозировать эффективность функционирования систем информационной безопасности, оценивать затраты и риски, формировать стратегию создания систем информационной безопасности в соответствии со стратегией развития организации».

*Этика (EMF), знание стандартов и правил, соответствующих области специализации (FEANI).*

Этика, в том числе и в форме профессиональной этики, может возникать только в результате личного выбора, профессиональное образование должно обеспечивать достаточно эффективное моделирование ситуаций выбора, а не ограничиваться «рецептурным» подходом [13]. Изучение этики может базироваться на моделировании профессиональных отношений, что требует знаний в области профессии, основ коммуникации, общественного устройства, психологии.

Профессиональное общество играет особо важную роль в создании структуры для разработки эти-

ческих стандартов. Широкое участие профессионалов в этих усилиях способствует рефлексии над ценностями профессии и над тем, как они соотносятся с работой членов общества. Этот процесс является важной частью обучения инженера и достижения им профессиональной зрелости. Участие в таком процессе членов общества повышает вероятность поддержки ими вырабатываемых этических стандартов и стимулирует их соблюдение. Любой набор этических стандартов должен быть эмпирически укоренен в практическом опыте инженеров [14]. В определении этических норм ведущую роль играют и инженерные сообщества. О формировании инженера как личности со сформировавшимися этическими нормами поведения соблюдающего кодекс инженерных сообществ можно говорить лишь на заключительной стадии обучения. Формирование данной компетенции происходит в ходе всего срока обучения в вузе. При изучении каждого предмета в той или иной мере должен делаться акцент на соблюдение этических норм в инженерной деятельности.

У бакалавров (64б) в общекультурных компетенциях указано — «готов уважительно и бережно относиться к историческому наследию и культурным традициям, толерантно воспринимать социальные и культурные различия»

В профессиональных компетенциях в разделе «Общекультурные» указано — «способность использовать нормативные правовые документы в своей профессиональной деятельности», «способность формировать эффективный комплекс мер по информационной безопасности с учетом его правовой обоснованности, административно-управленческой и технической реализуемости и экономической целесообразности», в разделе «Организационно-управленческая деятельность» указано — «способность организовать технологический процесс защиты информации в соответствии с правовыми нормативными актами».

У магистров (64 м) в разделе «Проектная деятельность» профессиональных компетенций указано — «способен самостоятельно осваивать и адаптировать к защищаемым объектам современные методы обеспечения информационной безопасности, вновь вводимые отечественные и международные стандарты».

В результате анализа компетенций можно сделать вывод о том, что часть из них является базой для других компетенций. Некоторые могут быть получены в течение определенного периода от всего срока обучения, либо первого периода, либо последующих, тогда они, как правило, не являются самодостаточными, а основываются на полной или частичной сформированности ранее полученных компетентностей. Формирование другой части компетенций происходит в течение всего срока обучения.

Для успешной реализации компетентностного подхода в профессиональном образовании необходимо учитывать выявленные соотношения компетентностей как при составлении учебных планов специальностей, так и при разработке программ конкретных дисциплин.

Таким образом, комплексное, обоснованное, последовательное формирование рассмотренных ком-

петенций с учетом антикоррупционной составляющей в профессиональном образовании специалистов в области информационной безопасности безусловно будет способствовать созданию психологических, социальных, культурных, нравственных и других барьеров на пути проникновения в сознание специалиста коррупционных схем достижения желаемого результата.

## Литература

1. Ташкинов А., Лалетин В., Столбова И., Формирование общих и профессиональных компетенций при инновационных технологиях обучения // Высшее образование в России. — 2007. — № 1. — С. 128-133.
2. Чучалин А. И., Американская и болонская модели инженера: сравнительный анализ компетенций // Вопросы образования. — 2007. — № 1. — С. 84-93.
3. Вербицкий А. А. Контекстное обучение в компетентностном подходе. [Текст] // Высшее образование в России. — 2006. — № 11. — С. 39-46.
4. Зимняя И. А. Ключевые компетенции — новая парадигма результата современного образования [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Эйдос». — 2006. — 5 мая. [www.eidos.ru/journal/2006/0505.htm](http://www.eidos.ru/journal/2006/0505.htm) (дата обращения: 27.09.2008).
5. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 64 06 — «Информационная безопасность» квалификация (степень) бакалавр (проект) // Академия ФСБ России / Москва, 2008. [www.edu.ru/db/portal/spe/fgos/pr\\_fgos\\_2009\\_prv\\_64b.pdf](http://www.edu.ru/db/portal/spe/fgos/pr_fgos_2009_prv_64b.pdf) (дата обращения: 15.09.2009).
6. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 64 06 — «Информационная безопасность» квалификация (степень) магистр (проект) // Академия ФСБ России / Москва, 2008. [www.edu.ru/db/portal/spe/fgos/pr\\_fgos\\_2009\\_prv\\_64m.pdf](http://www.edu.ru/db/portal/spe/fgos/pr_fgos_2009_prv_64m.pdf) (дата обращения: 15.09.2009).
7. Государственные образовательные стандарты в системе общего образования. Теория и практика / [Под ред. В. С. Леднева, Н. Д. Никандрова, М. В. Рыжакова]. — М.: Издательство Московского психолого-социального института; Воронеж: Издательство НПО «МОДЭК». — 2002. — 384 с.
8. Hutmacher Walo. Key competencies for Europe // Report of the Symposium Berne, Switzerland 27–30 March, 1996. Council for Cultural Co-operation (CDCC) a // Secondary Education for Europe Strsburg, 1997.
9. Graduate Attributes and Professional Competencies [Электронный ресурс]. URL: [www.ieagree-ments.com/GradProfiles.cfm](http://www.ieagree-ments.com/GradProfiles.cfm) (дата обращения: 20.09.2008).
10. European Federation of National Engineering Associations [Электронный ресурс]. URL: [www.feani.org](http://www.feani.org) (дата обращения: 20.09.2008).
11. Колесов В., Двухступенчатое высшее образование: 15 аргументов «за» // Высшее образование в России. — 2006. — № 3. — С. 24-31.
12. Сидоров А. Ю., Инженер в современной российской социально-экономической ситуации / Российско-американский симпозиум. Инженерная этика в России и США: история и социально-политический контекст. Тезисы выступлений. Часть 1. — М. Издательство: Академия менеджмента инноваций. — 1997. — С. 50.
13. Воронков Ю. С., Кувшинов С. В., Профессиональная этика как проблема выбора и новые технологии образования. / Российско-американский симпозиум. // Инженерная этика в России и США: история и социально-политический контекст. Тезисы выступлений. Часть 1. — М. Издательство: Академия менеджмента инноваций. — 1997. — С. 69.
14. Фравкел М., Роль и функции инженерных обществ // Российско-американский симпозиум. Инженерная этика в России и США: история и социально-политический контекст. Тезисы выступлений. Часть 1. — М. Издательство: Академия менеджмента инноваций, — 1997. — С. 38.
15. Парфенов А.А. Информационная безопасность школы // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2009. №1.

# К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ

А. А. ЧУШКИНА,

юрист Центра правовых исследований «Эквитас»

Высшее руководство страны не раз подчеркивало, что противодействие коррупции исключительно репрессивными мерами к желаемому результату не приведет. Президент Российской Федерации Д.А.Медведев наряду с юридическими и экономическими мерами противодействия коррупции отметил и меры по формированию правосознания<sup>1</sup>. В связи с этим актуальным становится вопрос формирования антикоррупционного правосознания граждан Российской Федерации.

Говоря о структуре антикоррупционного правосознания как разновидности правосознания<sup>2</sup> вообще, необходимо отметить, что оно состоит из антикоррупционной правовой идеологии и антикоррупционной правовой психологии.

Благодаря научным исследованиям явления коррупции и разработкам теоретических основ противодействия коррупции, осуществленным как российскими, так и зарубежными учеными за последние десятилетия, а также деятельности государств на международном и внутривластном уровне по противодействию коррупции, стало возможным говорить о возникновении антикоррупционной правовой идеологии<sup>3</sup>.

В настоящее время в Российской Федерации существует большое количество научных и публицистических работ, посвященных вопросам познания феномена коррупции<sup>4</sup>. В этих работах коррупция из-

учается с различных точек зрения, рассматриваются ее проявления в различных сферах и институтах общества, в том числе в военной организации государства. Пресса насыщена информацией о фактах совершения правонарушений коррупционной направленности<sup>5</sup>. За пределами Российской Федерации коррупция и ее влияние на окружающую действительность также активно исследуется учеными<sup>6</sup>. В научных трудах раскрываются понятие и основные черты коррупции, рассматривается ее состояние в Российской Федерации и за рубежом. Среди причин корруп-

---

«Триумфальная арка», 2009; Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004; Ключковская И.Н. Теоретические основы криминологического исследования антикоррупционной политики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004; Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: «За права военнослужащих», 2009; Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность: Монография. М., 2008; Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Н.-Новгород, 2009; Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России: (теоретические аспекты). Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Хамазина О.И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008 и др.

5 Вяткина М., Изотов И. Изыскание миллионов // Российская газета. 2010. 10 марта; Гаврилов Ю. С коррупции срывают погоны // Российская газета. 2009. 18 ноября; Козлова Н. Поощрение в конверте: прокуратура занялась подарками // Российская газета. 2008. 17 июня; Прокуратура об армейской коррупции: за год осуждены восемь генералов, разворовано три миллиарда рублей // Newsru. com. 2010. 26 января. 9:11 (<http://www.newsru.com/russia/26jan2010/army.html>) и др.

6 Джонстон М. Борьба с коррупцией как системная проблема: препятствия и стратегия / Колгейт. ун-т. — Гамильтон, США, 2001 (<http://www.nobribes.org>); Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.; Political corruption: A hand book / Ed. by Heldenheimer A.J. Et. Al. Oxford, 1989; Pope J. Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Transparency International. — S. I., 2000 (<http://www/transparency.org>) и др.

1 Кузьмин В., Власова Е. Интервью с Д.А.Медведевым // Российская газета. 2008. 26 июня.

2 Правосознание — это совокупность взглядов, идей, представлений, а также чувств, эмоций, переживаний, выражающих отношение людей к действующему или желаемому (допустимому) праву и другим правовым явлениям (Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 240.)

3 Идеология — это система взглядов, идей, характеризующих какую-нибудь социальную группу, класс, политическую партию, общество (Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. М.: Рус. яз., 1990. С. 239).

4 Бинецкий А.И. Коррупция. М., 2005; Дамаскин О.В. Коррупция: Состояние, причины, противодействие. М.: ИД

ции выделяют социально-экономические и духовно-нравственные причины, несовершенство нормативных правовых актов и правоприменительной практики и другие. Большое внимание уделяется стратегии противодействия коррупции, раскрывается сущность, направления, принципы и технологии реализации антикоррупционной политики. Подготовлен антикоррупционный словарь<sup>7</sup>, а также военный антикоррупционный словарь<sup>8</sup>.

Мировое сообщество также не оставило без внимания проблему коррупции. На международном уровне действует ряд организаций, функционирование которых подчинено целям противодействия рассматриваемому негативному явлению. Среди наиболее известных — Transparency International и GRECO. На международном уровне подход к пониманию коррупции и мерам борьбы с ней был рассмотрен впервые в 1989 году на международном семинаре по проблеме коррупции в сфере государственного управления в Гааге (Нидерланды) под эгидой ООН<sup>9</sup>. В рамках деятельности ООН был принят ряд документов, содержащих основополагающие положения по противодействию коррупции. Наиболее значимые из них — Конвенция против коррупции, Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц<sup>10</sup>. В 1990 году Секретариатом ООН было подготовлено руководство «Практические меры по борьбе с коррупцией»<sup>11</sup>.

С момента своего образования Европейский союз также волнует вопрос противодействия коррупции. Советом Европы были приняты «Двадцать принци-

7 Бикмухаметов А.Э., Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А., Мартынович Т.С., Полторыхина С.В., Райков Г.И., Садеев М.М., Фролова И.И., Чирков Д.К. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / Под общ. ред. П.А. Кабанова. М., 1995-2003.

8 Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: «За права военнослужащих», 2009. С. 276 — 293.

9 Клюковская И.Н. Указ. соч. С. 11.

10 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // <http://www.un.org>; Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (принята 16 декабря 1996 г. Резолюцией 51/191 на 86 пленарном заседании 51 сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // <http://www.un.org>; Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82 пленарном заседании 51 сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // <http://www.un.org>.

11 Практические меры по борьбе с коррупцией: Руководство, подготовленное Секретариатом ООН. 1990. 29 мая.

пов борьбы против коррупции», Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию<sup>12</sup>. Комитет министров утвердил Модельный кодекс поведения для государственных служащих и Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний<sup>13</sup>.

В Российской Федерации политический курс, направленный на искоренение коррупции в российском обществе, и в первую очередь в механизме функционирования государства, был принят высшим руководством государства относительно недавно. Из международных нормативных правовых актов Российской Федерацией ратифицированы лишь Конвенция ООН против коррупции<sup>14</sup> и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>15</sup>. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации<sup>16</sup> определяет коррупцию как одну из угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности и выделяет среди главных направлений государственной политики в этой сфере совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с коррупцией. Согласно этому нормативному правовому акту снижение уровня коррупции будет способствовать обеспечению националь-

12 Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 27 января 1999 г.) // <http://www.coe>; Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 9 сентября 1999 г.) // <http://www.coe>.

13 Резолюция 24(97) Комитета министров Совета Европы «Двадцать принципов борьбы против коррупции» (принята 6 ноября 1997 г. на 101 сессии Комитета министров Совета Европы) // <http://www.coe>; Рекомендация Rec (2000)10 Комитета министров странам-участницам «Модельный кодекс поведения для государственных служащих» (принят 11 мая 2000 г. на 106 сессии Комитета министров Совета Европы) // <http://www.coe>; Рекомендация Rec (2003)4 Комитета министров Совета Европы странам-участницам «Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 8 апреля 2003 г. на 835 встрече заместителей министров Совета Европы) // <http://www.coe>.

14 Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 12, ст. 1231).

15 Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 31, ст. 3424).

16 Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 20, ст. 2444).

ной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан, а сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений относится к стратегическими рискам и угрозам национальной безопасности в экономической сфере. В Стратегии также говорится о том, что в целях обеспечения государственной и общественной безопасности реализуется Национальный план противодействия коррупции<sup>17</sup>. Этот План состоит из четырех разделов, раскрывающих меры по противодействию коррупции: по законодательному обеспечению противодействия коррупции, по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению и первоочередные меры по реализации Плана. Коррупция, говорится в данном документе, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции был подготовлен проект Федерального закона «О противодействии коррупции», который был принят в декабре 2008 года<sup>18</sup>. Федеральный закон «О противодействии коррупции» является базовым нормативным правовым актом, определяющим основные принципы и организационные основы противодействия коррупции, меры по профилактике коррупции, основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции и другое. В настоящее время в Российской Федерации существует еще ряд нормативных правовых актов, осуществляющих правовое регулирование противодействия коррупции в государстве.

Хотя основы антикоррупционной правовой идеологии уже сформированы, говорить о ее стойком характере еще рано. Об этом говорят статистические показатели уровня коррупционной преступности, широко освещаемые в прессе. При этом необходимо отметить, что ее особенностью является высокая

латентность. По оценке экспертов, количество выявленных случаев коррупции по отношению к их фактическому уровню колеблется в пределах 1-5 процентов<sup>19</sup>.

Социологические исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения, посвященные оценке состояния коррупции в российском обществе дали следующие результаты<sup>20</sup>. По сравнению с 2008 годом граждане Российской Федерации еще больше укрепились во мнении, что причина коррупции — в жадности, аморальности чиновников (44 против 39 процентов в 2008 г.). Напротив, продолжает снижаться доля тех, кто усматривает корень проблемы в неэффективности законодательства (с 37 процентов в 2006 г. до 34 процентов в 2009 г.). Реже всего россияне склонны видеть источник коррупции в низком уровне правовой культуры и законопослушания подавляющего числа населения (18 — 21 процентов в 2006 — 2009 гг.). Женщины и малообразованные россияне чаще считают причиной коррупции жадность и аморальность чиновников (46 процентов и 60 процентов соответственно). Мужчины и обладатели среднего, высшего или неполного высшего образования наиболее склонны указывать на несовершенство законов (37 процентов и 37 — 38 процентов соответственно).

При этом 29 процентов опрошенных чаще всего не готовы к тому, чтобы проинформировать кого-либо о фактах коррупции. Доля таких респондентов наиболее высока среди россиян с начальным и средним уровнем образования (34 — 35 процентов). С прошлого года резко снизилась доля тех, кто согласился бы сообщить об этом правоохранительные органы (31 процентов против 22 процентов в 2009 г.).

49 процентов опрошенных сограждан уверены в том, что людям станет проще решать свои проблемы, если чиновники перестанут брать взятки. Чаще такое мнение высказывают россияне старше 60 лет (57 процентов). Им оппонируют лишь 12 процентов респондентов, по мнению которых, это осложнит ситуацию — в основном это респонденты моложе 34 лет (15 — 18 процентов). Наконец, 29 процентов опрошенных уверены в том, что отсутствие коррупции существенно не повлияет на решение проблем простых людей. Наиболее склонны к такому мнению россияне 35 — 59 лет (33 процента).

Почти каждый второй респондент отмечает, что ему никогда не приходилось давать деньги и подар-

19 Дамаскин О.В. Коррупция: Состояние, причины, противодействие. — М.: ИД «Триумфальная арка», 2009. С.14.

20 Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск № 1210. М., 2009. 27 апреля. Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 4 — 5 апреля 2009. г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4 процента.

17 Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа.

18 Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 52, ст. 6228).

ки людям, от которых зависело решение проблем (47 процентов). Около трети россиян заявляют, что единичные случаи были (28 процентов), и по сравнению с 2006 г. доля таких респондентов снизилась. 20 процентов признают, что нередко прибегали к подобным действиям<sup>21</sup>.

Как показывают результаты исследований, самой распространенной эмоцией, которая овладевает лицами, давшими взятку, является системная ненависть к государству, власти, политической системе (около 45 процентов респондентов). Это дополняется персонализированной ненавистью к чиновнику, которому дана взятка (11 процентов). Важно, однако, заметить, что такими чувствами чаще других бывают обуреваемы образованные граждане средних возрастов (35 — 50 лет). Образованная же молодежь с высоким доходом чаще выбирает ответ: «Ничего не чувствовал, уже привык» (24 процента). Еще 13 и 12 процентов соответственно испытывают «удовлетворение тем, что удалось чиновника заставить работать на себя» или «удовлетворение собой, своим умением решать свои проблемы». Негативные эмоции, проецируемые на себя (стыд, страх, презрение к себе и т. п.), не набирают более 10 процентов<sup>22</sup>.

В результате анкетирования «Коррупция и Вооруженные Силы», проведенного В.М.Корякиным<sup>23</sup>, были получены следующие данные. На вопрос, согласны ли Вы с утверждением, что в современных Вооруженных Силах и других войсках в сфере отношений военнослужащих и воинских должностных лиц все продается и все покупается, 21 процент респондентов ответили, что полностью согласны, 53 процента — в основном согласны, 21 процент — не согласны. 22 процента опрошенных часто, 44 процента изредка приходилось лично оказываться в ситуациях, когда при помощи денег, подарков и иной благодарности важный для них вопрос решался в органах военного управления и воинскими должностными лицами быстрее и эффективнее, и 34 процента опрошенных никогда не приходилось оказываться в таких ситуациях. Возникшие проблемы решались в форме передачи денежных средств у 26 процентов респондентов, дарением подарков у 46 процентов респондентов и путем оказания встречных услуг у 18 процентов.

Данные статистические показатели, не внушают

21 Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск № 1048. М., 2008. 16 сентября. Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 6 — 7 сентября 2008 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4 процента.

22 Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: «За права военнослужащих», 2009. С. 51.

23 Там же. С. 330.

щие большого оптимизма, свидетельствуют о низком уровне развития правовых антикоррупционных установок граждан Российской Федерации. Коррупция в нашей стране воспринимается как обыденное явление, как неотъемлемая составляющая современного российского общества. Необходимо отметить то, что возраст, уровень образования, социальное окружение и социальный статус определяют в большей степени отношение человека к коррупционным правонарушениям. В настоящее время самым страшным для российской нации является то, что молодежь, воспитанная в эпоху культурных и экономических кризисов девяностых годов двадцатого века, но за которой будущее нашего государства, не только наиболее спокойно относится к коррупции, но и активно участвует в совершении коррупционных деяний. Распад СССР, крушение прежней достаточно четкой и жесткой идеологии, нестабильная политическая и экономическая ситуация в стране привели к сдвигу морально-нравственных принципов в российском обществе, и, соответственно, к деформации правосознания вообще. А недоверие к властям вылилось в неприятие или даже отрицание народом принимаемых ими нормативных правовых актов. В связи с этим обстоятельством у российских граждан развился стойкий правовой нигилизм. Как ни парадоксально это выглядит, но чем более высоким социальным статусом обладает должностное лицо, чем больше материальных и финансовых средств сосредоточено у него в руках и чем выше его доходы, тем более крупные и аморальные правонарушения коррупционного характера оно совершает.

Но дело не только в морально-нравственном кризисе, но и в менталитете российского народа. Взятничество и мздоимство известно в нашем государстве испокон веков. Вопросы зарождения коррупции в системе государственной службы анализировал В.М.Корякин<sup>24</sup>. Раннее упоминание о посуле как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой 1397 — 1398 гг. (Уставная грамота Василия I, выданная боярам двинским и всем черным людям двинской земли). Иная точка зрения свидетельствует о том, что понятие посула употребляется в смысле взятки начиная с Псковской Судной грамоты 1937 г. Первое начальное законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану II, а его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках. Все русские цари предпринимали те или иные попытки, в том числе и законодательного характера, чтобы искоренить коррупцию. Например, Петр I в 1714 г. издал Указ «О воспрещении взяток и посу-

24 Там же. С. 67.

лов», которым было отменено поместное обеспечение чиновников и повышено их денежное содержание. В ноябре 1862 г. Александр II издает «антivyзточный» Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы». Однако, как показывает история и нынешняя российская действительность, эффект от принимаемых мер был незначительный.

Наиболее ярко описывались основные постулаты поведения чиновников первой половины XIX века А. С. Грибоедовым в произведении «Горе от ума»: «Как станешь представляться к крестикку ли, к местечку, ну как не порадовать родному человечку»<sup>25</sup>.

Таким образом, уровень коррупции в современном российском обществе и масштабы того ущерба, который она наносит механизму функционирования государства, не могли не привлечь внимание ученых и видных политических деятелей. В результате началось формирование научной и правовой мысли, составляющих основу антикоррупционной правовой идеологии.

Антикоррупционная правовая идеология — совокупность взглядов, идей, мнений о негативной социальной сущности коррупции, о той угрозе, кото-

рую она представляет благосостоянию как всего государства, так и отдельным его институтам, причинах и последствиях коррупции, а также возможных направлениях противодействия ей.

Антикоррупционная правовая психология — совокупность чувств, эмоций, переживаний, настроений, привычек, определяющих негативную оценку коррупции и являющихся основой правомерного поведения.

Отставание развития антикоррупционной правовой психологии от антикоррупционной правовой идеологии обусловлено несколькими причинами:

1) изменение общественного сознания — процесс более длительный и сложный, нежели формирование идеологии;

2) правовое сознание граждан Российской Федерации деформировано достаточно глубоко, а активные меры по противодействию коррупции стали по инициативе высшего руководства государства предприниматься не более двух лет назад;

3) менталитет российских граждан предопределяет определенную склонность к коррупционному поведению, обусловленную в определенной степени особенностями исторического развития России.

## Литература

1. Бикмухаметов А.Э., Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А., Мартынович Т.С., Полторыхина С.В., Райков Г.И., Садеев М.М., Фролова И.И., Чирков Д.К. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / Под общ. ред. П.А. Кабанова. М., 1995-2003.

2. Бинецкий А.И. Коррупция. М., 2005.

3. Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск № 1210. М., 2009. 27 апреля. Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 4 — 5 апреля 2009 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4 процента.

4. Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск № 1048. М., 2008. 16 сентября. Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 6 — 7 сентября 2008 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4 процента.

5. Вяткина М., Изотов И. Изыскание миллионов // Российская газета. 2010. 10 марта.

6. Гаврилов Ю. С коррупции срывают погоны // Российская газета. 2009. 18 ноября.

7. Грибоедов А.С. Горе от ума. М.: Изд. «Детская

литература», 1967.

8. Дамаскин О.В. Коррупция: Состояние, причины, противодействие. М.: ИД «Триумфальная арка», 2009.

9. Джонстон М. Борьба с коррупцией как системная проблема: препятствия и стратегия / Колгейт ун-т. — Гамильтон, США, 2001 (<http://www.nobribes.org>).

10. Кирпичников А.И. Коррупция в России. СПб., 2004.

11. Клюковская И.Н. Теоретические основы криминологического исследования антикоррупционной политики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.

12. Козлова Н. Поощрение в конверте: прокуратура занялась подарками // Российская газета. 2008. 17 июня.

13. Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: «За права военнослужащих», 2009.

14. Кузьмин В., Власова Е. Интервью с Д.А.Медведевым // Российская газета. 2008. 26 июня.

15. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность: Монография. М., 2008.

16. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004.

17. Мизерий А.И. Уголовно-правовые и кримино-

<sup>25</sup> Грибоедов А.С. Горе от ума. М.: Изд. «Детская литература», 1967. С. 40.

логические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Н.-Новгород, 2009.

18. Прокуратура об армейской коррупции: за год осуждены восемь генералов, разворовано три миллиарда рублей // Newsru. com. 2010. 26 января. 9:11 (<http://www.newsru.com/russia/26jan2010/army.html>) и др.

19. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. М.: Рус. яз., 1990.

20. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / Пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.

21. Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России: (теоретические аспекты). Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

22. Хамазина О.И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008 и др.

23. Political corruption: A hand book / Ed. by Heldenheimer A.J. Et. Al. Oxford, 1989.

24. Pope J. Transparency International Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Transparency International. — S. I., 2000 (<http://www//transparency.org>).

25. Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (принята 16 декабря 1996 г. Резолюцией 51/191 на 86 пленарном заседании 51 сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // <http://www.un.org>.

26. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // <http://www.un.org>.

27. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 27 января 1999 г.) // <http://www.coe>.

28. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 9 сентября 1999 г.) // <http://www.coe>.

29. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 дека-

бря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82 пленарном заседании 51 сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // <http://www.un.org>.

30. Практические меры по борьбе с коррупцией: Руководство, подготовленное Секретариатом ООН. 1990. 29 мая.

31. Резолюция 24(97) Комитета министров Совета Европы «Двадцать принципов борьбы против коррупции» (принята 6 ноября 1997 г. на 101 сессии Комитета министров Совета Европы) // <http://www.coe>.

32. Рекомендация Rec (2000)10 Комитета министров странам-участницам «Модельный кодекс поведения для государственных служащих» (принят 11 мая 2000 г. на 106 сессии Комитета министров Совета Европы) // <http://www.coe>.

33. Рекомендация Rec (2003)4 Комитета министров Совета Европы странам-участницам «Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 8 апреля 2003 г. на 835 встрече заместителей министров Совета Европы) // <http://www.coe>.

34. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 52, ст. 6228).

35. Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 31, ст. 3424).

36. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 12, ст. 1231).

37. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 20, ст. 2444).

38. Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа.

## Глава седьмая

---

# АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

# КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Ю. Г. НАУМОВ,**

кандидат экономических наук, доцент, заместитель начальника кафедры организации финансово-экономического и тылового обеспечения Академии управления МВД России

*Международная экономическая безопасность* (МЭБ) представляет собой такое состояние мирового хозяйства и международных экономических отношений, при котором обеспечивается стабильное экономическое развитие государств и создаются условия для взаимовыгодного экономического сотрудничества, исключающие противоправное применение экономических санкций и угроз транснациональной преступности. Система МЭБ призвана оградить государство от следующих угроз:

стихийного ухудшения условий мирового экономического развития;

нежелательных последствий экономических решений, принятых без согласования между странами; сознательной экономической агрессии со стороны других государств;

негативных экономических последствий для отдельных государств, вызванных транснациональной преступностью.

Институциональная система МЭБ имеет следующие формы: глобальную (ООН, ВТО, МВФ), региональную (интеграционные группировки), блоковую (группа промышленного развития стран, объединенных в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); группа восьми экономически лидирующих стран), отраслевую (соглашения о торговле отдельными товарами), функциональную (регламентирование деятельности ТНК, международных научно-технических связей и миграций граждан, регулирование валютно-финансовых отношений, обмена экономической информацией и т. д.)<sup>1</sup>.

Существующая до недавнего времени раздробленность институциональной структуры мирового хозяйства становится препятствием на пути обеспечения МЭБ. В этой связи уже длительное время и безрезультатно обсуждается вопрос о создании Комитета по экономической безопасности в рамках ООН, либо как самостоятельной организации.

Серия экономических кризисов второй полови-

ны 1990-х годов переросших в глобальный экономический кризис 2008 г. была вызвана неспособностью международной финансовой системой обеспечить собственную стабильность и защитить мировую экономику. Тезис о необходимости создания новой международной финансовой архитектуры в рамках Антикризисного финансового комитета Совета Безопасности ООН оказался несостоятельным. В этом контексте проблемы можно подтвердить вывод о том, что наряду с необходимостью совместных усилий по обеспечению МЭБ сохраняется роль фактора собственной экономической силы как условия национальной экономической безопасности.

Потребность в быстрой интеграции России в общемировую экономическую систему поставила как множество проблем, так и предоставило качественно новые возможности.

В этой связи, реализация основных положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (СНБ РФ) до 2020 года<sup>2</sup> призвана стать мобилизирующим фактором развития национальной экономики, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления национальной обороны, государственной безопасности и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации. В ст. 1 гл. 1 настоящего документа, изложено, что «В целом сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности, динамичного развития и превращения Российской Федерации в одну из лидирующих держав по уровню технического прогресса, качеству жизни населения, влиянию на мировые процессы. В условиях глобализации процессов мирового развития, международных политических и экономических отношений, формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства, Россия в качестве гаранта благополучного национального развития переходит к новой государственной полити-

1 Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под. ред. В.К. Сенчагова. — М.: Дело, 2005. — 896 с.

2 Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537

ке в области национальной безопасности». В гл. 2 (Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития) обозначены основные подходы государства к обеспечению МЭБ, основанные на соблюдении принципов «многовекторной дипломатии», международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств.

В СНБ сформулированы такие важные с позиций МЭБ угрозы для России, как:

— Внимание международной политики на долгосрочную перспективу будет сосредоточено на обладании источниками энергоресурсов, в том числе на Ближнем Востоке, на шельфе Баренцева моря и в других районах Арктики, в бассейне Каспийского моря и в Центральной Азии.

— В условиях конкурентной борьбы за ресурсы не исключены решения возникающих проблем с применением военной силы — может быть нарушен сложившийся баланс сил вблизи границ Российской Федерации и границ ее союзников.

— Последствия мировых финансово-экономических кризисов могут стать сопоставимыми по совокупному ущербу с масштабным применением военной силы.

— На обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние будут оказывать вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях, противоречия между основными участниками мировой политики, угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий.

— Усилится глобальное информационное противоборство, возрастут угрозы стабильности индустриальных и развивающихся стран мира, их социально-экономическому развитию и демократическим институтам.

— Получат развитие националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма.

— Обострятся мировая демографическая ситуация и проблемы окружающей природной среды, возрастут угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности.

— Вероятно распространение эпидемий, вызываемых новыми, неизвестными ранее вирусами.

— Более ощутимым станет дефицит пресной воды и др.

По нашему мнению, среди угроз в СНБ РФ не нашли соответствующего отражения (за исклю-

чением ст. 48) позиции связанные с детерминирующим влиянием коррупции на транснациональную организованную преступность, чьи разрушительные последствия ложатся тяжелым бременем на мировую экономику. Под пагубным влиянием глобальной коррупции, практически весь мир превращается в единое криминальное пространство. В этой связи, борьба с коррупцией как формы создающей глобальные сети для транснациональной организованной преступности, объективно становится общей задачей, не поддающейся решению изолированными силами одной страны, либо группы стран. Так, международная наркомафия рассматривает Россию как потенциальный рынок, сюда переносятся преступные планы и операции международных террористических структур. Страна несет большие материальные и моральные потери из-за экспансии международных преступных сообществ (например, вывоз капитала с нарушением законодательства). Власть транснациональных преступных организаций подрывает конкуренцию, выдавливает с рынка легальных производителей и в целом способствует криминализации экономической системы. Процессам криминализации способствуют целенаправленные действия самого преступного мира и коррумпированного чиновничества: по консолидации преступно-нажитого капитала, финансовых мошенничеств, банковской деятельности, «отмывание» преступных доходов и др.

Коррупция как угроза МЭБ проявляется в противоречиях между равноправным и взаимовыгодным экономическом содружестве и частно-корыстными интересами стран-лидеров, которые расширяют свои возможности за счет других государств, права и интересы которых в результате оказываются ущемленными, а на зрелой стадии трансформируются в интересы глобальных экономических и политических элит.

Глобальная коррупция формирует условия для нарушения позиций коллективной системы экономической безопасности, мирового экономического развития, дестабилизации социального и политико-экономического равновесия, сознательной экономической агрессии со стороны других государств.

Особенностью коррупции является то, что она выступает своеобразным компенсаторным механизмом там, где не работают взаимовыгодные международные институты экономического содружества.

Характеризуя современные тенденции международных коррупционных отношений, можно констатировать процесс эволюции к постепенному умножению и усложнению их форм, переход от эпизодических форм к систематическим.

По мнению Борисова О. А.<sup>3</sup>, коррупция в новейшей российской истории претерпела интенсивный генезис, в результате чего прошла ряд этапов:

1) первая половина 1990-х гг. — период первоначального накопления капитала в экономике; коррупция из эпизодического поиска незаконной ренты переходит на постоянную основу (безбрежная либерализация и массовая приватизация порождают и массовую коррупцию; этапу присущ рыночный вид координации взаимодействия государства и бизнеса);

2) вторая половина 1990-х гг. — завершение периода первоначального накопления капитала в экономике; коррупция от взятки за распродажу государственной и муниципальной собственности переходит к взяткам в форме процентов от контрактов и договоров (интенсивный криминальный передел собственности; этапу также присущ первый вид координации — рыночный);

3) конец 1990-х — начало 2000-х гг. — период формирования крупных личных капиталов в бизнесе, активного подкупа чиновников в борьбе за лучшие условия в конкуренции, распоряжении бюджетными средствами и общественными ресурсами; переход к оказанию регулярных коррупционных услуг (продолжение передела собственности с использованием механизма рейдерства, в котором активно используется административный ресурс; этапу присущ переход от рыночного к индустриальному виду координации).

По нашему мнению, в этот период закладываются основы формирования организованной коррупции, в форме выражения и переплетения экономических интересов силового предпринимательства;

4) первое пятилетие XXI века — период интенсивного обогащения субъектов государственной власти и управления за счет извлечения на основе договоров коррупционной ренты, составляющей, как правило, оговоренный процент от прибыли бизнес-структур, т. е. формирование коррупционных картелей (закладываются основы государственно-монополистического капитализма; этапу присущ индустриальный вид координации).

— Формируются элементы мегакоррупции, тотальном захвате всех эшелонов власти и общественных институтов;

5) второе пятилетие XXI века — период формирования крупных личных капиталов субъектов государственной власти и управления за счет учреждения коррупционных монополий (завершение «захва-

та государства» представителями групп специальных интересов — альянса экономических и политических элит; этапу присущ тотально деструктивный вид координации).

— Этап, связанный с формированием глобальной коррупции, выраженный в сознательной экономической агрессии со стороны транснациональных преступных формирований и политических бизнес-элит.

Необходимо отметить, что эволюция коррупции происходила разными темпами и интенсивностью, с учетом национальных особенностей и иных причин. В настоящее время, коррупция существует не от случая к случаю и в отдельных странах, а постоянно и во всех (т. е. явление мирового масштаба).

Несмотря на положительные тенденции в реализации международных проектов антикоррупционной деятельности остается неразрешенным комплекс важных проблем. В первую очередь к ним необходимо отнести противоречия в обеспечении международной экономической безопасности. Не случайно, что для обеспечения национальной безопасности любого государства применяется весь арсенал шпионско-разведывательной тактики, основанной на подкупе, шантаже и инструментах коррупции. Например, такое экономически-благополучное (до недавнего времени) государство, как США, под благими помыслами (проведения демократических преобразований или борьбы с экстремизмом) навязывало всему миру псевдо-экономическую политику в виде долларовой экспансии, «цветочных революций» и т. п., в достижении экономически-благоприятных условий для одних и ущемления интересов других, при этом имея возможность комфортного «проживания в кредит». Эта политика коснулась и взаимоотношений с Россией, в т. ч. в конфликтах при транспортировке газа, в нагнетании политической обстановки с Украиной, Грузией и др., исходя из известного принципа Бисмарка: «Меня не интересуют их намерения, меня интересуют их возможности». И чем больше возможностей имеет та или иная страна, тем мощнее начинает работать «дьявольский насос».

Глобальные экономические угрозы с использованием коррупции проявляются в расширении границ транснациональной преступности, в агрессивной экономической экспансии со стороны транснациональных компаний и т. п.

*Вышеизложенные факты свидетельствуют о наличии новой экономической модели мироустройства, сформированной в результате деформации прежних, незащищенных в экономическом и правовом аспекте отношений и подверженных мегакоррупции. Не случайно, во всем мире растет недоверие к все более однополярной экономической политике. В подтверждение этому процессу видны разногласия в кругах правящей мировой политической элиты, выступле-*

3 Борисов О.А. Коррупция в условиях глобализации: задачи противодействия // Материалы Общероссийской научно-практической конференции «Безопасность личности, общества, государства (проблемы, задачи, технологии)». Санкт-Петербург, 12 мая 2006 г. Санкт-Петербургский государственный политехнический университет. СПб.: Издательский центр «Золотая книга», 2006. 0,3 п.л.

ния антиглобалистов, ажиотажный спрос на труды К. Маркса и др.

Глобальная коррупция формирует условия для нарушения единого мирового правового пространства, политики и экономики, дестабилизации общесоциального равновесия. Происходят опасные дисфункции мирового экономического пространства, которое: во-первых, «приватизируется» более сильными и эффективными государствами за счет эксплуатации природной ренты и дешевой рабочей силы «стран — изгоев», в угоду удовлетворения узкокорпоративных интересов ТНК и властных элит; во-вторых, «Международная экономическая безопасность», как гарант справедливости в сфере общегосударственных экономических интересов вытесняется с этого «поля» и замещается неформальными институтами, действующих в интересах анклавов; в-третьих, приводит к нивелированию международной правовой системы за счет введения механизма «латентной юриспруденции», обеспечивающей принятие коррупционных законов; в-четвертых, цинично «пожираются» национально-территориальные образования со всеми вытекающими отсюда последствиями. В итоге происходит глобальный экономический передел рынка, с международным разделением природных и человеческих ресурсов, формируются клептократические основы политических режимов.

Олигархи и другие представители мировых бизнес-элит присутствуют везде, их корыстные интересы проникли повсюду, в т. ч. в сферу транснациональной преступности.

Выясняя причины создавшегося положения, нетрудно заметить, что наша страна попала в коррупционный капкан. Это состояние можно определить, как *мегакоррупцию, т. е. формирование такой устойчивой системы отношений, фактически провоцирующих тотальное коррупционное поведение в различных сферах общественной жизни, как на верхних этажах власти (элитарная коррупция), так и в обычных житейских ситуациях (низовая коррупция)*. Именно эта система вносит коррупционную составляющую в законотворчество и правосудие, объективно извращает государственную политику, преобразуя ее в политику коррупционную.

Мегакоррупция распоряжается государственными ресурсами и теми сферами экономики, которые должны обеспечить общие государственные потребности, включая политическую и экономическую независимость. Создавая серьезную угрозу государственной безопасности, мегакоррупция девальвирует в общественном сознании ценности демократии и прав человека, подрывает доверие к власти. Принципы государственного управления, равенства и социальной справедливости подменяются технологиями финансово-экономических манипуляций. Ме-

гакоррупция становится серьезным препятствием в развитии цивилизованной конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Достаточно вспомнить, какая шумиха поднялась во всем мире по поводу ареста хозяина ЮКОСа, господина М. Ходорковского, который обладая огромными долларовыми средствами и используя коррупционные инструменты «скупил» в Думе большое количество голосов и комплексно захватывал доминирующие позиции в российской сырьевой отрасли, минуя государственные интересы. ««Мафиозо» по фамилии Ходорковский приобрел бывшую советскую энергетическую империю, оцененную на бирже в 19 миллиардов долларов, за 250 миллионов, которые ссудили ему лондонские банкиры»<sup>4</sup>. Арест Ходорковского сорвал его покупку компании «Сибнефть» у ее владельца, себе подобного Романа Абрамовича.

Если бы ЮКОС приобрел «Сибнефть», он становился бы второй компанией мира по запасам нефти — 10,5 миллиарда баррелей — после «Эксон» и четвертой — среди нефтедобытчиков: 2,3 миллиона баррелей в день.

Возникает логический вопрос: «Почему действующая правоохранительная система России не смогла остановить «скупку государства» Ходорковским?». Несмотря на многочисленные публикации в средствах массовой информации о почти легальной коррупции в высших эшелонах власти (в т. ч. и среди депутатов Государственной думы) организованной М. Ходорковским, никто не ответил за эти преступления.

По мнению итальянского журналиста М. Блондета «Еврократия из Брюсселя следует американскому проекту, разработанному еще Збигневом Бжезинским, который направлен на то, чтобы отделить Европу от России, обложив ее проамериканскими «разноцветными демократиями», которые создаются и финансируются Вашингтоном. ...«Вина» России состоит в том, что она пытается вернуть международный авторитет и ее природные богатства, которые западные воротилы во времена первоначальной приватизации растаскивали за гроши». В этой связи, не случайным было заявление мэра г. Москвы Ю. Лужкова и других известных политиков, о том, что «бизнес, основанный на эксплуатации природной ренты должен принадлежать и контролироваться государством».

Позитивные перемены в России стали все больше привлекать сторонников международного сооб-

<sup>4</sup> Блондет Маурицио. Быть с Путиным? Мнение итальянского журналиста. — : Издательский дом Конечных, 2009. — 288 с.

щества, увидевшего в ней лидера, который способен защищать свои национальные интересы от глобального лобби.

Для свободной экономической конкуренции в мировом пространстве и формирования эффективного механизма противодействия коррупционным явлениям и процессам необходимо создать соответствующие условия, к числу которых относятся:

— формирование экономических и политических основ гражданского общества;

— укрепление правовых основ государственности;

— вытеснение и устранение авторитарных, плутократических и клептократических тенденций в развитии политического режима;

— социальное одобрение и поддержка обществом дальнейших реформ по модернизации государства, общества и экономики, преодолению криминальных деформаций в системе общественных отношений;

— демократизация и гуманизация политической и экономической жизни общества;

— оздоровление общественной морали, восстановление нравственных императивов в поведении граждан и власти; и т. д.

Другим, не менее опасным фактором современного развития мегакоррупции стала ее толерантность, снисходительно-терпимое отношение к ней, предание этому социальному злу статуса элитности и вседозволенности. К нашему сожалению, к этому процессу в той или иной степени причастны и средства массовой информации.

После распада СССР и в настоящее время Россия не обладает современной информационной доктриной, способной качественно и обоснованно выразить национальные интересы. Нет и адекватных институтов и механизмов решения этих задач. В советские времена с разной мерой успеха эти функции выполнял мощный идеологический аппарат КПСС.

Примером аморфных информационных действий может служить августовское «принуждение Грузии к миру», когда Россия испытала на себе всю тяжесть дезинформационных и массированных атак западных СМИ («агрессии против демократической Грузии»). Основные мотивы политических действий новой России оказались неизвестны широкой западной общественности. Информационная война по поводу августовских событий на Кавказе была проиграна обеими сторонами: и Россией, и Западом. Запад продемонстрировал, что «новое мышление» не распространяется за пределами собственно западных интересов, оцениваемых в духе традиционных политических мифов, а Россия ответила имеющимися способами и традиционными средствами защиты собственных национальных интересов, без должной информационной обеспеченности.

В мировой практике все чаще используются технологии по манипулированию общественным сознанием людей с уклоном в сторону заказных политических проектов, без отражения реальных событий.

Подкуп и коррупция являются основными инструментами создания СМИ виртуальных иллюзий, запугивая людей превратной картиной происходящего, создания ощущений нестабильности жизненного уклада, атмосферу вседозволенности и роскошного образа жизни.

Сложившийся коррупционный механизм в СМИ ведет к образованию криминальных альянсов чиновников, финансистов и журналистов, блокирующее становление цивилизованного рынка как способа разрешения назревших структурных проблем в различных секторах общества.

Вовлечение в авантюрные международные проекты огромной массы людей, в т. ч. транснациональные преступные сообщества, разорение многих низкооплачиваемых категорий населения — результат вторжения теневого олигархов в СМИ.

Деятельность СМИ должна находиться под жестким контролем не только государства, но и представителей международных организаций. От позиции средств массовой информации зависит процесс сближения наций, выработка приемлемых правил и международных стандартов жизнедеятельности.

Говоря о возможности формирования определенной глобальной стратегии борьбы с коррупцией в мире, мы прежде всего должны учитывать степень влияния, масштабы данного явления и особенности его проявления в разных государствах. Сегодня уже практически никто не сомневается, что реальная ситуация с коррупцией в нашей стране и за ее пределами стала критической.

По нашему мнению опасность проявления глобальной коррупции связана не только с ее высокой латентностью (95-98 %), но и генерирующей способностью для роста других преступлений. Так, по некоторым подсчетам, увеличение индекса коррупции на один пункт приводит к росту теневой экономики на 7,6 %.

Успешная борьба с коррупцией, как доказывают экономисты, дает немедленные выгоды, которые во много раз превышают связанные с нею расходы. Согласно некоторым оценкам, затрата одной денежной единицы (доллара, фунта стерлингов, рубля...) на противодействие коррупции приносит в среднем 23 единицы при борьбе с коррупцией на уровне отдельной страны и около 250 при борьбе с нею на международном уровне<sup>5</sup>.

5 Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) — М., Научный эксперт, 2007. — С.59.

Поэтому одним из важнейших условий обеспечения международной экономической безопасности любого государства является борьба с коррупцией.

Главной задачей в стратегии противодействия глобальной коррупции является расстановка приоритетов в мировом масштабе, сосредоточение имеющихся ресурсов и усилий на предупреждении этого явления, реализация системных мер по устранению и минимизации условий его детерминации. Сбалансированная система противодействия глобальной коррупции должна включать все доступные меры направленные на формирование условий, при которых будут соблюдаться основные права и экономические интересы всех участников МЭБ, на принципах открытости и гласности, экономической невыгодности совершения коррупционных правонарушений, с использованием внесиловых методов воздействия и т. п. При этом методологические основы эффективной политики противодействия глобальной коррупции должны формироваться в результате осмысления ее природы, институционального обеспечения, на базе разработки концептуальных положений и международных правовых актов.

Создание сети глобального правового регулирования, позволяет ее участникам применять унифицированные законодательные нормы в борьбе с ключевыми криминальными угрозами — коррупцией, организованной преступностью, терроризмом, отмыванием преступных доходов. Международно-правовое противодействие этим угрозам реализуется через систему принимаемых конвенций, деклараций, кодексов, модельных законов и иных публичных актов, закрепляющих единые антикриминальные стандарты.

На глобальном уровне — уровне Организации Объединенных Наций, сегодня к числу таких документов, содержащих нормы о противодействии коррупции, относятся: «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.); «Конвенция против коррупции» (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г.); Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 г.); «Международный кодекс поведения государственных должностных лиц» (Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.).

В «Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (от 17 декабря 1979 г.) был сформулирован вполне оформившийся подход к определению понятия коррупции — «оно охватывает совершение или несвершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причи-

не этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие».<sup>6</sup> В «Конвенции против транснациональной организованной преступности» (от 15.11.2000 г.) коррупция понимается, например, как подкуп (активный или пассивный). Вместе с тем, существуют и более широкие представления о коррупции как социальном явлении, которое не ограничивается одним упоминанием подкупа и взяточничества. Например, в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией, понимается: «Коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».<sup>7</sup>

Конвенция против коррупции (от 31 октября 2003 г.) преследует следующие цели:

— содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;

— поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов;

— поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Конвенция против коррупции олицетворяет собой итог значительной правотворческой деятельности международного сообщества за более чем двадцатилетний период. Можно сказать, что в ней получили наиболее глубокое, взвешенное и полноценное отражение не только нормы об ответственности за преступления коррупционного характера, но и целый ряд других важных вопросов. Так, Конвенция содержит четкое определение важных терминов — начиная с понятия должностного лица и заканчивая понятием конфискации. Специальная глава (№ 3) отводится криминализации коррупционных деяний и вопросам правоохранительной деятельности и содержит почти тридцать статей (ст.ст. 15-42).

Важное место в Конвенции отводится рекомендации по осуществлению мер по противодействию коррупции не только на национальном уровне, но и в сфере международного сотрудничества (глава 4), мер по возвращению активов (глава 5), предоставлению помощи организационно-технической, информационной, и в подготовке кадров (глава 6). Осуществлению взаимной правовой помощи посвящена статья (№ 46). Предпоследний раздел (глава 7) отведен вопросам формирования механизма осуществ-

6 Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. М., 1990. С 323.

7 Лунев В. В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. 1996. № 8. С. 81.

вления Конвенции, в реализации которого определены место, роль и функции Конференции участников Конвенции.

Российская Федерация подписала Конвенцию 9 декабря 2003 г. в Мексике (г. Мерида), а ратифицировала через 27 месяцев.<sup>8</sup> При этом криминологически важным обстоятельством служит факт принятия поправок в УК РФ, которые были внесены Федеральными законами от 8 декабря 2003 г., т. е. за день до подписания российской стороной Конвенции, и касались по сути изъятия из уголовного закона основополагающего института конфискации и существенного смягчения ответственности за преступления экономической направленности. По существу указанные поправки явились, с одной стороны, амнистией для коррупционеров и их пособников, с другой, — на более чем два года предоставили мораторий на применение адекватной уголовно-правовой ответственности за коррупционные преступления. Но это отдельная тема для дискуссий.

На уровне Совета Европы также принят ряд важных документов, относящихся к проблеме противодействия коррупции — это, прежде всего, «Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию» Совета Европы (от 27 января 1999 г.).<sup>9</sup> В ней сформулированы нормы о целом ряде коррупционных преступлений: активном подкупе национальных государственных должностных лиц (ст. 2), пассивном подкупе национальных государственных должностных лиц (ст. 3), подкупе членов национальных государственных собраний (ст. 4), подкупе иностранных государственных должностных лиц (ст. 5), подкупе членов иностранных государственных собраний (ст. 6), активном подкупе в частном секторе (ст. 7), пассивном подкупе в частном секторе (ст. 8), подкупе должностных лиц международных организаций (ст. 9), подкупе членов международных парламентских собраний (ст. 10), подкупе судей и должностных лиц международных судов (ст. 11), использовании служебного положения в корыстных целях (ст. 12), отмытии доходов от преступлений, связанных с коррупцией (ст. 13), преступлений, касающихся операции по счетам (ст. 14). Большинство из них (ст.ст. 2-11) может быть сведены к конкретизации двух традиционных проявлений подкупа: получение и дача взятки.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодатель-

8 Закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

9 Конвенция была подписана от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 27 января 1999 г., а ратифицирована Российской Федерацией лишь в 2006 г. — Закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

ные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года. Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года) с завидным опозданием внес коррективы в основополагающие правовые акты Российской Федерации.

В последние годы большая работа в названной сфере проводилась и странами-членами СНГ. В целях координации деятельности государственных участников СНГ в сфере борьбы с коррупционной угрозой за последние годы были приняты такие нормативно-правовые документы как Модельный закон «О борьбе с коррупцией» (Принят на XIII пленарном заседании МПА СНГ 3 апреля 1999 г.); Модельный закон «Об основах законодательства об антикоррупционной политике» (Принят на XXII пленарном заседании МПА СНГ 15 ноября 2003 г.); Модельный закон «О противодействии коррупции» (2007 г.).

Помимо рассмотренной совокупности международных нормативных правовых актов необходимо подчеркнуть важность анализа специфического национального законодательства отдельных стран, предназначенного для борьбы с коррупцией, применение которого на практике показало свою эффективность. Так, еще в 1970-х годах в США был принят свод законов — *RICO*. Они представляют собой набор жестких правовых инструментов в борьбе с организованной преступностью и коррупцией, предусматривающий совокупность эффективных мер борьбы, включая ликвидацию созданных мафиозными структурами предприятий, конфискацию любой прибыли и собственности, полученных преступными сообществами и отдельными их членами и т. п. Важно, что именно правовая модель законов *RICO* положена в основу конвенций ООН против коррупции и против транснациональной организованной преступности. Российские реформаторы по известным меркантильным интересам (грабительской фазы капитализма) игнорировали имплементацию показательных законов в национальное законодательство<sup>10</sup>. Это мотивировалось якобы существующей опасностью репрессий в отношении новых собственников со стороны номенклатуры и затухания рыночных реформ, в связи с чем рекомендовалось России сначала внедрить свободную рыночную деятельность, а уже затем правовую систему

10 Овчинский В. С. О преодолении «криминологического радикализма» // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 77-78; Долгова А. И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. С. 435.

Запада.<sup>11</sup> В действительности это привело Россию к тотальной коррупции и социально-деструктивным последствиям.

Важная задача отечественного законодателя сегодня состоит в том, чтобы обеспечить имплементацию в российское законодательство норм о противодействии коррупции, содержащихся в ратифицированных Россией международно-правовых актах. Это полностью соответствует конституционной норме РФ (ст. 15). Начавшийся процесс формирования национального антикоррупционного законодательства должен все больше ориентироваться на глобальную правовую базу, содержащую идеологию и положения, сочетающиеся с системными мерами антикоррупционной политики, выработанной мировым и европейским сообществом.

Зарубежные государства, которые добились заметных, существенных результатов в деле противодействия коррупции, на протяжении многих лет создавали соответствующее обеспечение этого процесса. России предстоит этот период сократить за счет уже имеющегося опыта и международной практики противодействия коррупции.

Процессы интеграции российского законодательства в глобальную систему по противодействию коррупции проходили с завидным опозданием. Так основополагающий Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» принят только в конце 2008 г.

Объективная необходимость перехода от деклараций и ситуативного реагирования на отдельные факты коррупции в России к формированию государственной политики в сфере борьбы с коррупцией была обозначена в Национальном плане противодействия коррупции (№ Пр-1568)<sup>12</sup>.

Резюмируя Президентский План, необходимо отметить, что в механизме предупреждения и пресечения коррупции необходимо использовать весь нормативный, организационный и информационный потенциал. Только использование усилий всего общества и всех средств может привести к определенным успехам и минимизировать уровень коррупции в России до степени не представляющей серьезной опасности для личности, общества и государства.

В ходе реализации Национального плана противодействия коррупции уже в настоящее время появились опасные тенденции, подменяющие заложенный смысл антикоррупционных реформ. В практике стали появляться случаи устранения конкурентов, путем наклеивания на них ярлыков или же обвинения в коррупции самими коррупционерами.

По прогнозам экспертов, опасностью повторения ошибок антикоррупционных преобразований в России могут стать: во-первых, очередная имитация (антикоррупционной) деятельности, а во-вторых, чиновники высокого ранга, втянутые в коррупционные отношения — спустят процессы (анкоррупционных) реформ до уровня борьбы с низовой, бытовой коррупцией<sup>13</sup>.

В существующем положении могут оказаться пророческими высказывания Председателя Конституционного суда РФ В. Д. Зорькина «если Россия не будет бороться с коррупцией, то мир будет бороться с коррумпированной Россией»<sup>14</sup>.

Россия может и должна участвовать в международной жизни во всех ее проявлениях. «Прозрачность» политико-экономических отношений, или финансов всех уровней, — достойная цель международного сотрудничества и в теории, и на практике.

11 Мартенс Ф., Руза С. Внедрение РИКО в Восточной Европе: предусмотрительно или безответственно? // Изучение организованной преступности: российско-американский диалог. М.: Олимп, 1997. С. 195-223.

12 Национальный план противодействия коррупции. Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008г. Пр.-1568 // Рос. газ. 2008. 5 августа.

13 Кабанов К. В ближайшие дни Россия ратифицирует Международную конвенцию по борьбе с коррупцией // РИА «ОРЕАНДА». 2006.28 марта.

14 Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М.: Норма, 2007. С. 267.

## Литература

1. Борисов О. А. Коррупция в условиях глобализации: задачи противодействия // Материалы Общероссийской научно-практической конференции «Безопасность личности, общества, государства (проблемы, задачи, технологии)». Санкт-Петербург, 12 мая 2006 г. Санкт-Петербургский государственный политехнический университет. СПб.: Издательский центр «Золотая книга», 2006. 0,3 п.л.
2. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) — М., Научный эксперт, 2007. — С.59.
3. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М.: Норма, 2007. С. 267.
4. Кабанов К. В ближайшие дни Россия ратифицирует Международную конвенцию по борьбе с коррупцией // РИА «ОРЕАНДА». 2006.28 марта.
5. Маурицио Блондет. Быть с Путиным? Мнение итальянского журналиста : Издательский дом Конечных, 2009. — 288 с.
6. Мартенс Ф., Руза С. Внедрение РИКО в Восточной Европе: предусмотрительно или безответственно? // Изучение организованной преступности: российско-американский диалог. М.: Олимп, 1997. С. 195-223.
7. Овчинский В. С. О преодолении «криминологического радикализма» // Журнал российского права. 2006. № 5. С.77-78
8. Экономическая безопасность России: Учебник / Под ред. В. К. Сенчагова. — М.: Дело, 2005.

# ИНТЕРНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ, ОПЫТ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

**К. ХОЛЬГЕР,**

Президент Восточноевропейского Союза Экспертов — OSV e.V.

**С. АЛЕКСЕЕВА,**

Президент Общества содействия национальному  
и международному экспертному делу — ОСЭ

Данная статья в этой книге является зеркальным отражением общих интересов национальной и международной политики и экономики в области ограничения и подавления коррупции во всем общественном организме.

Статья, в частности, также представляет собой небольшой сегмент российско-немецкого сотрудничества партнеров доброй воли.

Особенно доступен и полностью применим в настоящее время немецкий опыт.

## Отправные точки в истории и современности

Коррупция существовала почти во всех культурах и во все времена. Столь же древней является и борьба против нее.

Юлий Цезарь в 59 году v.Chr издал закон «die Lex Julia de repetundis», который запрещал государственным служащим принимать денежные выплаты от третьих лиц или подвергал преследованию ростовничество зерна и растрату государственных денег.

В 16 столетии в Англии государственный философ и канцлер Генриха VIII, сэр Томас Мор, оказал сопротивление всем попыткам подкупа настаивающих на этом предпринимателей и впоследствии был за это казнен.

В современную эпоху в литературе различаются чаще всего два периода международной борьбы с коррупцией. Первый период — примерно с середины 70-х до середины 90-х годов, в который США, как единственное государство во всем мире, с помощью Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)<sup>1</sup> подвергало преследованию по закону взяточничество иностранных должностных лиц при международных сделках. Второй период — примерно с середины 90-х годов, в котором международные организации создают коллективный антикоррупционный режим (нормы). Все

больше стран объявляют преступлением зарубежную коррупцию. Международные установки оказывают возрастающее воздействие на чисто внутрисударственную политику борьбы с коррупцией.

Второй период подразделяется на две фазы. Образование антикоррупционной конвенции примерно с середины 90-х годов до 2003 г. Перемещение на национальный уровень и международный мониторинг примерно с 2003 г.

Политика и наука до середины 70-х годов рассматривали коррупцию преимущественно как скорее второстепенную проблему, которая не была нужна при действиях на международном уровне. Размер коррупции в восточных режимах правления не казался внушающим опасения, а широко распространенная коррупция в развивающихся странах не редко рассматривалась как неизбежное зло на пути к модернизации. В большинство же западных стран коррупция преследовалась по закону, особенно в государственном секторе, однако взяточничество за рубежом было легальным. Средства на зарубежную коррупцию, как правило, могли удерживаться из налога.

Эта ситуация изменилась, когда в США в ходе расследования по «уотергейтскому скандалу» обнаружилось, что некоторые американские фирмы давали взятки в больших объемах высшим должностным лицам других государств, чтобы получать заказы. Как следствие, в 1977 г. был издан FCPA. Этим законом впервые подкуп иностранных должностных лиц в международных сделках подвергался судебному преследованию во всем мире.

Швеция была единственной страной, которая последовала в ограниченном объеме американскому примеру. Поэтому в США были периодические попытки смягчить или отменить FCPA.

В середине 90-х тема «коррупция» поднималась в течение короткого времени многими международными организациями. Прежде всего, были приняты рекомендации. Организация американских государств приняла в 1996 г. первое антикоррупционное

<sup>1</sup> Акт, запрещающий всем гражданам, компаниям и представительством США предлагать взятки любым государственным чиновникам иностранных государств.

соглашение, в развитие которого вскоре появились соглашения и положения «soft law».

Факторами данного развития стали:

- конец Восточно-Западного конфликта;
- глобализация, в особенности, либерализация рынков, а также возрастающая интеграция торговли и технические связи;
- дальнейшее расширение ценностей, относящихся к правовому государству, и демократических ценностей;
- новый накопленный опыт по экономическим, политическим и общественным издержкам коррупции;
- усиление отчетности средств массовой информации по случаям коррупции в западных системах правления, и благодаря этому повышенная чувствительность граждан к коррупционной проблематике;
- новое вовлечение гражданского общества против коррупции, например, Transparency International;
- постоянное давление США на многостороннюю политику по преодолению взяточничества в международных деловых связях.

Преодоление коррупции на национальном уровне поддержал ЕС.

Европейский Совет, являясь приверженцем идей демократии, правового государства и прав человека в Европе, разработал всеобъемлющие антикоррупционные нормативы, которые рассчитаны на минимальный стандарт в уголовно-правовой форме во внутрисударственной сфере, а также на организованную техническую помощь для восточно-европейских трансформационных государств, отягощенных коррупцией.

Для многостороннего образа действий индустриальных стран против взяточничества в международных деловых связях в качестве соответствующего форума США выбрали OECD (Организация экономического сотрудничества и развития). При усиленном давлении Соединенных Штатов в этих рамках помимо прочего было разработано соответствующее соглашение, направленное против взяточничества, и сравнительно сильный механизм мониторинга.

Соединенные Нации должны были преодолеть некоторые различия между развивающимися странами и промышленно-развитыми государствами, а также и внутри данных групп, чтобы прийти к обязательным антикоррупционным соглашениям. Только осенью 2003 г. глобальное антикоррупционное соглашение было принято.

Процесс разработки международных антикоррупционных норм достиг своего апогея с подписанием Конвенции Организации Объединенных Наций (ООН) против коррупции.

Однако, будущее межгосударственного антикор-

рупционного мониторинга кажется неопределенным не только на уровне Организации Объединенных Наций.

Различные теоретические положения в международных отношениях затрудняют гармонизацию в подходе, даже при наличии объективной составляющей для каждого из этих положений.

Как можно охарактеризовать Международную борьбу с коррупцией?

- С точки зрения идеализма — альтруистическая, основанная на кооперации, обработка глобальной проблемы.
- С точки зрения реализма — ущемление интересов свободы действий национальных действующих лиц.
- С точки зрения институционализма — имеющая корыстную мотивацию, основанная на кооперации обработка глобальной проблемы.
- С точки зрения структурализма — империалистическая мера экономически сильных государств.

Борьба с коррупцией с помощью международных организаций — сравнительно молодое явление.

Начиная с 1996 г. были разработаны различные имеющие юридическую силу международные антикоррупционные нормы. Нет ни одной значительной международной организации, которая в той или иной форме не занималась бы борьбой с коррупцией.

Неожиданное интенсивное занятие международных организаций темой борьбы с коррупцией можно объяснить взаимодействием различных факторов, в том числе, окончанием Восточно-Западного конфликта, возрастающей либерализацией торговли, усилением отчетности средств массовой информации по коррупционным случаям в западных режимах правления и новым вовлечением гражданского общества в борьбу против коррупции.

За последние 10 лет на международном уровне было разработано изобилие антикоррупционных норм. Самые важные обязательные установки касаются криминализации определенных обстоятельств дела по взяткам.

В то время как OECD сосредотачивается на преодолении взяточничества должностных лиц в международных деловых связях, ЕС разработал антикоррупционные нормы, применимые каждым государством-членом Совета. Европейский Совет и Объединенные нации выступают за очень широкую борьбу с коррупцией.

Независимо от специфических особенностей страны, интернационализация борьбы с коррупцией принципиально способствует в каждом государстве-участнике изменению институциональных рамочных условий для правовой политики по сдерживанию коррупции.

Прежде всего, Германия и прочие члены ЕС должны были приспосабливаться к последствиям не менее чем четырех инициатив: самого ЕС, OECD и UNO (ООН).

Несмотря на производящее впечатление изобилие международных антикоррупционных инициатив, лишь немногие наблюдатели, преисполненные оптимизма, выражают оправданную надежду, что международное содружество стран окончательно и бесповоротно объявило войну коррупции.

Более весомым, чем империалистическая критика структурализма, как минимум на первый взгляд, является упрек, что при международной борьбе с коррупцией речь идет о решении без наличия проблемы, так как коррупция может быть эффективно подавлена только на местах, в соответствии с местным прогнозированием поведения и существующим криминально-политическим окружением.

Даже при удовлетворительном состоянии законодательства и политической воле, немало стран могут быть в конфронтации с проблемами при осуществлении своих антикоррупционных норм.

В литературе существует точка зрения, что более многообещающим, чем неясное требование пересекающего границу обмена Best Practices (лучшим методом), кажется институционализированный Регмониторинг на основе совместно согласованного минимального стандарта, так, как это проводится в ЕС и OECD.

### **Коррупция как составная часть экономической преступности**

Федеральное управление уголовной полиции в своем ежегодном оперативном обзоре за ноябрь 2009 г. о развитии коррупции в Германии представляет обобщение по динамике уголовно-наказуемых деяний. Так, в 2005 г. федеральными землями и Федеральным управлением уголовной полиции сообщалось о 14689 коррупционных уголовно-наказуемых деяниях, что означает рост на 93% по сравнению с 2004 г. Если в 2006 г. было только 6895 уголовно-наказуемых деяний, то в 2007 г. их было 9563, а в 2008 г. — 8569.

Экономическая преступность является многогранным явлением и имеет различные формы проявления. Коррупция как существенное проявление экономической преступности воспринимается как экономикой и политикой, так и единодушно гражданами как самая тревожная форма экономической преступности. Между тем, данное явление отчетливо ощущалось общественным мнением в свете бесчисленных случаев взяток и продажности.

Коррупция подрывает доверие к целостности и работоспособности государства, промышленности и

политики и причиняет значительный народнохозяйственный ущерб. Допущение скрытых данных о более чем 90% коррупционных правонарушений исходит из-за крайне низкой вероятности раскрытия.

Для предотвращения коррупции необходима сильная мобилизация всего общества. У хозяйственных предприятий должна быть повышена чувствительность к эффективному предотвращению коррупции.

Непрерывный обмен между экономикой, экономическими союзами и государственными учреждениями, а также взаимное консультирование и поддержка являются возможными мерами для противостояния коррупции.

Система широкого дифференцированного обучения и повышения квалификации чиновников, менеджеров и специалистов по причинам, формам проявления, методам подхода и предотвращения является, вероятно, главным двигателем для усиления общественной прозрачности и одобрения.

### **Определение коррупции**

Определения многогранны в национальной и международной сферах.

Понятие «коррупция» происходит от латинского слова «corruptere», что означало «испортить», «подорвать» и «подкупать».

Органы борьбы с преступностью в Германии понимают под коррупцией ненадлежащее действие или бездействие в процессе принятия решений вследствие незаконного воздействия с предоставлением и принятием личной выгоды.

Transparency International (Антикоррупционная организация) определяет коррупцию как злоупотребление ответственной должностью в администрации, экономике или политике для достижения материальной или нематериальной выгоды для себя или для третьего лица, на которую не существует притязания.

Характерным для коррупционной практики является прежде всего злоупотребление должностью или положением на предприятии или в органе власти и связанное с этим достижение или стремление к личной выгоде, при одновременном сокрытии/утаивании данного поступка.

Характерным для коррупции, при этом, является сознательное и добровольное взаимодействие двух виновников: тот, кто предоставляет выгоду и тот, кто получает выгоду, действуют совместно, чтобы достичь желаемой обоюдной выгоды. Таким образом, непосредственной жертвы не существует.

Понятие «коррупция» не имеет определения в немецком законодательстве.

Немецкое уголовное право не имеет состава преступления, соответствующего «коррупции», а санк-

ционирует связанную с коррупцией несправедливость в различных составах преступления.

На практике коррупция доказывается следующими признаками состава преступления:

Злоупотребление государственной службой, должностью в сфере экономики или политическим мандатом

- в пользу другого лица;
- по его побуждению или по собственной инициативе;
- для достижения выгоды для себя или третьего лица;
- с наступлением или ожиданием вреда или ущерба;
- для общественной (в чиновничьей или политической должности) или
- для предприятия (в экономической должности);
- при сокрытии/утаивании/попытке замять махинации (не обязательно).

Хотя не существует законного определения коррупции, существуют все же положения, которые имеют силу как классические коррупционные правонарушения. Это следующие нормы Уголовного Кодекса:

§ 299 StGB Продажность и взяточничество в деловых отношениях.

§ 300 StGB Особо тяжелые случаи подкупа и взяточничества в деловых отношениях.

§ 331 StGB Получение выгоды.

§ 332 StGB Взятничество.

§ 333 StGB Предоставление выгоды.

§ 334 StGB Подкуп.

§ 335 StGB Особо тяжелые случаи подкупа и взяточничества.

В связи с этими правонарушениями часто возникают в том числе следующие уголовно-наказуемые деяния:

§ 261 StGB Отмывание денег.

§ 263 StGB Мошенничество.

§ 264 StGB Обман с целью получения субсидии.

§ 266 StGB Злоупотребление специальным полномочием.

§ 267 StGB Подлог документов.

§ 298 StGB Ограничивающие конкуренцию договоренности при проведении конкурсов.

§ 339 StGB Обход закона.

§ 348 StGB Служебный подлог.

§ 353 b StGB Нарушение служебной тайны.

§ 357 StGB Подстрекательство подчиненного к совершению преступления.

## Причины коррупции

К общим факторам, которые с точки зрения криминологии являются питательной средой для криминальной энергии и возможных причин коррупции, относятся:

### Изменение ценностей внутри общества.

Поворот назад от общепризнанных прежде ценностей осознания долга, усиленное стремление к бездумному самовыражению, возросшее право свободного передвижения и проживания, усиление ориентации на материальные ценности.

### Выхолащивание сознания неправомерности деяния.

Неудовлетворительное поведение руководящих работников, использование сомнительных приемов в деловых процессах, компенсация разницы в доходах нечестным путем.

### Благоприятствующие организационные структуры.

Обширная свобода действий при принятии решений, неконтролируемые возможности, отсутствие или неактуальность регулирований, недостаток превенций, халатное санкционирование неправильного поведения, отсутствие концепции предприятия.

### Недостаточный надзор или контроль.

Отсутствие и неиспользование механизмов контроля, профессиональная некомпетентность, «слепое» доверие работающим долгие годы сотрудникам, молчаливое согласие с рабочими перегрузками, пространственная раздробленность рабочих зон и отгороженные зоны.

## Мотивы для коррумпированного поведения

Криминологическое исследование указывает в качестве мотивов для коррумпированного поведения со стороны берущих личные проблемы:

- личное честолюбие и мысли о престиже;
- стремление к материальному обогащению, в том числе для третьего лица;
- мысли о компенсации из-за субъективно ощущаемой заниженной оплаты;
- недовольство рабочим местом и отсутствием признания;
- растущее давление конкуренции.

## Коррупционно-опасные сферы деятельности

Коррупционно-опасными сферами деятельности являются, в частности:

- области работы, в которых обязательства оплаты назначаются или платежные средства колеблются;

- торговые, снабженческие учреждения и пункты размещения заказов;
- области работы, в которых дается разрешение или отказ на работы по производству материальной продукции и/или на услуги;
- области работы по передаче заказов, реализации и расчету за строительные работы и услуги всех видов;
- области работы, в которых осуществляются контролируемые функции.

## Предотвращение коррупции

### Концепция предприятия.

Целью концепции предприятия является установление обязательных рамок для деловых стандартов и стратегии управления, связанной с осуществлением контроля за рисками, при встрече с коррупцией.

### Установление и анализ особенно коррупционно-опасных сфер деятельности.

На предприятиях необходимо создать обязательное типовое положение для борьбы с коррупцией. В особо коррупционно-опасных областях работы необходимо регулярно проводить анализ рисков и слабых мест. В итоге необходимо проверить возможность целесообразного изменения организационных структур и/или распределения персонала, для того, чтобы затруднить коррупционные действия. Необходимо разработать контрольные списки и отрабатывать их в рамках анализа рисков и слабых мест.

Контрольный лист для «Self-Audits» (внутреннего аудита) по предотвращению коррупции на предприятии был разработан Transparency International Deutschland e.V. Он должен помогать при идентификации особо коррупционно-опасных областей. Он должен оказать поддержку предприятию при анализе и предотвращении возможных коррупционных рисков. Он является фундаментом для программы предприятия по борьбе с экономической преступностью.

Контрольный лист охватывает следующие области:

- торговая или промышленная политика (Compliance-Policy);
- управление предприятием ( Risk Management und Management Controls);
- получение выгоды и ассигнования Третьему лицу/от Третьего лица;
- субсидиарное членство в других предприятиях и финансовое участие в них. Пожертвования и спонсорство для /от политических организаций;
- регулирования для сотрудников (напр., работа по совместительству);
- регулирования по поведению относительно клиентов и конкурентов;

- регулирования по поведению относительно поставщиков и прочих деловых партнеров (напр., консультантов, экспертов, доверенных лиц, представителей, работников свободных профессий);
- контроль дочерних фирм и долевого участия;
- контроль внутрипроизводственных процессов, в частности, бухгалтерии.

Руководство предприятия определяет, кто координирует и проводит данные аудиты и кто включен в состав партнеров-респондентов.

## Превентивные меры

### Превентивные меры, относящиеся к организации.

В зависимости от задач и размера предприятия для предотвращения коррупции должно быть назначено независимое от указаний контактное лицо или создан антикоррупционный орган со следующими задачами:

- контактное лицо и консультационное бюро для персонала и менеджмента всех уровней;
- сенсбилизация сотрудников и руководящего персонала;
- содействие в обучении и повышении квалификации;
- наблюдение за симптомами коррупции и оценка;
- содействие санкциям, относящимся к области трудового права;
- внутренняя ревизия посредством контроля деловых и рабочих процессов;
- контроллинг посредством сопутствующей проверки процессов.

Антикоррупционная организация Transparency International e.V. (зарегистрированный союз) в своих предложениях для **Deutschen Corporate Governance Kodex**, который описывает важные инструкции по руководству и надзору над немецкими акционерными обществами, акции которых котируются на бирже, развивает особые рекомендации для предотвращения коррупции с помощью Правлений и Наблюдательных советов.

### Превентивные меры, относящиеся к личности.

Постоянная сенсбилизация сотрудников на всех уровнях иерархии предприятия должна включать в себя :

- внутреннее и внешнее обучение и повышение квалификации по вопросам предотвращения коррупции;
- внутренние коммуникации предприятия путем циркулярных писем и журнальных выпусков;
- широкое и непрерывное информирование о

существующих положениях по получению выгоды и подарков, обращению с приглашениями или побочными занятиями и др.;

- периодические наставления об ожидаемых санкциях работодателя.

### **Transparency International**

Антикоррупционная организация Transparency International была основана в 1993 году в Лондоне и Берлине и имеет интернациональную сферу деятельности. Глобальную работу организации выполняет Международный Секретариат, он осуществляет поддержку и координацию работы Национальных секций, которые самостоятельно действуют сегодня более чем в 90 странах. В России также имеется такая секция.

Национальные секции участвуют полностью в формировании воли Transparency International на международном уровне. Transparency International сотрудничает со многими национальными и международными организациями — в том числе Организацией Объединенных Наций, OECD, Европейским Союзом, Международным банком реконструкции и развития, региональными банками экономического развития и Международной Торгово-Промышленной Палатой ICC в Париже. Transparency International назначает также Секретариат международных антикоррупционных конференций IACC, которые проводятся каждые два года при широком международном участии.

Отчет Transparency от 23.06.2009 по преследованию зарубежного взяточничества показывает, что большинство наций OECD отказывают в активном преследовании зарубежного взяточничества. Отчет считает, что Германия, Норвегия, Швеция и США — единственные страны во всем мире, в которых имеет место активное преследование зарубежного взяточничества.

К малоактивным странам относятся Франция, Великобритания, Италия и Япония. Почти или совсем не осуществляется преследование в частности в Канаде, Австрии и Турции. Такая неравномерная степень преследования ставит под угрозу успех антикоррупционной конвенции OECD.

Положительно оценивается в отчете то, что Израиль и Южная Африка присоединились к конвенции. В будущем было бы важно втянуть Китай, Индию и Россию. В интересы этих стран входят антикоррупционные меры защиты инвестиций предприятий.

Соответственно сообщению прессы от 02.11.2009, Transparency International Deutschland призвал 141 правительство государств-участников договора UNCAC обсудить на Третьей конференции в Катаре 9–13.11.2009 введение механизма антикоррупционного контроля. Невьясненными являются вопросы посе-

щения стран проверяющими группами, привлечения гражданского общества и публикаций отчетов стран.

Тут было бы уместным вспомнить высказывание Конрада Аденауэра, Первого федерального канцлера Федеративной республики Германии:

«Десять заповедей господ бога потому так определены, что они были приняты не только на одной конференции!»

Конвенция ООН до сих пор является самым подробным и обширным международным антикоррупционным соглашением. Однако его самым большим недостатком является отсутствие до сих пор механизма контроля. Такой механизм напротив успешно существует в антикоррупционных конвенциях Европейского Совета.

Конвенция ООН против коррупции UNCAC была принята 31.10.2003 Генеральной Ассамблеей ООН.

### **Institute Risk & Fraud Management в высшей школе Steinbeis-Hochschule Berlin**

Институт Das Institute Risk & Fraud Management был основан весной 2004 в стенах высшей школы Steinbeis-Hochschule-Berlin GmbH. Местонахождением является Берлин.

Институт как первое европейское научно-исследовательское и общеобразовательное учреждение разработал унифицированный учебный процесс по предотвращению коррупции и менеджменту контроля рисков.

Он предлагает обучение с международной ориентацией по направлению «Специалист по управлению деятельностью предприятия» MBA со специализацией Risk & Fraud Management. При этом институт сотрудничает с Высшей школой экономики в Люцерне/Швейцария, в частности, в передаче специального ноу-хау в области раскрытия финансовых преступлений, а также с университетом Jönköping University в Швеции, в том числе, в передаче специальных методов обеспечения безопасности информационных технологий.

Институт предлагает различные семинары, разбор примеров (Case Studies) и трансфертные работы по обширной тематике экономической преступности (Fraud). После основания в июле 2007 г. School of Governance, Risk & Compliance в институте как в первом европейском научно-исследовательском и общеобразовательном учреждении был разработан унифицированный учебный процесс по менеджменту контроля рисков и предотвращению коррупции. School of Governance, Risk & Compliance GRC объединяет наряду с существующим институтом Institute Risk & Fraud Management два других института с областью деятельности Corporate Integrity Management и Political & Crisis Management.

### **Предложения по обучению и повышению квалификации.**

Индивидуальные семинары и специализированное обучение для предприятий, различных профессиональных областей, союзов; также внутренние семинары (Inhouse-Seminare) с индивидуальной подгонкой.

Учебные курсы Zertifikatslehrgänge (6-12 месяцев).

Бакалавриат Bachelor-Ausbildung (12-36 месяцев).

Специалист Master (12-24 месяцев).

Направление подготовки MBA по специализации — управление, риск, Compliance & Fraud Management в качестве дополняющего профессию повышения квалификации при тесной связи с практикой; междисциплинарное и интернациональное направление (24 месяца).

Защита диссертации Promotion zum Dr. rer. oec. (36 месяцев).

Коммуникационные коллоквиумы по сенсбилизации различных профессиональных областей и специальностей по направлениям Governance, Risk & Compliance (управление, риск и соответствие) — GRC.

Создание и осуществление концепции повышения квалификации для предприятий и союзов.

Беседы у камина (Kamingespräche) и последующие семинары по продолжению повышения квалификации выпускников.

В направлении обучения MBA происходит специализация в областях руководства предприятием и безопасности предприятия, менеджмента контроля рисков, хозяйственной этики и предотвращения мошенничества.

Референты школы GRC исходят преимущественно из практики, например, Федерального управления уголовной полиции ВКА, Всемирного банка реконструкции и развития и Европейского управления по борьбе с преступностью OLAF.

Зарубежные семинары являются составной частью обучения. Они предоставляют возможность проанализировать, как проблема решается в других странах. Два блока многодневных семинаров проводятся в Competese Center Forensik и в Высшей школе экономики HSW в Люцерне в Швейцарии, а также в Брюсселе.

Как правило, учащийся может отрабатывать тему своего собственного предприятия в рамках проекта GRC. В итоге обучения финансирующие учащихся предприятия получают решение своих проблем.

### **Целевые группы направления MBA.**

- Менеджеры и руководящие работники
- Наблюдательные советы
- Органы правления

- Управленцы
- Менеджеры по контролю рисков
- Fraud Manager
- Compliance Manager
- Corporate Governance Manager
- Ревизоры
- Менеджеры в области финансов, контроллинга, аудита
- Менеджеры по развитию бизнеса (Business Development Manager)
- Контролирующие и консультирующие профессии
- Консультанты по налоговым делам и налоговым инспекторы
- Юрисконсульты, адвокаты
- Финансовые ревизоры, прокуроры, судьи
- Референты по экономическим вопросам
- Агенты
- Детективы, специализирующиеся на экономических проблемах, криминологи, журналисты, специализирующиеся на экономических вопросах.

### **Специальные дисциплины.**

Основные обязательные предметы.

*Экономические науки:*

- Экономические перспективы GRC;
- Воздействия и риски экономической активности, экономической глобализации, а также различных контрольно-правовых систем;
- Рассмотрение действий, связанных с экономической преступностью, во взаимодействии с предприятиями, рынком, компаньонами, рынком капиталов и законодателями.

*Юридические науки:*

- Национальные и международные правовые рамки для предприятий;
- Ответственность и санкции для предприятий;
- Гражданско-правовая и уголовно-правовая ответственность управленцев;
- Действие законов, кодексов и циркулярных писем;
- Специальные области права для стран и отраслей.

*Управление проектом и организация:*

- Организационная стратегия;
  - Организационная модель для интеграции функций GRC;
  - Методы управления проектом и модель интеграции;
  - Управление проектом и структура GRC.
- Руководство предприятием и стратегии:*
- Модель управления;
  - Стратегия управления предприятием с позиции GRC & Fraud Management;
  - Стратегическая система Strategie-Framework.

*Маркетинг:*

- Методы анализа рынка с позиции GRC & Fraud Management;
- Политика имиджа товара;
- Обучение общению со средствами массовой информации и коммуникация;
- Охрана промышленной собственности (Положение об охране товарных знаков/Положение об охране продукции/Закон против недобросовестной конкуренции).

*Финансы и учет:*

- Международные предписания по отчетности (включая US-GAP, IFRS, HGB) и составлению баланса;
- Манипуляции с балансом;
- Финансирование предприятия с точки зрения GRC & Fraud Management;
- Анализ баланса с точки зрения рисков;
- Инвестиционный менеджмент.

*Международный менеджмент:*

- Основы международного менеджмента и торговли по перспективам GRC & Fraud Management;
- Менеджмент, относящийся к разным культурам, с точки зрения GRC & Fraud Management.

*Управление и менеджмент:*

- Компетентность руководства;
- Обучение методам принятия решений и теории принятия решений;
- Методы интервьюирования и опроса;
- Риторика;
- Тренировка поведения.

*Факультативные предметы:*

- Корпоративное руководство Corporate Governance;
- Разработка кодекса Corporate Governance Kodex;
- Разработка кодекса Corporate Governance с международных позиций;
- Corporate Governance как стратегическая задача менеджмента;
- Адаптация руководящей роли к глобализации деловых кругов;
- Тематическое разграничение на Compliance & Fraud Management.

*Compliance:*

- Система Compliance-Management;
- Международные требования к Compliance;
- Compliance und Sox-Compliance;
- Compliance-Organisation;
- Compliance и менеджмент стоимости (Wertemanagement);
- Меры Compliance по минимизации рисков, росту эффективности и коэффициента полезного действия.

*Менеджмент контроля рисков:*

- Менеджмент контроля рисков как организаци-

онная обязанность и управленческая задача;

- Международные и правовые требования к менеджменту контроля рисков;
- Методы менеджмента контроля рисков (идентификация, оценка и управление);
- Менеджмент кризисного периода и предотвращение кризиса;
- Внутренняя система контроля — IKS;
- Области применения и методы (Coso, ERM, борьба с отмыванием денег, менеджмент безопасности и безопасность информационных технологий).

*Fraud Management:*

- Fraud Management и организационные обязанности;
- Международные и правовые требования к Fraud Management;
- Fraud Management/методы по определению (Asset tracing, изъятие имущества /вторичное использование имущества; международное fallermittlung (Всемирный банк реконструкции и развития); Forensic Software; криминалистика и обеспечение доказательств;
- Комплексная подготовка к предупредительным мерам (система указаний Hinweisgebersysteme).

**Fraud Management.**

Под Fraud Management институт понимает систематическое толкование и объяснение регламентирующих требований по защите от экономических преступлений и выработку исходных данных для Best Practice ( Best Practice Ansätzen).

Связанный с экономической преступностью (Fraud) вред определяется не в количественном, а в ценностном выражении и составляет наибольшую часть всего причиненного преступностью вреда для предприятия. Поэтому желание защитить имущество и репутацию является первоочередной задачей предприятия. Модели делопроизводства необходимо проверять и адаптировать на наличие рисков и экономической преступности. Необходимо реализовывать предупредительно-разъяснительные мероприятия (Fraud Prevention, Fraud Detection und Forensic Investigation). Предприятия должны переходить от случайного незапланированного знакомства с фактами экономической преступности к активному предотвращению и просветительству путем плановых и целенаправленных мероприятий.

Структура обучения и повышения квалификации в School of Governanca, Risk & Complianca похожа на пирамиду: широкое основание составляет обширная программа семинаров, которая индивидуально адаптирована к требованиям лиц, принимающих решения на предприятиях, в объединениях и учреждениях, а также к их различным сферам задач. Модульная структура постепенно включает уже приобретенные знания как основу для последующих ступеней.

## **Обучение и повышение квалификации в сочетании со стандартизацией и сертификацией**

Неоспоримая функция маяка немецкого Института с интернациональной структурой Institute Risk & Fraud Management дает импульс развитию широко развернутой процедуры обучения и повышения квалификации для удовлетворения возрастающей потребности в управлении и экономике на национальном и международном уровне.

При увеличивающемся вакууме глобального рынка покупателей произойдет создание международной сети аналогичных учреждений, независимо от различных «собственных интересов», так как, в конце концов, все игроки рынка не являются альтруистами.

Именно внутреннее и внешнее обучение и повышение квалификации для подавления коррупции во всех общественных областях, в особенности, в управлении и промышленности, должно проводиться, разумеется, по широко унифицированным стандартам. Последние, конечно, должны давать возможность сферы действий территориальным, местным и отраслевым реалиям при их реализации. Поэтому дополнительное внимание уделяется тем, кто передает методики подхода к обучению и повышению квалификации.

Необходимо проявлять предусмотрительность в том, чтобы программы обучения и повышения квалификации соответствовали основному стандарту. Разработка нормативного документа по ISO/IEC 17024:2003 могла бы быть особенно полезной для той иерархии обучения и переобучения, которая находится ниже признанного государством образования. Это также дает толчок к унификации стандартов, чтобы избежать здесь коррупции в форме «продажи» сертификатов и удостоверений об успешном прохождении курса обучения и повышения квалификации. Также путем соединения органов сертификации персонала с национальной системой аккредитации по стандартам ИСО был бы проложен дальнейший мостик к интернационализации действий против коррупции. Благодаря этому стимулируется ноу-хау Transfer и легче решается проблема аттестации.

### **Перспективы**

При наличии политической воли на реальное участие в борьбе против многовекового паразитарного симбиоза коррупции и общества существует действительная перспектива сдвинуть баланс между светом и тенью в пользу добра.

«Die Tat ist alles, nicht der Ruhm!» — Главное — это поступки, а не слава! (Гёте, «Фауст»).

### **Литература**

1. Transparency International Deutschland e.V. / Годовой отчет 2008, 2009.
2. Борьба с коррупцией. Международный обмен опытом и интенсификация сотрудничества 8-1 Симпозиум / 16.-18. сентября 2007 во дворце Raesfeld.
3. Предотвращение коррупции в банках и хозяйственных предприятиях/ Управление уголовной полиции земли Северный Рейн-Вестфалия/ Выпуск свободной печати, 2007.
4. Федеральный обзор Коррупция 2008 / Сообщение свободной прессы Федерального управления уголовной полиции ВКА.

5. Немецкий научно-исследовательский институт государственного управления Speyer / Научно-исследовательский отчет Speyer 253 / Себастиан Вольф / Вклад международных и наднациональных организаций в дело борьбы с коррупцией в государствах-участниках / 2007.
6. Информационный выпуск 2009 Института Institute Risk & Fraud Management / Высшая школа Steinbeis-Hochschule / Берлин.

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**А. И. АРЕСТОВ,**

кандидат юридических наук, заместитель начальника Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России

**А. В. МАРЬЯН,**

кандидат юридических наук, доцент Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России

Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы сегодня набирает обороты, целый ряд министерств и ведомств начали активно исполнять предписания российского законодательства о противодействии коррупции. Так, в настоящее время все государственные и муниципальные служащие подают сведения о доходах, а также имуществе и обязательствах имущественного характера, как в отношении себя, так и своего супруга, несовершеннолетних детей. Во многих органах исполнительной власти определяется перечень должностей, сопряженных с риском коррупции и должностей, после ухода с которых ограничивается в течение двух лет трудовая правосубъектность гражданина, определяется механизм сообщения о фактах склонения государственного и муниципального служащего к совершению коррупционного правонарушения. Немаловажное значение в деле противодействия коррупции отводится административной этике. Этому аспекту посвящен целый ряд нормативных документов, в частности Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ»<sup>1</sup>, который определяет, что гражданский служащий обязан:

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;
- осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;
- не оказывать предпочтение каким-либо обще-

ственным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
  - соблюдать ограничения, установленные законами для гражданских служащих;
  - соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;
  - не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;
  - проявлять корректность в обращении с гражданами;
  - проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;
  - учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;
  - способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
  - не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
  - соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.
- Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. (в ред. 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>2</sup> определяет, что:

1 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

2 См.: Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 33. — Ст. 3196.

Государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

- исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;
- осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;
- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;
- соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;
- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения; проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;
- проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету государственного органа;
- принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;

• не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

• воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего;

• соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и представления служебной информации;

• уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации;

• воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота.

Государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также обязываются российским законодательством:

• принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;

• принимать меры по предупреждению коррупции;

• не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

Перечисленные принципы представляют собой основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей. Далеко не все из вышеназванных принципов воспринимаются однозначно и точно реализуются, что, безусловно, снижает их антикоррупционный потенциал. В этой связи есть объективная необходимость рассмотреть, как обстоит дело с реализацией принципов этического поведения за рубежом.

Верховный Суд РФ в своем Определении от 25 февраля 2010 г. № КАС10-17 указал что, подпунктом

«п» п. 2 Общих принципов служебного поведения установлено, что государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего.

Н. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим подп. «п» п. 2 Общих принципов, ссылаясь на его противоречие п. 1 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Н. также указал, что оспариваемое положение противоречит Международному кодексу поведения государственных лиц, который устанавливает, что государственная должность — это должность, облеченная доверием, предполагающая обязанность действовать в интересах государства, что он и сделал, выступив в средствах массовой информации с резкой критикой руководства прокуратуры Смоленской области по решениям, принимаемым ими по конкретным уголовным делам.

Как указал заявитель, Приказом прокурора Смоленской области от 1 ноября 2005 г. № 352 он был уволен из органов прокуратуры за совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, поскольку своими действиями им нарушены Общие принципы служебного поведения государственных служащих, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г., согласно которым государственный служащий призван воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов и их руководителей, и причинил вред авторитету органов прокуратуры.

В кассационной жалобе Н. просит об отмене судебного решения, считая, что судом первой инстанции неправильно были определены обстоятельства, имеющие значение для дела, выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения ведь в соответствии со ст. ст. 251, 253 ГПК РФ судом рассматриваются заявления о признании нормативных правовых актов противоречащими полностью или в части федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый Указ от 12 августа 2002 г. № 885 издан в пределах предоставленных Президен-

ту Российской Федерации полномочий, подп. «п» п. 2 Общих принципов не противоречит федеральному законодательству и нормам международного права, а, следовательно, прав и свобод заявителя не нарушает.

Так, в частности, Федеральным законом от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Статьей 17 Закона установлены запреты, связанные с гражданской службой, в частности в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности (п. 10).

С учетом вышеуказанного, суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что содержащееся в подп. «п» п. 2 Общих принципов нормативное положение, призывающее государственных служащих воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего, соответствует действующему федеральному законодательству. Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции привел в решении также подробный анализ норм международного права по рассматриваемому

вопросу и пришел к правильному выводу о том, что государственные служащие наделены особым правовым статусом и обязаны соблюдать ограничения, предусмотренные национальным законом, поскольку государство может требовать от государственных служащих лояльности в отношении конституционных принципов, на которых основано государство.

В Российской Федерации такие ограничения установлены Федеральным законом от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г., а также специальными законами для каждого вида гражданской службы.

Как правильно указал суд первой инстанции, для прокурорских работников таковым является Федеральный закон от 7 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы; правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются данным Федеральным законом в соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 40). Основанием увольнения прокурорского работника может быть несоблюдение и неисполнение обязанностей, связанных со службой, а также возникновение других обстоятельств, предусмотренных статьями 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 43).

Довод кассационной жалобы о том, что оспоренное положение противоречит Международной Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (Рим, 4 ноября 1950 г.) судом первой инстанции проверялся и правильно был признан несостоятельным.

Так, согласно п. 2 ст. 10 указанной Конвенции осуществление права свободно выражать свое мнение может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Содержащееся в оспоренном заявителем подп. «п» п. 2 Общих принципов требование для государственных служащих воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности, воспроизводит положения п. 10

ст. 17 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и может быть отнесено к вышеуказанным ограничениям.

Интересно отметить, что в США придается большое значение проблеме этики государственных служащих. В ряде случаев этот аспект обозначают как проблемы административной морали. Впервые Кодекс этики правительственной службы появился в 1958 г. в форме резолюции конгресса, в общей части которой было закреплено, что каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно<sup>3</sup>:

- преданность высшим моральным принципам и государству ставить выше преданности лицам, партии или государственным органам;
- поддерживать Конституцию, законы США, постановления всех органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;
- работать весь трудовой день за дневную плату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей;
- стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;
- никогда не осуществлять дискриминации путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий как за вознаграждение, так и без него и никогда не принимать для себя либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;
- не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности;
- не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- никогда не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды<sup>4</sup>;
- вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;
- соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия<sup>5</sup>.

Как отмечается в научной литературе, систематизация норм, содержащих в себе моральные цен-

3 См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США. Экономика. Политика. Идеология. — 1998. — № 6. — С. 89.

4 Там же.

5 См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США. Экономика. Политика. Идеология. — 1998. — № 6. — С. 89.

ности, еще не является основанием для придания им силы закона со всеми вытекающими последствиями, т.е. Кодекс получил рекомендательный статус. Законодатели, приняв в обеих палатах резолюцию, одобrivшую Кодекс, тем самым рекомендовали себе и служащим аппарата впредь придерживаться заложённых в нем стандартов поведения. Этот пока еще не четко зафиксированный, но явно ориентированный на соблюдение моральной чистоты документ стал отправным пунктом для последующих усилий в предупреждении и пресечении коррупции в системе государственной службы. При президенте Кеннеди была учреждена президентская консультативная комиссия по вопросам этики и «конфликта интересов», т.е. по проблеме столкновения личных интересов должностного лица и государства. В 1978 г. был принят гораздо более конкретный Закон «Об этике служащих государственных органов», а с конца 80-х гг. XX в. этические начала государственной жизни становятся объектом еще более жесткого социального контроля и правовой регламентации<sup>6</sup>.

Важным событием в сфере борьбы с коррупцией в Соединенных Штатах Америки явилось также издание в октябре 1990 г. Указа Президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». В нем было закреплено следующее:

- государственная служба есть «служба общественного доверия», что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закона и этических принципов выше личных и частных интересов;

- служащий государственного учреждения не может иметь финансовых интересов, способных прийти в противоречие с добросовестным выполнением им служебного долга;

- государственный служащий не должен принимать участие в финансовых операциях с использованием не подлежащей разглашению служебной информации или допускать использования такого рода информации для продвижения чьих-либо частных интересов;

- государственный служащий не должен вымогать или принимать любой подарок или другие виды вознаграждения, имеющие денежную стоимость (кроме случаев, оговоренных в законе), от любого лица или организации, желающих получить содействие в том или ином вопросе или имеющих деловые отношения либо ведущих деятельность, подпадающую под юрисдикцию ведомства, где работает данный служащий, или на чьи интересы может существенно повлиять выполнение или невыполнение им своих должностных обязанностей;

- государственный служащий не должен давать несанкционированных обязательств или обещаний,

подразумевающих возложение ответственности за их выполнение на правительственное учреждение;

- государственный служащий не должен использовать служебные помещения для извлечения личной выгоды;

- при выполнении служебных обязанностей государственный служащий обязан действовать на непартийной основе, без каких-либо предпочтений к той или иной частной организации или лицу;

- государственный служащий обязан охранять государственную собственность и не допускать использования ее в любой другой деятельности, не предусмотренной служебными предписаниями;

- государственный служащий не должен заниматься подработкой в иных организациях или другими видами деятельности, включая поиск новой работы или ведение переговоров о трудоустройстве, если это препятствует выполнению им служебных обязанностей и профессионального долга на государственной службе;

- государственный служащий обязан информировать соответствующие структуры о всех ставших ему известных фактах растрат, обмана, злоупотреблений и коррупции в государственных учреждениях;

- государственный служащий обязан добросовестно выполнять обязательства, возложенные на него законом как на гражданина страны, в первую очередь такие, как уплата федеральных и местных налогов;

- государственный служащий обязан строго соблюдать все законы и правила, направленные на обеспечение равных прав всех граждан США<sup>7</sup>.

Как отмечается в научной литературе, каждое ведомство, входящее в систему органов исполнительной власти, имеет специально назначенного сотрудника, которому надлежит координировать и контролировать соблюдение должностными лицами норм этики внутри ведомства и осуществлять деловую связь данного ведомства с Главным контрольно-финансовым управлением США и с Управлением по этике в правительстве. Само же Управление по этике в правительстве руководит своими представителями в ведомствах, решает проблемы, возникающие в связи с квалификацией нарушений стандартов поведения, допускаемых должностными лицами, рассматривает наиболее «деликатные» ситуации и решает вопрос о применении в определенных случаях уголовной ответственности. Закон и ведомственные правила, предусматривающие «конфликт интересов», помогают различать должное и не должное поведение — между явно ненадлежащим и явно надлежащим поведением должностного лица. Подход состоит в том, чтобы

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США. Экономика. Политика. Идеология. — 1998. — № 6. — С. 89.

определить конфликтность интересов через правила и положения, которые помогут избежать ненадлежащего поведения должностных лиц<sup>8</sup>.

Следует отметить, что должностным лицам запрещено реализовывать свои финансовые интересы, участвуя в делах, на успех которых могут повлиять решения, принимаемые ими в ходе выполнения своих служебных обязанностей, а также информация, которой эти лица располагают в силу своего служебного положения. Кроме того, законодательство предусматривает ситуации, когда конфликт интересов возникает: в ходе исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей и в результате действий лица, уже прекратившего свою службу в органах государственной власти. Законодательство значительно ограничивает право государственного служащего на побочный (по совместительству) заработок. Заработок по совместительству не должен превышать 15 % основной должностной оплаты. Это ограничение распространяется на должностных лиц всех трех ветвей власти, за исключением членов сената США. Федеральное законодательство предусматривает ограничения деловой деятельности бывших

государственных служащих после их ухода из органов государственной власти<sup>9</sup>.

Как подчеркивал в свое время В.М. Николайчик, «...если государственный служащий, находясь на службе, «лично и существенно» участвовал в качестве правительственного должностного лица в разрешении конкретных проблем, он не имеет права после выхода в отставку официально и в любой форме представлять чьи-либо интересы для разрешения органами исполнительной власти таких же проблем в последующем. Этот запрет является постоянным и распространяется на действия перед любым ведомством, органом или судом, «в связи с любой процедурой, ходатайством, просьбой о предоставлении или ином определении, контракте, претензии, правовом споре, расследовании или ином вопросе». Если бывший государственный служащий «лично и существенно» не занимался данной процедурой, но такая процедура «фактически относилась к его официальной ответственности в течение одного года до прекращения такой ответственности», он теряет право заниматься практикой указанного рода на период в два года»<sup>10</sup>.

---

8 См.: Там же. — С. 90.

---

9 См.: Николайчик В.М. Указ. раб. — С. 91.

10 См.: Political corruption in Canada. — Toronto, 1976; Shackleton J. Corruption: An essay in economic analysis // Political quart L., 1978. — Vol. 49. — № 1; Political corruption. — Oxford, 1989. — P. 77.

# О ПУТЯХ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ О БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

**С. В. ГИЗИМЧУК,**

ведущий научный сотрудник института изучения проблем преступности Национальной юридической академии Украины им. Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук, доцент

11 июня 2009 г. Уголовный кодекс Украины был дополнен группой норм, предусматривающих ответственность за предложение, дачу, передачу, а равно получение неправомерной выгоды, в числе которых — норма ст. 368<sup>1</sup> УК «Незаконное обогащение». В частности, согласно ч. 1 указанной статьи предусмотрена ответственность за «получение должностным лицом неправомерной выгоды или передачу им такой выгоды близким родственникам». При этом неправомерной выгодой являются: денежные средства или иное имущество, преимущества, льготы, услуги материального или нематериального характера, которые обещают, предлагают, предоставляют или получают бесплатно или по цене, ниже минимальной рыночной, без оснований (примечание к ст. 235<sup>1</sup> УК Украины). Являясь по своему содержанию нормой бланкетного характера, ст. 368<sup>1</sup> УК Украины отсылает к ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции от 2003 г., которая, как известно, предусматривает принятие страной участницей мер по признанию преступлением умышленного незаконного обогащения, т. е. значительного увеличения активов государственного должностного лица, которое превышает его законные доходы и которое это лицо не может рационально обосновать.<sup>1</sup>

Разделяя обеспокоенность законодателя по поводу роста числа и масштабов проявлений коррупции, все же необходимо признать наличие в подобной новелле УК определенных сложностей, как содержательного, так и правоприменительного свойства. Соответственно целям настоящей статьи следует обратить внимание на наличие в ней требования, обращенного к государственному должностному лицу, в части рационального обоснования увеличения своих активов. Как представляется, тем самым и решение вопроса о привлечении должностного лица к уголовной ответственности за незаконное обогаще-

ние ставится в зависимость от возможности (невозможности) предоставить им доказательства законности такого обогащения. Действительно, в случае невозможности предоставить требуемое подтверждение, должностное лицо автоматически признается виновным в совершении деяния, предусмотренного ст. 368<sup>1</sup> УК Украины. На первый взгляд можно прийти к выводу, что в этой части находит свое проявление принцип презумпции виновности и что указанная норма УК находится в состоянии конфликта с Конституцией, положения которой освобождают лицо от обязанности доказывать свою невиновность в совершении преступления и предусматривают оценку возникающих предположений и сомнений в его пользу (ст. 62 Конституции Украины, ст. 49 Конституции РФ).

Вместе с тем подобная ситуация не столько указывает на конфликт в законодательстве, сколько требует внимательного рассмотрения и поиска оптимальных путей её решения.

Главным образом, на что следует обратить внимание — это особенности правового статуса субъекта незаконного обогащения. Речь идет о положениях ст. 19 Конституции Украины, согласно которой должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления должны действовать только на основании, в пределах полномочий, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Одним из требований, которому должна соответствовать деятельность должностного лица, является ежегодное предоставление декларации о своих доходах, с указанием источников их получения (ст. 13 Закона Украины «О государственной службе»). При этом весьма показательным являются время и обстоятельства подачи такой декларации, а именно то, что она подается независимо от решения правоохранительных органов о возбуждении уголовного дела, как по факту незаконного обогащения, так и в отношении лица, его совершившего. В таком случае решение вопроса о привлечении должностного лица к уголовной ответственности за незаконное обогащение ставится в зависимость не столько от его возможности доказать свою невиновность, сколько с

<sup>1</sup> В действующем УК РФ ответственности за подобное деяние не предусмотрено, однако предлагаемый материал представляет интерес как в познавательном отношении, так и в плане выработки предложений по внесению соответствующих дополнений в УК.

надлежащим выполнением требований финансового мониторинга получаемых доходов. Соответственно, рациональным обоснованием увеличения активов может служить ссылка на ранее поданную декларацию. Вместе с тем вся полнота ответственности за невыполнение требований о декларировании своих доходов, а равно занижение в декларации их размеров или же сокрытие источников возлагается на государственного служащего и правоохранительные органы, как представляется, не должны устанавливать причины отсутствия декларации или же искажения сведений, содержащихся в ней. Очевидно то, что при таком понимании сущности возникшего вопроса принцип презумпции невиновности остается неизблемым. Что же касается прав должностного лица как обвиняемого в незаконном обогащении и распространении на него действия принципа презумпции невиновности, то следует признать наличие взаимосвязи между наделяемыми государственно-властными полномочиями и соответствующими юридическими обязанностями.

Таким образом, норма ст. 368<sup>1</sup> УК Украины «Не-

законное обогащение» соответствует принципу презумпции невиновности в полной мере. В свою очередь, в ней нашли свое отражение и надлежащее закрепление положения соответствующих международных соглашений, направленных на борьбу с коррупцией. Указанные положения апеллируют к обязанностям должностных лиц государственных и муниципальных органов власти и управления, выполнение которых презумируется при решении вопроса о наличии в совершенных ими деяниях признаков незаконного обогащения. В частности, в объеме таких обязанностей входит выполнение требований финансового мониторинга получаемых доходов, что предполагает возможность владения, пользования и распоряжения только теми активами, которые были ранее задекларированы. Случаи указания в декларации на незаконность источника происхождения принадлежащих активов следует расценивать в качестве явки с повинной. В свою очередь сокрытие таких активов — как невозможность их рационально обосновать, а тем самым как неправомерное обогащение.

## Литература

1. Наумов А. В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: коммент. судеб. практики и доктрин. толкование / А. В. Наумов; под ред. Г. М. Резника. — М.: Волтерс Клувер, 2005. — 1024 с.

2. Чердниченко Е. Е. Принципы уголовного законодательства: понятие, система, проблемы законода-

тельной регламентации. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 192 с.

3. Мальцев В. В. Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. — 694 с.

# ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В АППАРАТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**П. Н. КОБЕЦ,**

главный научный сотрудник ВНИИ МВД России,  
доктор юридических наук, доцент

**К. А. КРАСНОВА,**

адъюнкт ВНИИ МВД России

Причины возникновения коррупции в зависимости от исторической эпохи и этапа социально-экономического развития стран весьма различны, а потому разработать некие универсальные правовые и организационные средства по ее предупреждению представляется маловероятным.

На сегодняшний день вопросы борьбы с коррупцией находятся в центре внимания научной общественности России не случайно. Коррупционность аппарата государственного управления приобрела глобальный и системный характер. Коррупция — это не результат отсутствия репрессий, а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками.

Объективная оценка современной российской действительности позволяет сделать вывод об отсутствии реальных механизмов по противодействию коррупции в органах государственной власти. Как показывает практика, борьба с коррупцией осуществляется преимущественно мерами уголовного характера, которые не только не эффективны, но и способствуют выработке мер противодействия им со стороны коррумпированных чиновников, повышают общий объем средств, находящихся в коррупционном обороте и суммы разовых выплат за противозаконные услуги госчиновников. Меры уголовного противодействия не решают также проблему профессиональной и моральной подготовки госслужащих, а также разработку методов по минимизации коррупционного поведения должностных лиц аппарата государственного управления.

В отличие от России, в зарубежных странах основные усилия по противодействию коррупции сосредоточены в плоскости использования административно-правовых и организационных средств предупреждения коррупции.

В связи с изложенным обобщение положительного опыта и изучение имеющихся наработок в области борьбы с этим социальным явлением в ряде за-

рубежных государств (США, Канада, Франция, Германия и др.) может представлять интерес и выборочно использоваться в практической деятельности российских правоохранительных органов.

В зарубежных странах практически нет расхождений в восприятии и юридической оценке коррупционного поведения госслужащих. Оно включает в себя весь комплекс злоупотреблений: в личных целях, целях третьих лиц или групп должностных лиц государственных органов, и может фиксироваться при нарушении административного, финансового, трудового, гражданского законодательства. В некоторых странах коррупцией признается и нарушение этических норм государственным служащим.

Исследования зарубежного опыта показывают, что наиболее существенные усилия по предупреждению и пресечению коррупции в государственном аппарате предпринимают Соединенные Штаты Америки, которые создали не только целую систему мер административно-правового характера, направленных на предупреждение и пресечение коррупции, но и выступают с рядом важных международных инициатив в рассматриваемой сфере.

В Канаде, как и в США, также отработана система норм, направленных на противодействие процессу коррумпирования государственного аппарата. В том числе путем детальной регламентации способов удовлетворения государственными служащими своих частных интересов таким образом, чтобы это не противоречило служебным обязанностям и не наносило материального и, что не менее важно, морального ущерба конкретному государственному органу и государству в целом. В связи с этим в 1985 г. в Канаде был принят кодекс, содержащий правила поведения, которыми обязаны руководствоваться все государственные служащие в случае возникновения противоречий между их служебными обязанностями и личными интересами. Данный кодекс состоит из четырех частей. Правила, изложенные в кодексе, под-

креплены дисциплинарными мерами воздействия в случае их нарушения.

Западноевропейское законодательство и связанные с ним организационные меры профилактики коррупции в органах государственной власти имеют существенное отличие от моделей противодействия рассматриваемым видам правонарушений в США и Канаде.

Исследование позволило выявить в странах Западной Европы несколько основных моделей коррупции (от разновидности коррупции зависят и средства борьбы с ней): *систематическая коррупция* (Франция, Италия, Испания, Бельгия); *проявляющаяся систематическая коррупция* (Германия, Греция); *спонтанная коррупция* (Португалия, Ирландия, Австрия); *случайная коррупция* (Нидерланды, Финляндия, Швеция, Дания).

По мнению исследователей, модель коррупции существующей во Франции во многом сходна с настоящей ситуацией в Российской Федерации. В результате определенных просчетов в государственном управлении, послуживших стимулом для злоупотреблений со стороны должностных лиц органов государственной власти, сложилась ситуация, которая позволила отдельным группам людей в силу их должностного или общественного положения получать неконтролируемые дополнительные доходы.

Одной из приоритетных форм противодействия коррупции во Франции была признана профилактика, включающая в себя комплекс законодательных мер, связанных с образованием, воспитанием государственных служащих, формированием антикоррупционной профессиональной этики, функционированием сдерживающих и контролирующих государственных структур, кадровой политики и ротацией руководящих кадров. Контроль за обеспечением соблюдения профессиональной этики государственными служащими осуществляет созданная 6 июня 2000 года Национальная комиссия по этике (Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité), которая выполняет функции независимого административного органа и обеспечивает соблюдение этических норм лицами, обеспечивающих безопасность на территории Франции.

Серьезные проблемы с коррупцией испытывает и Германия. Из отчета Федерального управления криминальной полиции от 26.08.2002 г. «О положении с коррупцией», в котором было проанализировано состояние дел с коррупцией в течение десяти лет предшествующих отчету, следует вывод, что, начиная с 1992 года, процесс коррупции непрерывно усиливался. Особенно значительно возросло количество случаев подкупа государственных служащих — с 258 эпизодов в 1992 г. до 1243 в 2002 г. (в настоящее время данная тенден-

ция сохраняется), в результате почти в три раза увеличилось количество подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений рассматриваемой направленности<sup>1</sup>.

Неудержимый рост коррупции, как в сопредельных с Германией государствах, так и внутри страны, обусловило принятие в августе 1997 г. Закона «О борьбе с коррупцией». Согласно данному закону в Германии ограничивается возможность государственных служащих заниматься дополнительной деятельностью, ужесточены меры наказания за недекларирование получаемых доходов, подарков. Строгая регламентация поведения государственных служащих была подкреплена подконтрольностью их действий со стороны соответствующих органов.

Опыт Германии показывает, что наиболее эффективными административно-правовыми методами предупреждения коррупции могли бы стать: определение сфер, наиболее подверженных угрозе коррупции; создание в Центральном банке страны базы данных физических и юридических лиц, избличенных в подкупе государственных служащих, что не позволит им под новым именем (названием) или иным прикрытием получать государственные заказы; осуществлять ротацию управленческих кадров; создать вневедомственные подразделения внутреннего контроля деятельности управленческого персонала.

В Португалии, стране в которой коррупция носит не глобальный, а спонтанный характер, рассматриваемая проблема не стоит столь остро как в странах с иным типом коррупции. Несмотря на это, органами законодательной и исполнительной власти созданы административные барьеры для подобных правонарушений со стороны государственных служащих.

Одной из эффективных мер, предпринятых правительством по борьбе с коррупцией, явилось создание в системе прокуратуры специализированного подразделения — Центрального управления по ведению следствия и уголовному преследованию. Данный орган наделен широкими полномочиями и ориентирован на расследование наиболее опасных и сложных преступлений, связанных с деятельностью высокопоставленных должностных лиц. Важное место в деле предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате отводится укреплению взаимодействия правоохранительных органов и расширению партнерских связей с аналогичными институтами других государств.

В Нидерландах в целях предупреждения и пресечения коррупции были ужесточены санкции в отношении государственных служащих, уличенных в

<sup>1</sup> См.: Переводы материалов о практике деятельности правоохранительных органов зарубежных стран № 28. ГИЦ МВД России. М., 2004. С. 15.

коррупционном поведении, включая взяточничество и злоупотребление служебным положением. Кроме того, в целях предупреждения проникновения во властные структуры представителей организованных преступных сообществ выработаны дополнительные меры. В частности, Служба национальной безопасности получила право осуществлять проверку отдельных кандидатов в депутаты парламента страны, в отношении которых имеются обоснованные подозрения в связях с организованной преступностью.

Обобщая зарубежный опыт предупреждения коррупции в государственном аппарате, необходимо отметить, что преодолеть такое явление одними карательными мерами невозможно, в связи с этим для предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления следует выработать систему контроля всех органов государственной власти за деятельностью чиновников. Наиболее передовым в этом отношении представляется опыт США и Канады. Законодательство этих стран, направленное на противодействие коррупции в государственном аппарате, включает в себя административные кодексы и этические нормы поведения, не допускающие «конфликта интересов», обеспечивающие надлежащее использование государственных ресурсов и требующие достижения самого высокого уровня профессионализма и честности среди сотрудников государственного аппарата.

В качестве эффективных мер предупреждения коррупции, которые могли бы быть использованы в российской законодательной практике, следует выделить:

1) наложение законодательных запретов или ограничений на участие должностных лиц в официальных мероприятиях, в отношении которых у этих лиц имеется существенная прямая или косвенная заинтересованность;

2) контроль над участием должностных лиц в мероприятиях, являющихся предметом заинтересованности со стороны физических и юридических лиц, с которыми эти должностные лица ведут переговоры о поступлении на работу;

3) наложение запретов на деятельность бывших государственных служащих, если они представляют частные или личные интересы в сфере или государственных органах, в которых они раньше работали, а также на использование информации ставшей им доступной в связи с деятельностью в органах государственной власти;

4) наложение запретов и ограничений на получение подарков и других благ, усиление контроля за имуществом и финансовым статусом членов семьи и близких родственников государственных служащих;

5) внедрение в административную практику контроля со стороны специально уполномоченных органов за фактами неправомерного использования государственного имущества и ресурсов в частных интересах, а также применение соответствующих санкций за данные правонарушения.

# ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ КОРРУПЦИЯ: РОССИЙСКИЙ АСПЕКТ

**А. Н. СУХАРЕНКО,**

директор Центра изучения новых вызовов и угроз  
национальной безопасности при ПИГМУ

За минувшее десятилетие коррупция<sup>1</sup> в России достигла социально опасного уровня, превратившись в реальную угрозу жизнедеятельности общества. Неслучайно у 21 % россиян отсутствие уверенности в завтрашнем дне связано с коррупцией. Чаще эта неуверенность возникает только из-за роста цен (58 %) и отсутствия стабильности в стране (37 %)<sup>2</sup>. В результате 24 % россиян в качестве одной из основных претензии к деятельности Правительства назвали недостаточно эффективную борьбу с коррупцией<sup>3</sup>.

Нет уверенности у россиян и в успешности проводимой антикоррупционной политики. Как следует из опроса ВЦИОМ, более половины респондентов (58 %) убеждены в неискоренимости коррупции в принципе, а 37 % полагают, что для этого необходима политическая воля и решительность властей. Одной из главных причин коррупции, по мнению 34 % респондентов, является «неэффективность государства и несовершенство законов». Реже всего россияне склонны видеть источник коррупции в низком уровне право-

вой культуры и законопослушания подавляющего большинства населения (21 %) <sup>4</sup>.

Озабоченность граждан данной проблемой разделяют также эксперты международной организации «Transparency International» (ТИ). Согласно их расчетам, на протяжении последних лет рейтинг России на фоне других стран СНГ неуклонно снижался, в результате чего она оказалась в перечне самых коррумпированных стран мира. По итогам 2009 г. в списке из 180 стран Россия занимала 146-е место с показателем в 2,2 балла.

\* **Индекс восприятия коррупции** (ИВК) ранжирует страны по оценкам степени распространенности коррупции среди госслужащих и политиков. Это комплексный индекс, основанный на данных экспертных опросов и исследований коррупции, проводимых независимыми организациями и институтами.

\* **Балл ИВК** отражает восприятие уровня коррупции предпринимателями и аналитиками и оценивает его по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции).

Не менее критично оценивает ситуацию в РФ и американская организация «Global Integrity» (GI). Согласно ее исследованиям, Россия входит в число стран, успехи которых в борьбе с коррупцией можно назвать «слабыми». В группе стран со «слабым» индексом она уступает лишь Аргентине и Турции. Ниже нас располагаются Кения, Бангладеш, Молдавия, Беларусь, Кыргызстан, Азербайджан и ряд других стран<sup>5</sup>.

Конечно, можно было бы заподозрить перечисленные организации в предвзятости и упрекнуть

1 Согласно ст. 1 Федерального закона от 25 октября 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», под ней понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп или иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также от имени или в интересах юридического лица.

2 Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 7-8 февраля 2009 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 субъектах РФ. Статистическая погрешность не превышает 3,4 %.

3 Всероссийский опрос Левада-Центр проведен 20-23 ноября 2009 г. Опрошено 1600 человек в 128 населенных пунктах в 46 субъектах РФ. Статистическая погрешность не превышает 3 %.

4 Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 4-5 апреля 2009 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 субъектах РФ. Статистическая погрешность не превышает 3,4 %.

5 См.: <http://report.globalintegrity.org/> Исследование проводилось в 57 странах мира, которые затем были ранжированы по 4-м подгруппам: страны с «сильным» индексом, «умеренные», «слабые» и «очень слабые».



*Рис. 1. Динамика ИВК для России.*

в антиросийской риторике, если бы не выводы «GRECO» — международной организации, созданной Советом Европы для мониторинга соответствия законодательства и правоприменительной практики государств-членов антикоррупционным стандартам СЕ. Согласно ее докладу, коррупция в России представляет собой системное явление, затрагивающее все общество в целом, государственное управление, в том числе и органы, призванные бороться с ней, а также бизнес<sup>6</sup>.

Оценки зарубежных экспертов подтверждаются результатами ежегодных прокурорских проверок соблюдения законности в сфере государственной и муниципальной службы. Так, за период с 2003 по 2008 гг. количество коррупционных правонарушений в указанной сфере увеличилось в 16 раз (с 12,9 до 208,2 тыс.). В результате в 2008 г. к дисциплинарной ответственности были привлечены 22,6 тыс. должностных лиц, а более 5,6 тыс. — к административной. В свою очередь за I пол. 2009 г. было выявлено уже 173,6 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции (+47,7 %), в результате 18,9 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, а 3,8 тыс. — к административной, объявлено 7,1 тыс. предостережения о недопустимости нарушений закона<sup>7</sup>.

Негативное влияние на состояние законности в данной сфере оказывает издание органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуп-

равления нормативно-правовых актов (НПА), содержащих коррупциогенные нормы. Как правило, данные нормы регламентируют имущественные отношения, устанавливают ограничения прав предпринимателей, налоги и сборы. Так, в 2008 г. органами прокуратуры выявлено 12,5 тыс. НПА, которые содержали 14 тыс. коррупциогенных норм. После принятия Федерального закона от 17 июля 2009 г. 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» деятельность органов прокуратуры на данном направлении заметно активизировалась. Так, за 9 мес. 2009 г. ими было выявлено уже более 28 тыс. НПА и их проектов, содержащих свыше 37 тыс. коррупциогенных норм. Другим субъектом антикоррупционной экспертизы — Минюстом РФ с 18 мая по 1 октября 2009 г. проверено 1370 проектов НПА федерального уровня и 1415 — ведомственного уровня. В результате в 132 и 82 из них были выявлены коррупциогенные нормы<sup>8</sup>.

По оценкам НИИСПП, доля взяток чиновникам составляет 3,8 % от общего оборота субъектов малого предпринимательства. В этой связи осуществление органами прокуратуры новых полномочий по согласованию внеплановых выездных проверок в отношении субъектов малого и среднего бизнеса

6 См.: GRECO: Joint First and Second Round Evaluation Report on the Russian Federation, 30 Dec. 2008.

7 Данные Генеральной прокуратуры России.

8 Материалы заседания Комиссии Совета по взаимодействию Совета Федерации РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (Совета законодателей) по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции от 19.11.2009 г.

стало действенной мерой по защите прав предпринимателей и снижению административного давления на них. Начиная с 1 мая 2009 г., органы прокуратуры приступили к реализации Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (2008 г.) по согласованию проведения внеплановых выездных проверок малого и среднего бизнеса. **В структуре Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства** Генпрокуратуры РФ было создано **специальное подразделение, которое определяет порядок проверок субъектов предпринимательства**. За время действия Закона в органы прокуратуры от контролирующих органов поступило свыше 23 тыс. заявлений о проведении внеплановых проверок, в согласовании же было отказано более чем в половине случаев. В 37 субъектах РФ количество отказов варьировалось от 50 до 90 %. Формирование с 1 января 2010 г. Генпрокуратурой сводного плана проведения плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей также должно стать эффективным антикоррупционным инструментом.

Серьезную озабоченность вызывает рост числа проверок, проводимых в отношении лиц с особым правовым статусом, многие из которых призваны обеспечивать правопорядок и верховенство закона. Так, за период с 2007 по 2008 гг. количество проверок в отношении региональных/муниципальных служащих и депутатов увеличилось в 3,4 раза (с 1,2 до 4,3 тыс.), следователей органов внутренних дел — в 2,4 раза (с 1,2 до 2,9 тыс.), судей — в 2 раза (с 297 до 585) и прокуроров — в 1,8 раза (с 244 до 462). В результате фигурантами уголовных дел стали 642 депутата представительных органов местного самоуправления и 40 — субъектов РФ, 306 глав муниципальных образований, 143 следователя ОВД, 29 судей и 43 прокурора. В 2009 г. к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений привлечены 842 лица с особым правовым статусом, в том числе свыше 500 депутатов и выборных глав местного самоуправления, 15 депутатов региональных законодательных собраний, 19 судей, 33 прокурора, 86 адвокатов и более 100 следователей органов внутренних дел и наркоконтроля<sup>9</sup>.

Статистический анализ демонстрирует устойчивый прирост числа коррупционных преступлений. Так, за период с 2000 по 2008 гг. количество регистрируемых преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (Гл. 30 УК РФ),

9 Данные Следственного комитета при Прокуратуре РФ.

возросло почти в 2 раза (с 22,5 до 40,4 тыс.). Удельный вес таких преступлений в общей структуре экономической преступности вырос с 9,9 % до 13,5 %. При этом число зарегистрированных фактов взяточничества увеличилось с 7 до 12,5 тыс. В свою очередь за 10 мес. 2009 г. было зарегистрировано 39,3 тыс. коррупционных преступлений (+ 9,5 %), в том числе фактов взяточничества — 12,2 тыс. (+ 6,6 %) <sup>10</sup>.

Наряду с этим растет и число осужденных лиц. Так, в 2008 г. за совершение коррупционных преступлений были осуждены 8,6 тыс. человек (2007 г. — 7 тыс.). В общей структуре осужденных преобладают сотрудники правоохранительных органов и служащие органов государственной власти и местного самоуправления — 1,6 тыс. и 996 соответственно. Среди них следует выделить 42 руководителя государственных и муниципальных органов, 248 глав муниципальных образований и местных администраций районов, 62 депутата разного уровня, 66 следователей и руководителей следственных органов, 23 работника судебной системы, в т. ч. 3 судей, и 8 прокуроров<sup>11</sup>.

За I пол. 2009 г. по уголовным делам о коррупционных преступлениях судами вынесено более 4 тыс. обвинительных приговоров (+20 %). За совершение преступлений данной категории осуждены 532 должностных лица органов государственной власти и местного самоуправления, из них 191 — главы муниципальных образований и местных администраций, 11 — руководители, заместители руководителей органов исполнительной власти, 41 — депутаты местных органов самоуправления. Наряду с ними осуждены 764 сотрудника правоохранительных органов, в том числе 3 работника прокуратуры, 3 — СКП, 204 — органов внутренних дел, 13 — судебной системы, в том числе 1 судья, 12 — ФСКН и 6 — ФТС. Среди инкриминировавшихся коррупционных преступлений наиболее распространены хищения чужого имущества, совершенные с использованием служебного положения, мошенничество, а также присвоение и растрата.

В настоящее время наиболее коррумпированной является социально-бюджетная сфера. Согласно оценкам Национальной ассоциации участников электронной торговли (НАУЭТ), в 2008 г. бюджеты всех уровней потеряли на госзакупках, в частности, из-за того, что закупочные цены значительно превышали рыночные, 364 млрд рублей (8,7 % от общего объема госзаказа в России). В 2007 г. этот показатель составил 347 млрд рублей, или 8,9 % от общего объе-

10 См.: Ф.1-Г ГИАЦ МВД России за 2000-2009 гг. При этом следует учитывать высокую степень латентности таких преступлений. По данным опроса «ФОМ», треть россиян участвует в коррупционных отношениях.

11 Данные Генеральной прокуратуры России.

ма выделенных средств, а в 2006 г. — 300 млрд. рублей (13 %). Региональные закупки оказались прозрачнее федеральных: потери составили 4,3 % от объема закупок против 10,7 % соответственно<sup>12</sup>.

О высокой коррумпированности финансово-бюджетной сферы наглядно свидетельствуют результаты ежегодных проверок Счетной Палатой (СП) РФ. В 2008 г. ими было выявлено финансовых нарушений на общую сумму 94,6 млрд рублей, в т. ч. нецелевое использование бюджетных средств — 1,96 млрд рублей. По результатам проверок участникам бюджетного процесса было направлено 267 представлений и предписаний. По ним было наложено 160 административных взысканий и уволено 20 должностных лиц. При этом сумма возмещенных средств составила всего 690 млн. рублей, а в правоохранительные органы был направлен 121 материал проверки<sup>13</sup>.

Вместе с тем реакция органов прокуратуры на выявляемые финансовые правонарушения остается по-прежнему неадекватной. Достаточно сказать, что за период с 2005 по июнь 2007 гг. по материалам проверок СП РФ было возбуждено всего 105 уголовных дел. Из них 68 — по ст. 285 (злоупотребление должностными полномочиями), 9 — по ст. 286 (превышение должностных полномочий) и 28 — по ст. 290 (получение взятки) УК РФ<sup>14</sup>. В 2008 г. было возбуждено лишь 25 таких дел<sup>15</sup>.

В этой связи не вызывают удивления частые сбои в реализации федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. Так, в 2008 г. материальный ущерб от преступлений в данной сфере составил более 1,4 млрд рублей, а общая стоимость

12 См.: Казмиз Д. Маржа посредника. // Ведомости. 2009. 18 мая. При составлении рейтинга НАУЭТ оценивала участников госзакупок — 90 федеральных ведомств, 82 региона и 100 крупнейших, по данным Росстата, компаний — по 12 критериям (снижение цен, число участников процедур, способы размещения заказа и т. д.). Муниципальные заказчики исключены из рейтинга в связи с недостатком информации. Основным трендом 2008 г. стал переход от конкурсов к более прозрачным аукционам. Доля продаж на аукционах выросла с 2,3 % в 2007 г. до 29,7 % в 2008 г., а на конкурсах — снизилась с 65,4 % до 30 %. Объем закупок с помощью запроса котировок и у единственного поставщика вырос до 40,3 %. Изменения связаны с тем, что в 2008 г. впервые появился перечень госзакупок, которые могут осуществляться только на аукционах.

13 См.: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/20090129/print=yes> Объем финансовых нарушений, выявленных Счетной палатой в 2006 г., составил 82,3 млрд рублей, а нецелевого использования бюджетных средств — 2,7 млрд рублей. Возмещено же средств на сумму 0,5 млрд рублей. В правоохранительные органы было направлено 84 материала проверок.

14 См.: <http://news.mail.ru/incident/1383392/print/>

15 См.: [http://www.polit.ru/news/2009/04/01/sp\\_print.html](http://www.polit.ru/news/2009/04/01/sp_print.html)

имущества, изъятого у обвиняемых по оконченным уголовным делам, — 640,5 млн рублей<sup>16</sup>.

За минувшие годы коррупционная деятельность российских чиновников приобрела транснациональный характер<sup>17</sup>. При этом, если раньше она была ограничена рамками СНГ, то сегодня охватывает десятки стран мира. В целях реализации коррупционных схем они используют не только коммерческие, но и криминальные структуры. Прослушивание телефонных переговоров лидера «тамбовского» преступного сообщества **Г. Петрова**, арестованного в Испании по обвинению в отмывании денег, свидетельствует о наличии высокопоставленных должностных лиц, причастных к его деятельности<sup>18</sup>.

Для систематического извлечения прибыли должностные лица нередко и сами объединяются в межведомственные преступные формирования. В качестве примера можно привести уголовное дело о контрабанде и отмывании денег, возбужденное Генпрокуратурой РФ в отношении бывшего члена Совета Федерации РФ **И. Иванова** и депутата ЗакСа Приморского края **Г. Лысака**. По версии следствия, они возглавляли преступное сообщество, занимавшееся контрабандой китайских и корейских товаров, а также отмыванием денег. В результате недоплата таможенных платежей в бюджет составила 1,5 млрд рублей. Всего же ими было легализовано товаров на сумму 5,5 млрд рублей и 1,5 млн долл. Примечательно, что именно с этим уголовным делом связывают отставки главы ФТС А. Жерихова и двух его заместителей, трех генералов ФСБ, двух прокурорских работников, пяти оперативных сотрудников МВД и четырех членов СФ РФ<sup>19</sup>.

Анализ криминальной ситуации в сфере оборота древесины и водных биоресурсов в ДФО указывает на существование должностных лиц, создающих условия для деятельности транснациональных преступных формирований. Так, в феврале 2009 г. СК при МВД России было окончено следствие по уго-

16 Данные ДЭБ МВД России.

17 Согласно ст. 3 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.), ратифицированной Россией в апреле 2004 г., преступление носит транснациональный характер, если: а) совершено в более чем одном государстве; б) совершено в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имеет место в другом государстве; в) совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность в более чем одном государстве; г) совершено в одном государстве, но их существенные последствия имеют место в другом государстве.

18 См.: Шлейнов Р. Птенцы гнезда Петрова. // Новая газета. 2009. 9 ноября, 16 ноября.

19 См.: Локтецкая М. Нулевое китайское предупреждение. // Газета. 2009. 4 февраля.

ловному делу о браконьерстве и отмывании денег. Согласно материалам дела, *преступное сообщество, возглавляемое гражданами США, ФРГ и России, занималось незаконной добычей крабов в исключительной экономической зоне РФ для последующего сбыта в США и Р. Корею. Их доля на рынке составляла около 70 %. За период с января 2006 г. по июнь 2007 г. экипажи принадлежащих им судов выловили более 24,5 тыс. тонн краба вместо разрешенных 4,7 тыс. Причиненный ими материальный ущерб составил более 11,5 млрд. рублей. Как установило следствие, коррумпированные сотрудники СВПУ Береговой охраны ФСБ России передавали преступникам информацию о местонахождении патрульных кораблей, сроках и местах проведения спецопераций. Обладая такими сведениями, те могли беспрепятственно составлять графики выхода своих судов на незаконный промысел*<sup>20</sup>.

Для защиты от возможного уголовного преследования и в нарушение действующего законодательства должностные лица приобретают второе гражданство (подданство)<sup>21</sup>. В результате после совершения преступления они выезжают за рубеж, и становятся недосягаемы для правоохранительных органов РФ. Так, находящийся в розыске бывший министр финансов Московской области **А. Кузнецов**, имеющий гражданство США, мошенническими действиями причинил ущерб бюджету области на сумму более 3 млрд рублей<sup>22</sup>.

Полученные преступные доходы должностные лица предпочитают отмывать через оффшорные банки или путем инвестирования в зарубежную недвижимость. В результате чего они все чаще оказываются в поле зрения иностранных правоохранительных органов. Данное обстоятельство не только дискредитирует Россию на международной арене, но и снижает ее конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность.

## Швейцария

В марте 2002 г. Прокуратура кантона Женева признала виновным в отмывании денег без отягчающих обстоятельств, и приговорила к штрафу в 300 тыс.

20 См.: Шварев А. «Крабовое дело» потянуло на 5 миллиардов. // ИА «Росбалт». 2009. 16 февраля.

21 В апреле 2009 г. был представлен законопроект «О внесении изменений в УК РФ», предусматривающий за это наказание в виде лишения свободы на срок до 2-х лет и штраф в размере до 80 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 6 месяцев с лишением права занимать определенные должности на срок до 2-х лет.

22 См.: Шварев А. Экс-министр финансов обвинен в организации преступного сообщества. // ИА «Росбалт». 2009. 25 ноября.

франков и уплате следственных издержек в 35 тыс. франков бывшего главу Управления делами Президента РФ **П. Бородин**. Согласно материалам дела, он заключил два контракта с компанией «Mercata Trading & Engineering SA» на реконструкцию Большого Кремлевского дворца и здания Счетной Палаты. В результате данной компании было выплачено 492 млн долл., из которых 62,5 млн она перевела на счет подставной компании «LightStar Low Voltage Systems Ltd.» на острове Мэн. Оттуда 25,6 млн долл. были перечислены на личные счета П. Бородин, его дочери и зятя<sup>23</sup>.

Мягкость наказания, назначенного П. Бородину, объясняется переквалификацией инкриминированного ему деяния в связи с истечением срока давности.

В 2008 г. Швейцария удовлетворила запрос о наложении ареста и переводе на ответственное хранение на счет Генеральной прокуратуры России 2 млн долл., находившихся на счетах, принадлежащих бывшему замминистра внешних экономических связей (МВЭС) РФ **А. Догаеву**.

По данным Федерального департамента юстиции и полиции Швейцарии, ежегодно из России поступает в среднем 50 запросов о взаимной правовой помощи. Большая часть из них касается уголовных дел о коррупции и экономических преступлениях<sup>24</sup>.

## Италия

В июне 2004 г. Финансовая гвардия г. Тренто выдала ордер на арест бывшего генерального директора ФГУП «Росвооружение», экс-генерала КГБ **Е. Анянц**. Согласно материалам дела, он подозревается в отмывании 5 из 7 млн долл., полученных в качестве взятки при заключении контракта на поставку ВВС Перу трех истребителей МиГ-29<sup>25</sup>.

В ноябре 2005 г. Прокуратура г. Тренто выдала ордера на арест восьми граждан РФ, включая дочь П. Бородин — **Е. Силецкую**. Согласно материалам дела, она подозревается в отмывании более 5 млн долл., полученных компанией «Mercata Trading & Engineering SA» за проведение ремонтно-реставрационных работ в Кремле в 1996 г.<sup>26</sup>

23 См.: Седых И. Пейзаж после Бородинской битвы. // Совершенно секретно. 2002. 2 апреля. Несмотря на это, П. Бородин продолжает занимать пост Госсекретаря Союзного государства РФ и Республики Беларусь.

24 См.: Швейцария — это неудачное место для сокрытия нелегальных фондов. // Интерфакс. 2008. 26 ноября.

25 См.: Операция «Матрешка» против «Росвооружения». // Газета. 2004. 4 июня.

26 См.: Рубникович О. Итальянцы нашли кремлевские деньги. // Газета. 2005. 8 ноября.

## США

В июне 2001 г. Федеральный суд Западного округа Техаса приговорил к 1 году тюремного заключения условно и штрафу в 100 долл. вице-президента подразделения компании «Allied Products Corp.» Д. Ротрока. Ранее он признался в фальсификации отчетности с целью скрыть факт выплаты «отката» в 300 тыс. долл. гендиректору РВО «Зарубежнефтесторой» («Нестро») за предоставление контракта на поставку 20 буровых установок<sup>27</sup>.

В мае 2005 г. Федеральная прокуратура Западного округа Пенсильвании возбудила уголовное дело против бывшего главы Минатома РФ **Е. Адамова**. Согласно обвинительному заключению, он подозревается в присвоении и отмывании 9 млн долл., выделенных в 90-е гг. на повышение безопасности российских АЭС. Однако власти США не смогли привлечь его к уголовной ответственности. В феврале 2008 г. Замоскворецкий суд г. Москвы признал его виновным в хищении путем мошенничества более 30 млн долл., злоупотреблении и превышении должностных полномочий, повлекших ущерб в размере более 113 млн долл., и приговорил к 5,6 годам лишения свободы с лишением права занимать госдолжности в течение трех лет. В апреле т. г. Мосгорсуд заменил ему реальное наказание на условное с испытательным сроком<sup>28</sup>.

В октябре 2007 г. Федеральный суд Южного округа Нью-Йорка приговорил к 51 месяцу тюремного заключения и штрафу в 73,6 тыс. долл. бывшего председателя Комитета по административным и бюджетным вопросам Генассамблеи ООН и сотрудника МИД РФ **В. Кузнецова**. Ранее он был признан виновным в отмывании более 310 тыс. долл., полученных в качестве взяток сотрудником службы закупок ООН **А. Яковлевым**. Общая сумма взяток, полученных последним за предоставление инсайдерской информации о конкурсах в рамках гуманитарной программы «Нефть в обмен на продовольствие», составила более 950 тыс. долл.<sup>29</sup> В ноябре 2008 г. на основании Конвенции СЕ о передаче осужденных лиц (1983 г.) В. Кузнецов был передан России для дальнейшего отбывания наказания<sup>30</sup>.

27 См.: U.S. v. Daniel Ray Rothrock, (Cr. No. 343) W.D. Tex., June 13, 2001.

28 См.: Соковнин А. Евгений Адамов стал условно осужденным. // Коммерсантъ. 2008. 18 апреля.

29 Программа ООН стоимостью 67 млрд долл. действовала с 1996 по 2003 гг. и была предназначена для смягчения последствий международных санкций, введенных против Ирака после вторжения в Кувейт в 1990 г. По условиям программы, Ираку разрешалось использовать часть доходов от продажи нефти на закупку медикаментов, продовольствия и других гуманитарных товаров.

30 См.: Фильченко Н. Дипломата выслали из тюрьмы на Родину. // Коммерсантъ. 2008. 20 ноября. В августе 2005 г. А.

В декабре 2007 г. Федеральный суд Южного округа Нью-Йорка приговорил к 2 годам тюремного заключения условно и штрафу в 5 тыс. долл. консультанта тexasской нефтяной компании «BAYOIL (USA) Inc.» Л. Диониссиева. Ранее он признался в контрабанде 1,820,000 баррелей иракской нефти. Согласно его показаниям, посредником в той сделке выступал лидер ЛДПР и депутат ГД РФ **В. Жириновский**<sup>31</sup>.

Следует отметить, что указанный факт подтверждает выводы специального расследования Сената США, согласно которым Саддам Хусейн пытался заручиться поддержкой России в Совбезе ООН посредством выдачи ваучеров на закупку нефти крупным компаниям и политическим партиям. Кроме того, он получал от них вознаграждение в виде «откатов». Одним из основных получателей этих ваучеров был назван В. Жириновский. По подсчетам Сената, общая сумма его «откатов» от перепродажи ваучеров компании «BAYOIL (USA) Inc.» составила 8,7 млн долл.<sup>32</sup>

## Бельгия

В апреле 2008 г. в суде г. Дендермонд началось рассмотрение уголовного дела в отношении руководителей фармацевтических компаний «Medec Benelux» и «Anecom». Согласно материалам дела, они обвиняются в даче взяток российским чиновникам с целью получения контрактов на поставку медицинского оборудования в детские больницы с последующим их отмыванием. В целях обеспечения возможной конфискации был наложен арест на банковские счета 4-х петербургских чиновников и их жен<sup>33</sup>.

Обоснованные подозрения в причастности к незаконной деятельности имеются и в отношении других должностных лиц<sup>34</sup>. Однако отсутствие должного содействия со стороны Генпрокуратуры РФ, конституционный запрет на выдачу российских граждан и особый правовой статус препятствуют привлечению их к уголовной ответственности за рубежом.

Не срабатывает в данной ситуации и закрепленный в уголовном законодательстве принцип граж-

Яковлев признался в мошенничестве и отмывании денег. Однако приговор ему еще не вынесен.

31 См.: Bulgarian oil trader gets probation for UN scandal. // Reuters. 2007. 13 December.

32 См.: Blum J. Oil-for-Food Benefited Russians, Report Says. // Washington Post. 2005. 16 May.

33 См.: [http://www.tijd.be/nieuws/binnenland/Corruptie\\_in\\_Rusland\\_leidt\\_naar\\_Belgie.6934032-438.art](http://www.tijd.be/nieuws/binnenland/Corruptie_in_Rusland_leidt_naar_Belgie.6934032-438.art)

34 См.: Ломм Ф. Ангольский долг и расхищение российских фондов. // Le Monde. 2002. 3 апреля; Simpson G. Pressure rises on Kremlin's telecom chief. // The Wall Street Journal. 2007. 15 November; Кобо Х. Жандармы ждали Резника на Майорке. // Независимая газета. 2008. 21 октября.

данства (ч. 1 ст. 12 УК РФ). В большинстве случаев правоохранительные органы РФ не усматривают состава преступления в передаваемых им материалах. Данное обстоятельство подрывает доверие зарубежных партнеров к российской правоохранительной системе как неспособной противостоять разгулу коррупции в стране.

Несмотря на принятие Федерального закона об имплементации положений Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) и Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.)<sup>35</sup>, Уголовный кодекс РФ не претерпел существенных изменений. Основной акцент в Законе был сделан не на репрессию, а на профилактику. Однако как показывают ежегодные прокурорские проверки исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе, существующие меры по профилактике коррупции практически не действуют. Сегодня повсеместно выявляются факты незаконного участия служащих в коммерческой деятельности, владения долями и пакетами акций, не представления в налоговые органы деклараций о доходах и имуществе, а в кадровые службы справок о соблюдении установленных ограничений. Более того выявляются факты сокрытия от правоохранительных органов сведений о служебных проступках, граничащих с преступлениями<sup>36</sup>.

Проведенный Генпрокуратурой РФ в августе 2008 г. анализ деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов<sup>37</sup> показывает, что они практически бездействуют. Вопросы соблюдения требований к служебному поведению на их заседаниях не рассматриваются. Это свидетельствует о том, что в органах государственной власти не уделяется должное внимание соблюдению Общих принципов служебного поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12.08.2002 № 885.

Принимая во внимание вышеизложенное, представляется необходимым:

— присоединиться к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных го-

35 См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №280-ФЗ. // Российская газета. 2008. 30 декабря.

36 См.: Выступление Генерального прокурора России Ю. Чайки в Совете Федерации РФ от 28 марта 2008 г.

37 См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2007 г. «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов». Комиссии Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции.

сударств при проведении международных деловых операций (1997 г.) и Конвенции СЕ «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (1999 г.);

— криминализовать такие деяния как: дача взятки в виде нематериальных ценностей; злоупотребление влиянием; незаконное обогащение, а также восстановить конфискацию имущества в качестве вида наказания. Все эти требования содержатся в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.), Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) и Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.);

— принять Федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах власти», а также устранить коррупционные нормы в Федеральных законах «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и «О приватизации государственного и муниципального имущества»;

— упростить процедуру привлечения к уголовной ответственности лиц с особым правовым статусом (Глава 52 УПК РФ);

— усилить контроль за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств, законным использованием государственной (муниципальной) собственности; обеспечить прозрачность и объективность при проведении конкурсов, заключении государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров и оказание услуг;

— активизировать работу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов;

— обеспечить надлежащий контроль за доходами государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей;

— установить полный запрет на участие госслужащих в любой форме в управлении и деятельности коммерческих (некоммерческих) организаций;

— определить уполномоченный госорган по доверительному управлению ценными бумагами, акциями, долями в уставных капиталах, принадлежащими госслужащим;

— усовершенствовать механизмы взаимодействия между контролирующими и правоохранительными органами;

— развивать международно-правовое сотрудничество, прежде всего, по вопросам сроков исполнения запросов, экстрадиции, розыска, конфискации и возврата коррупционных доходов<sup>38</sup>.

38 В этой связи России надлежит присоединиться к совместной инициативе Всемирного банка и Управления ООН по борьбе с наркотиками и преступностью по обеспечению возврата похищенных активов (StAR) от 17 сентября 2007 г.

# ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В КИТАЕ

**А. Ю. ПИДЖАКОВ,**

заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор

Коррупция сегодня стала одной из приоритетных тем обсуждения во всех странах мира. Общеизвестно, что коррупция является тормозом развития, своего рода «бездонной дырой», поглощающей ресурсы и богатства страны. Но вместе с тем необходимо попытаться найти ответ на волнующий всех вопрос: существует ли универсальный рецепт борьбы с коррупцией? И почему, казалось бы, простые и понятные меры приносят ощутимый результат в одних странах, но ни к чему не приводят в других?

И здесь уместно, на наш взгляд, привести пример Китая — одного из наиболее динамично развивающихся государств мира, которое, несмотря на наличие коррупции, сумело достигнуть весьма впечатляющего экономического прогресса. Это означает, что в Китае методы борьбы с коррупцией в целом эффективны и результативны. При этом речь идет о государстве, где проживает одна пятая человечества, где наряду с бурным экономическим ростом, экономические потери, вызванные коррупцией, по оценкам разных иностранных источников, достигают нескольких миллиардов долларов США.

В чем же специфика данных методов в стране, которая и на словах и на деле показала себя самым решительным противником коррупции?

В Китае не отрицают, что взяточничество существовало веками, однако это явление носило циклический характер. Именно коррупция способствовала угасанию и смене династий. И каждый новый этап в историческом развитии общества был ознаменован приходом нового правителя, способного объединить людей вокруг новой идеи, гарантировав тем самым поступательное развитие государства. Как правило, подобный период совпадал с усилением борьбы с коррупцией и последующим ослаблением ее влияния на общество.

Несколько слов хотелось бы сказать о содержании и практике применения «стратегии войны». «Стратегия войны» состоит в борьбе с внешними проявлениями коррупции (случаями дачи взяток конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами. Из этого определения можно выявить несколько особенностей данной стратегии.

Наиболее четкое представление о «стратегии войны» можно получить, изучая историю борьбы с коррупцией в Китае. Её начало датируется декабрем 1951 года, когда на всей территории Китая начинается программа под названием «три анти- (анти-коррупция, анти-бюрократизм, анти-расточительство). В городе и загородом тысячи людей приговариваются к смертной казни за вступление в коррупционные отношения. Учреждаются специальные народные суды, которые рассматривают исключительно дела о коррупции. Официальная кампания заканчивается в июне 1952 года. Результаты акции поражают. Число зарегистрированных случаев коррупции падает с 500 000 в 1950 году до 290 000 в среднем за период с 1951 до 1965 года<sup>1</sup>.

Коррупция в это время была настолько низка, что позволила Murdal назвать Китай «страной дисциплинированного государства, которое по меркам Южной Азии чрезвычайно честно»<sup>2</sup>.

После «культурной революции», которая началась в 1966 году, коррупция опять привлекает всеобщее внимание. В 1982 году Центральный Комитет партии начинает новую кампанию против коррупции. Её проведение было затруднено тем, что, по сравнению с предыдущим периодом обострения, резко возросла теневая коррупция. Государство противодействовало этому реорганизацией контролирующих органов и принятием специальных законов, дополняющих уголовный кодекс и предусматривающих более суровые наказания за вступление в коррупционные отношения. Результаты этой кампании были гораздо более скромными. Центральный дисциплинарный комитет КНР начал сталкиваться с серьезными проблемами в выявлении коррупционных практик. Связано это было с тем, что в них были вовлечены высокопоставленные чиновники, предоставляющие поддержку своим подчиненным.

В итоге, первая волна (цикл) борьбы против коррупции привела к формированию коррупционных сетей, то есть — к новому качественному уровню коррупции. Объяснение циклов вполне очевидно

1 <http://exsolver.narod.ru/Article/Govertheory/corrubattle>.

2 Там же.

— в Китае боролись с симптомами проблемы, а не с проблемой, с коррупционерами, а не с источниками возникновения коррупции.

С приходом председателя КНР Ху Цзиньтао антикоррупционная кампания приобрела неслыханный размах и стала приносить существенные результаты. Руководством страны был сделан глубокий анализ состояния и причин, порождающих коррупцию в Китае.

Следует отметить, что понятие «коррупция» довольно расплывчато в КНР. На партийном и государственном уровнях в 80-90-е годы XX в. в отношении нерадивых и алчных чиновников все чаще стал применяться термин «фубай». В общественно-политической лексике он с давних пор означал «разложение», «загнивание» и т.п.

В работах китайских исследователей рост коррупции рассматривается как основной политический фактор, оказывающий негативное воздействие на внутривластную ситуацию<sup>3</sup>. Выделяются основные этапы развития коррупции в период реформ. Отмечается, что в 80 — 90-е гг. имела место коррупция лишь отдельных лиц, к 1995 г. в нее оказались вовлечены целые подразделения административного аппарата. К 1998 г. коррупция вышла на институциональный уровень, который характеризуется следующими признаками вовлеченностью в коррупционную деятельность весьма значительного количества сотрудников аппарата партии и правительства; наличием договоренностей внутри властных структур, предполагающих продажу официальных должностей для перерастания власти в политической и экономической сферах; использование коррупционерами официальных антикоррупционных кампаний для политического давления и шантажа в своих целях<sup>4</sup>. Предлагается расширительное определение коррупции (включающее в себя проявления бюрократизма)<sup>5</sup>. Исследование о коррупции в Китае на современном этапе имеют ряд существенных недостатков, связанных главным образом с механическим копированием западных идей и подходов, а также с низкой практической ценностью исследований<sup>6</sup>. Вместе с тем, в научных кругах Китая постепенно формируется понимание того, что коррупция и организованная преступность — это две стороны одной проблемы, изучать которые целесообразно в единстве. По мнению китайских исследователей,

важным практическим шагом в разработке и совершенствовании антикоррупционной стратегии и методов профилактики коррупции явилось принятие в январе 2005 г. ЦК КПК Документа ЦК КПК «Тезисы мероприятий по созданию и оздоровлению системы пресечения и профилактики коррупции» (опубликован в Жэньминь жибао 17. 12. 2005)<sup>7</sup>.

В китайских источниках официально указывается на то, что коррупция превратилась в серьезную угрозу в результате глубоких социально-экономических изменений, модернизации и реформ, проводимых в стране на протяжении последних десятилетий, а также сверхбыстрого экономического роста. Сложная коррупционная ситуация в период начала реформ во многом была вызвана разрушением государственных основ в годы «культурной революции». Вместе с тем, в этот период чиновники осознали и начали активно использовать возможности для быстрого обогащения, вытекающие из их должностного положения в условиях постепенного развертывания экономических реформ. Особенно широкое распространение их коррупционная активность получила к 1982 г. Власти КНР достаточно оперативно отреагировали на ухудшение ситуации, введя в действие «Постановление об усилении наказаний лиц, совершивших серьезные хозяйственные преступления» (принято 8.03.1982 г. на 22-м заседании ПК ВСНП пятого созыва)<sup>8</sup>.

В период упорядочения партии (ноябрь 1983 — май 1987 гг.) прослеживался медленный и постепенный рост коррупционных явлений, вместе с тем отмечалась низкая вовлеченность в коррупцию руководителей провинциального и министерского уровня. Однако у 1985-87 гг. появились факты, свидетельствующие о постепенном втягивании в коррупцию руководителей высокого уровня. В качестве примера можно привести дело губернатора провинции Цзянси Ни Сянцзе, раскрытое в мае 1987 г.<sup>9</sup> К 1987 г. намечается устойчивая тенденция к новому нарастанию коррупционных явлений. В этих условиях, ПК ВСНП 6-го созыва принимает Дополнительные установления о наказании за коррупцию и взяточничество (21.01.1988). Принятие данного документа оказало определенный антикоррупционный эффект, но переломить тенденцию роста коррупционных явлений не смогло<sup>10</sup>. В период 1987-1990 гг. кор-

3 Ху Аньган. Чжунго фачжань цзяньцин (Перспективы развития Китая). — Ханьчжоу, 1999. С. 12-13.

4 Хэ Цинлянь. Складывается новая социальная структура Китая /He Qinglian China's listing structure //New left.rev. — L., 1999. № 5. P. 68-69.

5 Ван Чуаньли. Гэй фубай хаомай (Проверить пульс коррупции). — Пекин, 2004.

6 Там же. С. 52-53.

7 Вэнь Хунмэй. Цзиньцзи тичжи чжуаногуй шици даннэй фубай сяньсянды чэнинь цзи дуйцэ (Причины возникновения и контрмеры в отношении явления разложения в партии в переходный экономический период). — Ханчжоу, 2006. С. 27.

8 КНР. Конституция и законодательные акты. — М., 1984. С. 372-274.

9 Ван Чуаньли. Гэй фубай хаомай...С. 247.

10 Ахметшин Н. Х. История уголовного права КНР. — М., 2005. С. 246-247.

рупция в Китае выходит на новую высоту. В 90-е гг. XX века коррупционные явления в КНР продолжают нарастать.

Дэн Сяопин еще четверть века назад указывал на то, что с момента начала модернизации страны некоторые чиновники погрязли в коррупции. «Кража государственной собственности, растраты и взяточничество сказываются на материальных и финансовых ресурсах страны. Если мы хотим положить этому конец, мы должны принять быстрые, жесткие и суровые меры»<sup>11</sup>. «Архитектор реформ» был потрясен тем фактом, что «появились небывалые воры — «большие тигры», расхитившие до десяти тысяч юаней!» А уже к концу 1990-х в Китае существенно увеличился размер самих взяток, а коррупция стала носить не индивидуальный, а «групповой» характер.

В наеле 90-х годов XX в. борьба с коррупцией (фубай) в рядах Коммунистической партии Китая (КПК) стала приоритетным направлением в работе Центральной комиссии КПК по проверке дисциплины (ЦКПД), созданной на XII съезде КПК в сентябре 1982 г. в соответствии с принятым тогда новым уставом партии, и ее структур на местах. На XVI съезде КПК (2002 г.) в докладе ЦКПД отмечалось, что в борьбе с этим явлением «осуществлен переход от частичных к радикальным мерам, они все более энергично проводятся в жизнь». За период с октября 1997 г. по сентябрь 2002 г. комиссиями различных уровней было возбуждено 861 917 дел, завершено расследование 842 760 дел. По партийной линии получили взыскания 846 150 чел, в том числе 137 711 чел. Были исключены из КПК, из них уголовному преследованию подверглись 37 790 чел<sup>12</sup>, т. е. менее 5% от общего количества наказанных коммунистов.

На протяжении многих лет неразвитость законодательной базы в борьбе с коррупцией компенсировалась и компенсируется в стране активным партийным нормотворчеством. Из документов, подготовленных и опубликованных ЦК КПК и ЦКПД в последнее время, следует выделить Положение КПК о внутрипартийном контроле (для применения в опытном порядке) (февраль 2004 г.), предусматривающее в том числе осуществление такого контроля над деятельностью партийно-правительственных чиновников самого высокого уровня. С одной стороны, в нем сохранена преемственность установок, разработанных еще под руководством Дэн Сяопина в 80-е годы прошлого века, с другой — отражены «потенциальные возможности партии в оптимизации системы

управления страной»<sup>13</sup>. Указанный документ не утратил своей актуальности и в наши дни. Так, участники XVII съезда КПК (октябрь 2007 г.) вновь потребовали энергично реализовывать его на практике<sup>14</sup>.

Документ ЦК КПК под названием «Тезисы мероприятий по созданию и оздоровлению системы пресечения и профилактики разложения» был опубликован в газете «Жэньминь жибао» 17 декабря 2005 г. В нем подчеркивается, что в стране по-прежнему сохраняется проблема несоответствия системы антикоррупционной работы ее задачам; много говорится о развернутой «лицом ко всей партии и народу» учебе в рамках борьбы с разложением и поощрения неподкупности.

Китайской академией наук был проведен сравнительный анализ основных характеристик коррупции среди госчиновников КНР в 1980-х и 1990-х, опубликованный в 2002 г. В частности, в 1990-х гг. многие из чиновников, уличенные во взяточничестве однажды, спустя какое-то время были снова замешаны в коррупции. Кроме того, с момента их первой «осечки» они успели подняться по карьерной лестнице. Это ясно свидетельствует о том, что в Китае имели место серьезные просчеты при подборе и расстановке кадров.

Об усилении борьбы с коррупцией свидетельствуют следующие факты. Как в 1980-е, так и в 1990-е, число чиновников центральных и провинциальных ведомств, подозреваемых в коррупции, составляли немногим более 100 человек.

Самым шумевшим в 90-е годы прошлого века стало дело бывшего члена политбюро ЦК КПК, секретаря пекинского горкома и мэра столицы Чэнь Ситуна (приговорен к 16 годам лишения свободы). В 2000 г. были расстреляны бывшие вице-губернатор южной провинции Цзянси Ху Чанцин и заместитель председателя ПК ВСНП (!) Чэн Кэцзэ, ранее занимавший должность губернатора Гуанси-Чжуанского автономного района на юге страны, и др.<sup>15</sup>

В период после 2000 г. сохраняется высокий уровень коррупции среди руководителей уровня уезда и выше, вовлеченность в коррупцию большого количества лиц. Происходит повсеместное распространение групповой коррупции и взаимосвязанных коррупционных дел. Постоянно растет экономический ущерб, наносимый деятельностью коррупционеров. Происходит распространение коррупции на новые сферы: от коррупции на товарном рынке к коррупции на рынке факторов производства (фондовый рынок и аренда земли).

11 Подолько Е. Борьба с коррупцией — гарантия процветания Китая // Политический журнал. № 9 (186). // <http://www.politjournal.ru/preview>.

12 Жэньминь жибао. 2002. 20 ноября.

13 Политическая система и право КНР в процессе реформ 1978-2005. — М., 2007. С. 47.

14 Жэньминь жибао. 2007. 27 окт.

15 Ахметшин Н. Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР // Государство и право. 2008. № 8. С. 60.

Согласно приведенным в докладах данным в 2001 году прокурорские органы Китая приняли участие в рассмотрении и расследовании 36 447 дел о казнокрадстве и взяточничестве, касающиеся 40 195 человек, в частности, 20 120 должностных лиц было приговорено судами разных ступеней за коррупцию и получение взяток<sup>16</sup>.

По оценкам китайского экономиста Ху Аньгана, экономические потери Китая от коррупции составляют 13-17% ВВП ежегодно, а 15-20% государственного финансирования оседает в карманах «морально разложившихся чиновников»<sup>17</sup>.

С 2002 по 2007 г. в Китае в коррупции были обвинены около 30 тыс. чиновников из 32 министерств и ведомств. И суммы взяток и незаконно присвоенных денег уже исчислялись миллионами. По сообщениям китайских источников, из 825 чиновников, обвиненных в коррупции в 2006 г., 9 были руководителями центрального и провинциального уровней. Под следствием оказалось еще 40 041 государственный чиновник, 2987 представителей судебной власти — под подозрением во взяточничестве и превышении должностных полномочий<sup>18</sup>.

В г. Гуйяне к 13 годам лишения свободы с конфискацией имущества приговорен бывший начальник бюро с коррупцией при Народной прокуратуре провинции Гуйджоу Лю Гоцин за получение взяток. Как выяснилось в ходе судебного разбирательства, в конце сентября 2000 года осужденный за оказанные «услуги» получил от тогдашнего гендиректора провинциального Дома книги свыше 179 тыс. юаней. В период с июля 1998 года по начало 2002 года этот чиновник таким же образом «заработал» 410 тыс. юаней и 2000 долл. США. После разоблачения им были сданы полученные взятки 437 тыс. юаней и 4900 долл. США, что и облегчило наказание<sup>19</sup>.

В 2006 г. широкий резонанс в китайском обществе и в мире в целом вызвали громкие отставки с занимаемых постов члена политбюро ЦК КПК, секретаря горкома партии и мэра Шанхая Чэнь Ляньюя, а также вице-мэра Пекина Лю Чжихуа. 24 сентября на заседании политбюро ЦК КПК был рассмотрен представленный ЦКПД доклад о предварительном расследовании обстоятельств дела Чэнь Ляньюя. Результаты проведенного расследования свидетельствовали о том, что серьезные злоупотребления конкретного лица, причастного к незаконному использованию средств фонда социального страхования Шанхайского управления труда и социального обеспечения, а также предоставлявшего льготы

предпринимателям-правонарушителям, покрывавшего серьезные нарушения дисциплины и законов приближенными к себе сотрудниками и использовавшего служебное положение для предоставления родственниками незаконных льгот, «имели негативные политические последствия»<sup>20</sup>.

В этой связи ЦК КПК пришел к выводу, что расследование дела о серьезном нарушении Чэнь Ляньюем дисциплины в полной мере отражает твердую решимость и четкую позицию партии усилить строительство партийного стиля и неподкупного аппарата и борьбу с коррупцией. Со ссылкой на решение VII пленума ЦК КПК 16-го созыва об исключении Чэнь Ляньюя из рядов компартии агентство Синьхуа 13 октября 2007 г. сообщило, что действия последнего являются грубым нарушением партийной дисциплины, причиняют серьезный ущерб интересам государства и народа, дискредитируют облик члена КПК, вызывают резко негативную реакцию в обществе<sup>21</sup>.

Всего за несколько месяцев 2007 г. высокопоставленным чиновникам в Китае были вынесены весьма суровые приговоры: главному прокурору г. Тяньцзинь Ли Баоцзиню, члену Политбюро, секретарю горкома партии г. Шанхая Чэнь Ляньюю, вице-мэру Пекина Лю Чжихуа, вице-губернатору провинции Аньхой Хэ Миньсю, мэру г. Циндао Ду Шаньдуну, министру КНР по продовольствию и лекарствам Чжэнь Сяюю<sup>22</sup>. Кстати, последний был казнен 18 июля 2007 г. Еще в марте 2007 г. городской суд Пекина приговорил его к расстрелу за получение взятки в особо крупных размерах и преступной халатности на рабочем месте. Находясь на высоком посту, Чжэн Сяюй предоставлял лицензии на производство лекарственных препаратов без проведения их клинических испытаний и получил за это в общей сложности 6 млн юаней (800 тыс. долларов)<sup>23</sup>. Как полагают эксперты, столь жестокое наказание — расстрел — избрано в назидание другим коррупционерам.

О необходимости борьбы с коррупцией было заявлено и на 5-й сессии ВСНП 10-го созыва (март 2007 г.). Выступая на пленарном заседании с докладом о работе Верховного народного суда, его председатель Сяо Ян сказал о 9 коррупционерах провинциального и министерского уровня, привлеченных к уголовной ответственности. В список осужденных высокопоставленных чиновников вошли бывший главный прокурор провинции Цзянси Дин Синьфа, бывший председатель правления Китайского строительного банка Чжан Эньчжао, бывший вице-губернатор про-

16 Жэньминь жибао. 2002. 13 марта.

17 Ху Аньган. Гоця чжиду цзяньшэ (Государственное системное строительство). — Пекин, 2003. С. 246.

18 Подолько Е. Указ. соч.

19 <http://www.centrasia.ru/news>

20 Ахметшин Н. Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР // Государство и право. 2008. № 8. С. 60.

21 Там же.

22 Подолько Е. Указ. соч.

23 <http://www.Bugaga.ru/2007/07/18>.

винции Сычуань Ли Дачан и др. Всего в 2006 г., согласно официальным данным, завершено судебное разбирательство 23 тыс. 733 дел, связанных с коррупцией, взяточничеством и злоупотреблением служебным положением<sup>24</sup>.

Согласно информации генерального прокурора Цзя Чуньвана, озвученной на 1-й сессии ВСНП 11-го созыва весной 2008 г., за пять лет — с 2003 г. по 2007 г. — расследованы в общей сложности 179 тыс. 696 дел о коррупции, взяточничестве и должностных преступлениях, нарушающих права личности либо демократические права граждан, в отношении 209 тыс. 487 человек, что соответственно на 13,2 и 9,9% больше по сравнению с показателями предыдущего пятилетия. Выступивший на той же сессии Сяо Ян утверждал, что судами всех уровней за тот же период рассмотрены 120 тыс. уголовных дел о коррупции, взяточничестве и должностных преступлениях, прирост составил 12,15%<sup>25</sup>.

В современном Китае преступления, связанные с коррупцией все чаще приобретают международный характер. Однако действующее китайское уголовное законодательство, затрагивающее те или иные аспекты борьбы с коррупцией, все менее соответствует объективным требованиям решения такого рода проблем. С целью развития международного сотрудничества в этой области, в КНР в настоящее время идет активный процесс пересмотра уголовного и уголовно-процессуального законодательства, относящегося к борьбе с различными проявлениями коррупции и «разложения». 31 октября 2003 г. на 58 сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята «Конвенция ООН против коррупции», КНР вступила в число 34 государств, ратифицировавших данную Конвенцию (Конвенция была ратифицирована 27 октября 2005 года на 10 сессии ВСНП 18 созыва). Данный документ официально вступил в силу 12 декабря 2005 года. Для текущей антикоррупционной кампании в КНР принципиально важно привести свое законодательство в соответствие с нормами «Конвенции ООН», так как этой выведет международное направление борьбы с коррупцией на качественно новый уровень. Сейчас некоторые нарушения и процедуры по их устранению, установленные Конвенцией, в китайском уголовном законодательстве пока не предусмотрены. Среди них: взятка иностранному государственному служащему; преступление, совершенное сотрудником международной организации; арест и замораживание активов, которые были получены вследствие коррупционных махинаций, в случае перевода их за границу; отсутствие в китайском уголовном праве понятия «заочного пригово-

ра», что осложняет осуждение бежавших из страны коррупционеров и т. п. В целом, работу в данном направлении можно оценить как крайне динамичную и успешную. С учетом особенностей создающегося сейчас специального антикоррупционного законодательства, прогнозируемый уровень достижений по предотвращению международных коррупционных нарушений довольно велик.

Создание специального антикоррупционного законодательства. Одним из наиболее существенных и значимых направлений в строительстве новой системы по борьбе с коррупцией в КНР является активная работа, проводящаяся в настоящее время Верховной народной прокуратурой (ВНП) КНР, по созданию специального антикоррупционного законодательства. В начале 90-х годов создание подобного закона было зачислено в число приоритетных задач в плане развития страны на 8-ю пятилетку. Постоянный комитет ВСНП уполномочил Верховную народную прокуратуру составить такой законопроект. ВНП учредила специальную группу по рассмотрению этой проблемы и в течение довольно длительного периода были составлены около 17 проектов «Закона по борьбе с коррупцией и взяточничеством».

В настоящее время тема выработки специального антикоррупционного закона снова стоит на повестке дня в Верховной народной прокуратуре КНР. Действует рабочая группа, которая, согласно официальным заявлениям, составляет проект специального антикоррупционного законодательства на основе Конституции КНР, соответствующих глав Уголовного кодекса, а также изучения антикоррупционного законодательства зарубежных стран и международных организаций (в первую очередь, «Конвенции ООН против коррупции»). Так, 63% готовящегося законодательства были выработаны на основе заимствования зарубежного опыта и, соответственно, 37% отражают непосредственно китайскую специфику борьбы с этим явлением. Данный закон, как запланировано, будет иметь системный характер и объединит в себе относящиеся к коррупционной деятельности соответствующие разделы административного, уголовного, уголовно-процессуального, материального права КНР. Уже сейчас известно, что будут введены отсутствующие сейчас: право на предварительное следствие в рамках международной антитеррористической борьбы; право на вынесение заочного приговора; ряд специальных следственных процедур и принудительных мероприятий для коррупционеров; постановления о международном розыске и депортации коррупционеров; постановления о нахождении и возвращении из-за рубежа «коррупционных денег»; постановления о международной технической поддержке и обмене информацией<sup>26</sup>.

24 Жэньминь жибао. 2007. 14 марта.

25 Там же. 2008. 23 марта.

26 <http://www.easttime.ru/analytic/2/8/501.p.html>

Таким образом, анализируя данные по созданию специального антикоррупционного законодательства в КНР, представляется, что его содержание, по сравнению с действующей в настоящее время в Китае юридической практикой, будет, скорее, подвергнуто различного рода дополнениям, а не принципиальным изменениям. Такой экстенсивный характер будущего антикоррупционного законодательства объясняется тем, что государство не намерено каким-либо образом смягчать или модернизировать процесс привлечения к ответственности виновных в коррупционных нарушениях чиновников. В данном случае, речь идет о формировании инструмента, который бы полностью предусматривал любые возможности злоупотребления служебными полномочиями, обладал бы всеми возможностями по наказанию, задержанию и изъятию средств, полученных преступным путем.

Принятие «Закона об отмывании денег». В процессе пресечения коррупционной деятельности правоохранительные органы КНР довольно часто сталкивались с проблемой невозможности изъять полученные нелегальным путем средства вследствие того, что данные деньги уже прошли так называемую процедуру «отмывания». «Отмывание денег» — преступление довольно серьезное и в последнее время, все чаще также имеющее международный характер. До последнего времени «отмывание» денег, полученных путем взяточничества и хищений, не попадало под действие закона «Об отмывании денег», принятого в 1997 г. Согласно ему под преступления в сфере отмывания денег попадали только наркотрафик, организованная преступность и контрабанда. В 2000 г. была внесена поправка, включившая в состав преступления еще и террористическую деятельность<sup>27</sup>.

Однако, в течение последнего времени в рамках новой антикоррупционной кампании руководству страны удалось добиться в сфере пресечения «отмывания денег» существенных достижений. 31 октября 2006 г. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП, высший законодательный орган страны) одобрил новый закон «О борьбе с отмыванием денег».

В документе было расширено определение «отмывания денег», теперь по новому закону также карается «отмывание» денег, полученных коррупционным путем, нарушение правил финансового регулирования и финансовое мошенничество. Помимо существенного вклада в антикоррупционную кампанию, принятие данного закона преследует цель ускорить процесс вступления КНР в ФАТФ (Международную организацию по борьбе с финансовыми преступлениями), где в настоящее время Китай является наблюдателем.

Еще одним существенным достижением в процессе формирования законодательной базы по пресечению коррупции является принятие «Закона о государственных служащих», который был принят 27 апреля 2005 года. 2-я статья этого закона гласит: «в данном законе под категорию госслужащие попадают все сотрудники, исполняющие государственную службу, включая сотрудников государственно-административных организаций, сотрудников, задействованных в сфере работы с государственными финансами и распределением материальных ценностей и т. п.». Поэтому КПК, ВСНП, администрация, НПКСК (Народный политический консультативный совет Китая), суд, полицию, демократические партии и группировки — все государственно-управленческие структуры КНР охвачены действием данного закона.

Соответственно, в настоящее время среди китайских госслужащих практически не осталось «неприкосновенных» должностей. Согласно закону, абсолютно все указанные должности подлежат наказанию в случае уличения их во взяточничестве или нарушении дисциплины.

В 2007 г. Центральная комиссия по проверке дисциплины при ЦК КПК выпустила указ, который предусматривал «снисходительность» в отношении тех чиновников, которые добровольно сознаются в коррупции. Результат превзошел все ожидания: всего за один месяц 1790 человек пришли с повинной, вернув государству 10,2 млн долл. США. Всего же, по данным китайских источников, за последние 5 лет 140 660 государственных чиновников в КНР добровольно вернули государству полученные взятки в размере 89,18 млн долл. США<sup>28</sup>.

Китайские эксперты признают тот факт, что главные причины коррупции имеют структурный характер и вырастают из искажений во время происходящей сейчас трансформации роли государства в обществе и в экономике. Проблемы могут возникать в том числе из-за несовпадения интересов центральной и местной власти, из-за наличия у местных властей возможностей для того, чтобы обходить законы и скрывать свои преступления.

В связи с этим правительство и Компартия Китая приняли и реализуют целый ряд мер, направленных на повышение ответственности политической и юридической систем, усовершенствованию механизмов сдерживания и противовесов в обществе.

Проблема борьбы с коррупцией была остро поставлена и на XVII съезде КПК, состоявшемся в конце 2007 г. Еще 25 декабря 2006 г. на заседании политбюро ЦК КПК был заслушан доклад о работе ЦКПД за год, дан анализ ситуации в процессе формирования партийного стиля и неподкупного аппарата, в

27 Там же.

28 Подолько Е. Указ. соч.

ходе борьбы с коррупцией, поставлены задачи на 2007 г. Одним из способов борьбы с коррупцией, на практике подтвердившем свою эффективность, является ротация кадров во всех органах власти. Так, по итогам XVII съезда КПК в высшие органы партии вошло значительное число новых лиц.

Завершена также масштабная перегруппировка руководящего состава на местах, вплоть до провинциального звена, укрепившая кадровую основу для проведения политики нынешнего руководства. В результате Центральный комитет и Политбюро обновлены на 51,5% и 36% соответственно в основном за счет молодых и перспективных руководителей министерского и провинциального уровня — кадрового резерва для формирования следующего поколения руководителей КНР. Состав Центральной комиссии по проверке дисциплины при ЦК КПК обновлен на 79,5%<sup>29</sup>.

Позднее (10 января 2007 г.) в Пекине завершился трехдневный VII пленум ЦКПД. На нем было принято коммюнике, в котором перечислялись возникшие в последние годы в стране новые формы разложения. К их числу отнесены: получение неправомерной выгоды в результате покупки или продажи коммерческого жилья при заключении сделки по цене, явно заниженной, по сравнению с рыночной; получение денег или имущества через участие в азартных играх либо иной подобной деятельности; извлечение неправомерной прибыли от ценных бумаг, переданных третьим лицам и т.д. На этом пленуме выступил и Ху Цзиньтао. Согласно информации агентства Синьхуа от 10 января 2007 г., он обратил внимание на необходимость наладить работу по воспитанию кадров и контролю за их деятельностью, уделять повышенное внимание расследованию крупных уголовных дел и строго наказывать коррупционеров, решительно выправлять наносящие ущерб интересам общественности дурные отклонения, делать упор на обновление системы и механизма борьбы с разложением<sup>30</sup>.

На XVII съезде КПК генеральный секретарь подчеркнул важность «курса на борьбу с коррупцией, включающего как паллиативные, так и радикальные меры, комплексное упорядочение, одновременные карательные и профилактические меры, но с упором на Профилактику», призвал «настойчиво подвигать вперед создание антикоррупционной системы наказаний и профилактики, наряду с бескомпромиссным наказанием виновных уделять гораздо больше внимания радикальным мерам, профилактике, институциональному строительству, расширять сферу профилактики и пресечения разложения в его истоках»<sup>31</sup>.

29 Там же.

30 Ахметшин Н. Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР // Государство и право. 2008. № 8. С. 58.

31 Жэньминь жибао. 2007. 25 окт.

В докладе ЦКПД указанному съезду отмечалось, что с декабря 2002 по июнь 2007 г. комиссии по проверке дисциплины по всей стране возбудили 677924 дела и завершили рассмотрение 679846 дел (включая дела, по которым разбирательство не было завершено до XVI съезда компартии). Партийно-дисциплинарные взыскания получили 518 484 человека<sup>32</sup>. Интересно, что, в отличие от предыдущих съездов, на форуме не прозвучали цифры исключенных из КПК и позднее подвергшихся уголовному преследованию

Результативности борьбы с коррупцией также способствуют непрекращающиеся усилия государства по совершенствованию руководящих функций партии, которые направлены на повышение эффективности механизмов работы ее органов и системы принятия решений. В частности, уточнены функции парторганов всех уровней, что концентрирует их на решении главных политических и социально-экономических задач, сократив текущее администрирование.

Ощутимые результаты в борьбе с коррупцией также приносит проводимая социальная политика, которая позволила сократить разрыв между богатыми и бедными частями КНР. Реальные доходы городских жителей за 9 месяцев 2007 г. увеличились на 13,2% до 1379 долл. США, сельских — на 14,8% до 443 долл. США. В том числе продолжен динамичный процесс укрепления среднего класса, насчитывающего, по разным оценкам, от 50 до 80 млн человек. Это создало объективные предпосылки для использования внутреннего потребительского спроса в качестве более важного фактора экономического роста, чем ранее. Более того, десятки миллионов человек без опасений вложили свои средства в рынок акций, который в Китае в настоящее время как раз и переживает своего рода бум<sup>33</sup>.

Судьба Коммунистической партии Китая (КПК) зависит от того, сумеет ли она справиться с коррупцией. С таким тревожным предупреждением выступил ЦК партии. Он обнародовал план подавления лихоимства и присвоения казенных средств партийными и государственными чиновниками на период с 2008 по 2012 год<sup>34</sup>.

Универсальных методов борьбы с коррупцией в мире пока не найдено. Каждая страна предпочитает идти своим путем, исходя из своих внутренних реалий. Однако положительный опыт по разработке наиболее действенных антикоррупционных мер можно и нужно изучать. Так решительные действия китайского руководства позволили ощутимо пере-

32 Там же. 2007. 27 окт.

33 Подолько Е. Указ. соч.

34 Скосырев В. Пятилетка борьбы с коррупцией в Китае // Независимая газета. 24.06.2008.

ломить ситуацию по противодействию коррупции к лучшему. В результате, Китай стал одной из немногих стран, которым досталась «похвала» «Трансперенси интернешнл» (ТИ). Согласно Индексу коррумпированности, который опубликовала данная организация, в 2007 г. оценка Китая, занявшего 72-е место из 180 стран, принявших участие в исследовании, составила 3,5 по шкале от 1 до 10 (где 10 означает наименьшую коррумпированность).

Для сравнения: Российская Федерация в последнем обзоре этого года делит 154-е место (из 178) по уровню восприятия коррупции с Папуа Новой Гвинеей и Таджикистаном<sup>35</sup>.

---

35 <http://www.dailyj.ru/articles/2010/12/08/78208>.



## Глава восьмая

---

# ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Комиссия по общественному контролю за деятельностью  
правоохранительных органов и реформированием судебно-правовой системы  
Подкомиссия по проблемам противодействия коррупции

*Распространяется бесплатно!*

*Прочти и передай товарищу!*

ПАМЯТКА ГРАЖДАНИНУ  
из серии «Библиотечка антикоррупционера»

## Если у Вас вымогают взятку

Памятка подготовлена на основании решения подкомиссии  
Общественной палаты Российской Федерации по проблемам  
противодействия коррупции от 20 июня 2006 года  
Издание второе, дополненное

Авторский коллектив подкомиссии Общественной палаты Российской  
Федерации по проблемам противодействия коррупции:  
А.С.Пржездомский (руководитель), В.Н.Булгаков,  
В.М.Вершинин, Ю.А.Костанов, Е.Н.Мысловский, Н.А.Стеценко (макет)

При подготовке памятки использовались материалы, отражающие отечественный  
и зарубежный опыт борьбы со взяточничеством, в т. ч. статьи А.Ольхова  
в белорусском журнале «Директор»

Памятка прошла согласование в Генеральной прокуратуре РФ, МВД России,  
ФСБ России, Федеральной таможенной службе РФ, Федеральной службе РФ  
по контролю за оборотом наркотиков, Совете при Президенте Российской  
Федерации по содействию развития институтов гражданского общества и  
правам человека, с Уполномоченным по правам человека в РФ,  
в Общественной палате Российской Федерации

Текст памятки одобрен представителями религиозных конфессий:  
православия, ислама и иудаизма

© В.Н.Булгаков, В.М.Вершинин, Ю.А.Костанов,  
Е.Н.Мысловский, А.С.Пржездомский, 2009

### Эта памятка предназначена для всех, кто:

- ➔ считает взятку постыдным, позорным и гнусным преступлением
- ➔ не хочет стать пособником жуликов и проходимцев
- ➔ готов поступиться своими сиюминутными интересами ради того, чтобы не плодилось черное племя взяточников
- ➔ хочет видеть свою страну свободной от засилия воров и коррупционеров

**«Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом»** (Конституция Российской Федерации, статья 45, пункт 2)

**«Проклят, кто берет подкуп, чтоб убить душу и пролить кровь невинную!  
И весь народ скажет: Аминь!»** (Библия, Второзаконие, глава 27, стих 25)

**«Дающий взятку и берущий взятку оба окажутся в адском пламени»**  
(Хадис Пророка Мухаммада, Сборник «Сады благонравных» имама Ан-Навави)

**«Не извращай закона... и не бери даров; ибо дары ослепляют глаза мудрых и превращают дело правых»** (Тора, Дварим, 16.19-20)

«Я назвал коррупцию одним из главных барьеров на пути нашего развития. Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем — до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым проявлениям этого социального зла».

*Из Послания Д.А.Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года.*

«Мы должны создать антикоррупционный стандарт поведения. Без этого ничего не будет. Ведь в развитых странах, как мы обычно говорим, в странах с высокой правовой культурой, **ВЗЯТОК** не берут не только потому, что боятся, но и в том числе потому, что это невыгодно, это разрушает карьеру до конца. И это, может быть, самый сильный стимул».

*Из выступления Д.А.Медведева на совещании по проблемам противодействия коррупции 19 мая 2008 года*

«Нужно создать условия, при которых люди будут дорожить своим местом больше, чем теми деньгами, которые они могут получить в виде **ВЗЯТКИ**... Ни в коем случае не начинать разговор с инспектором ГАИ с предложения денег. Не нужно приходить в чиновные места, начиная разговор о даче взятки».

*Из ответов В.В.Путина по «прямой линии» 25 октября 2006 года*

## Что такое взятка?

✓ Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает два вида преступлений, связанных с **взяткой**: получение взятки (статья 290) и дача взятки (статья 291). Это две стороны одной преступной медали: если речь идет о взятке, это значит, что есть тот, кто получает взятку (взяткополучатель) и тот, кто ее дает (взяткодатель).

✓ **Получение взятки** — одно из самых опасных должностных преступлений, особенно если оно совершается группой лиц или сопровождается вымогательством, которое заключается в получении должностным лицом преимуществ и выгод за законные или незаконные действия (бездействие).

✓ **Дача взятки** — преступление, направленное на склонение должностного лица к совершению незаконных действий (бездействия) или получению каких-либо преимуществ в пользу дающего.

## Взяткой могут быть:

**предметы** — деньги, в том числе валюта; банковские чеки и ценные бумаги; изделия из драгоценных металлов и камней; автомашины; продукты питания; видеотехника, бытовые приборы и другие товары; квартиры, дачи, загородные дома, гаражи, земельные участки и другая недвижимость

**услуги и выгоды** — лечение, ремонтные и строительные работы, санаторные и туристические путевки, поездки за границу, оплата развлечений и других расходов безвозмездно или по заниженной стоимости

✓ **Завуалированная форма взятки** — банковская ссуда в долг или под видом погашения несуществующего долга; оплата товаров, купленных по заниженной цене; покупка товаров по завышенной цене; заключение фиктивных трудовых договоров с выплатой зарплаты взяточнику, его родственникам или друзьям; получение льготного кредита; завышение гонораров за лекции, статьи и книги; преднамеренный проигрыш в карты; «случайный» выигрыш в казино; прощение долга; уменьшение арендной платы; увеличение процентных ставок по кредиту и т.д.

## Русские пословицы и поговорки

«Легки взятки — тяжелы отдатки»

«Ино подкупишься, да не выкупишься»

«Подкупленного судью на том свете за ребра вешают»

«За взятки не по головке гладят, а куда надо садят»

«Мзда глаза ослепляет»

«Продал душу за овсяный блин»

## Кто может быть привлечен к уголовной ответственности за получение взятки?

✓ Взяткополучателем может быть признано только должностное лицо — представитель власти, или чиновник, выполняющий организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

**представитель власти** — это государственный или муниципальный чиновник любого ранга — сотрудник областной или городской администрации, мэрии, министерства или ведомства, любого государственного учреждения, правоохранительного органа, воинской части или военкомата, судья, прокурор, следователь, депутат законодательного органа и т.д.

**лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции** — это начальник финансового и хозяйственного подразделения государственного и муниципального органа ЖЭКа, РЭУ, член государственной экспертной, призывной или экзаменационной комиссии, директор или завуч школы, ректор ВУЗа и декан факультета, главврач больницы или поликлиники и т.д.

## Русские пословицы и поговорки

«Не та рука плоха, что держит своё, а та, что тянет чужое»

«Взяточник, что рыболов: пятерней нащупает и поймает»

«Речист, да на руку не чист»

«Стоит крикнуть да денежкой брякнуть, так и все будет»

«Когда деньги говорят, тогда совесть молчит»

«Если золото всплыло — правда потонет»

## Что такое подкуп?

✓ «Взятка» лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих и некоммерческих предприятиях и организациях — директору, заместителю директора коммерческой фирмы или государственного унитарного предприятия, председателю и члену совета директоров акционерного общества, главе кооператива, руководителю общественного или религиозного объединения, фонда, некоммерческого партнерства, лидеру и руководящему функционеру политической партии и т. д. — в Уголовном кодексе Российской Федерации именуется **коммерческим подкупом** (статья 204).

✓ Особым видом подкупа является **подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов** (статья 184), который связан со случаями дачи и получения незаконного вознаграждения спортсменами, спортивными судьями, тренерами, руководителями команд, другими участниками или организаторами профессиональных спортивных соревнований, организаторами или членами жюри

### Указ Петра I

«О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное»  
от 24 декабря 1714 года

«Дабы впредь плутам (которые стремятся лишь к тому, чтобы подложить мину под всякое доброе дело и удовлетворять свою несытость) невозможно было никакого оправдания сыскать, того ради запрещается всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купецких, художественных и прочих... требовать никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать...

А кто рискнет это учинить, тот весьма жестоко на теле наказан, всего имущества лишен... и из числа добрых людей извержен или и смертью казнен будет... И дабы неведением никто не отговаривался, велеть всем стоящим у дел расписаться под этим указом... а везде прибить печатные листы».

## Наказание за взятку и коммерческий подкуп

✓ Получение взятки рассматривается Уголовным кодексом Российской Федерации как более общественно опасное деяние, нежели дача взятки.

### ✓ получение взятки (статья 290):

если преступление совершено группой лиц по предварительному сговору, с вымогательством или в крупном размере (свыше 150 тыс. рублей)

➔ лишение свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до одного млн. рублей

если преступление совершено лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, главой органа местного самоуправления — федеральным министром, членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы, рядом других высших должностных лиц, главой республики, губернатором, депутатом законодательного собрания, мэром города, главой муниципального образования, судьей и т. д.

➔ лишение свободы на срок от пяти до десяти лет

если взятка получена за незаконные действия (бездействие) должностного лица

➔ лишение свободы на срок от трех до семи лет

если взятка получена за действия, которые входят в служебные полномочия должностного лица

➔ лишение свободы на срок до пяти лет

➔ штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного от одного года до трех лет

### ✓ дача взятки (статья 291):

если взятка давалась за совершение заведомо незаконных действий (бездействие)

➔ лишение свободы на срок до трех лет

➔ штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного от одного года до трех лет

если взятка давалась лично или через посредника

➔ лишение свободы на срок до трех лет

➔ арест на срок от трех до шести месяцев

➔ исправительные работы на срок от одного года до двух лет

➔ штраф в размере до 200 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев

### ✓ коммерческий подкуп (статья 204):

*передача денег и оказание услуг имущественного характера (части 1 и 2)*

если преступление совершено группой лиц по предварительному сговору

➔ лишение свободы на срок до четырех лет

➔ арест на срок от трех до шести лет

➔ ограничение свободы на срок до трех лет

➔ штраф в размере от 100 тыс. до 300 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период от одного года до двух лет

если преступление совершено одним лицом

➔ лишение свободы на срок до двух лет

➔ ограничение свободы на срок до двух лет

➔ штраф в размере до 200 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев

➔ лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет

*получение денег и пользование услугами имущественного характера  
(части 3 и 4)*

если преступление совершено одним лицом без вымогательства

- ➔ лишение свободы на срок до трех лет
- ➔ ограничение свободы на срок до трех лет
- ➔ штраф в размере от 100 тыс. до 300 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период от одного года до двух лет
- ➔ лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет

если преступление совершено группой лиц по предварительному сговору или сопряжено с вымогательством

- ➔ лишение свободы на срок до пяти лет
- ➔ штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период от одного года до трех лет
- ➔ лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет

### **Взятка или подкуп через посредника**

✓ Взятка нередко дается и берется через посредников — подчиненных сотрудников, индивидуальных предпринимателей, работников посреднических фирм, которые рассматриваются Уголовным кодексом Российской Федерации как пособники преступления.

✓ Коммерческий подкуп может осуществляться через посредников — подчиненных сотрудников, партнеров по бизнесу, специально нанятых лиц, которые также рассматриваются Уголовным кодексом Российской Федерации как пособники преступления.

✓ Посредник, если он не признается судом соучастником преступления, несет уголовную ответственность за пособничество преступлению в соответствии со статьями 33 и 34 Уголовного кодекса Российской Федерации.

### **Русские пословицы и поговорки**

«Кто взял — на том один грех, кто дал — на том сто»

«Зуб грызет, что имеет, а рука берет, что достанет»

«Иному слова не скажи, а только грош покажи»

«Заступить — заступил, а пять рублей слупил»

«Брось псу кусок, так не лает»

«Что мне законы, коли судьи знакомы»

## **Гражданин, давший взятку или совершивший коммерческий подкуп, может быть освобожден от ответственности, если:**

- ➔ установлен факт вымогательства
- ➔ гражданин добровольно сообщил в правоохранительные органы о содеянном

✓ Не может быть признано добровольным заявление о даче взятки или коммерческом подкупе, если правоохранительным органам стало известно об этом из других источников

✓ Заведомо ложный донос о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе рассматривается Уголовным кодексом Российской Федерации как преступление и наказывается лишением свободы на срок до шести лет (статья 306)

### **Указ Екатерины II «Об удержании судей и чиновников от лихоимства» от 18 июля 1762 года**

**«Сильное Наше на Бога упование и природное Наше великодушие не лишают Нас еще надежды, чтоб все те, которые почувствуют от сего милосердного к ним напоминания некоторое в совести своей обличение, поймут, сколь великое зло есть в государственных делах мздоимство... Но если... увещание милосердное не подействует... то пусть они знают, что Мы направленные против этого зла законы... впредь твердо исполнять будем... не дав уже более милосердию Нашему места.**

**Почему и никто, обвиненный в лихоимстве (ежели только жалоба до Нас дойдет праведная)... не избежит Нашего гнева, так как Мы милость и суд в пути непорочном царствования Нашего народу обещали».**

## **Некоторые признаки вымогательства взятки со стороны должностного лица:**

- ➔ разговор о возможной взятке носит иносказательный характер, речь чиновника состоит из односложных предложений, не содержащих открытых заявлений о том, что решить вопрос он может только в случае передачи ему денег или оказания какой-либо услуги; никакие «опасные» выражения при этом не допускаются
- ➔ в ходе беседы чиновник, заявляя об отказе решить тот или иной вопрос («не смогу помочь», «это незаконно», «у меня нет таких возможностей»), жестами или мимикой дает понять, что готов обсудить возможности решения этого вопроса в другой обстановке (в другое время, в другом месте)
- ➔ сумма или характер взятки не озвучиваются; вместе с тем соответствующие цифры могут быть написаны на листке бумаги, набраны на калькуляторе или компьютере и продемонстрированы потенциальному взяткодателю
- ➔ чиновник может неожиданно прервать беседу и под благовидным предлогом оставить посетителя одного в кабинете, оставив при этом открытыми ящик стола, папку с материалами, портфель
- ➔ вымогатель взятки может переадресовать продолжение контакта другому человеку, напрямую не связанному с решением вопроса

✓ Признаки коммерческого подкупа аналогичны признакам вымогательства взятки

**Внимание! Вас могут провоцировать на дачу взятки или коммерческий подкуп с целью компрометации и шельмования!**

### **Некоторые признаки поведения лица, провоцирующего дачу взятки или подкуп:**

- ➔ непринужденный, раскованный разговор о перспективах решения проблемы просителя даже в случае полной его незаконности
- ➔ в ходе беседы все вещи, связанные со взяткой или подкупом, называются своими именами — сумма или характер услуг, способ и условия передачи денег, конкретные злоупотребления, на которые готов идти чиновник или представитель коммерческой структуры
- ➔ отмечается попытка торговаться о размерах и условиях получения взятки или форме коммерческого подкупа

### **Слово «Взятка» на иностранных языках**

по-английски — **bribe, graft, palm oil, hush money**

по-немецки — **Bestechung, Bestechungsgeld**

по-французски — **pot-de-vin, soudoyer**

по-итальянски — **bustarella, sbruffo, tangente, corrompere**

по-испански — **soborno, cohecho, concusión**

по-украински — **хабар, могорич, базаринка**

### **Русские пословицы и поговорки**

**«С переднего крыльца отказ, а с заднего — милости просим!»**

**«Всяк подьячий любит калач горячий»**

**«Земля любит навоз, лошадь овёс, а судья принос»**

**«Вор виноват, а подьячий мошне его рад»**

**«Возьми на калачи, да только делом не волочи!»**

**«У приказного за рубль правды не купишь»**

## Ваши действия в случае вымогательства или провокации взятки (подкупа)

- вести себя крайне осторожно, вежливо, без заискивания, не допуская опрометчивых высказываний, которые могли бы вымогателем трактоваться либо как готовность, либо как категорический отказ дать взятку или совершить подкуп
- внимательно выслушать и точно запомнить поставленные Вам условия (размеры сумм, наименование товаров и характер услуг; сроки и способы передачи взятки, форма коммерческого подкупа, последовательность решения вопросов)
- постараться перенести вопрос о времени и месте передачи взятки до следующей беседы или, если это невозможно, предложить хорошо знакомое Вам место для следующей встречи
- поинтересоваться у собеседника о гарантиях решения вопроса в случае дачи взятки или совершения подкупа
- не берите инициативу в разговоре на себя, больше «работайте на прием», позволяйте потенциальному взяткополучателю «выговориться», сообщите Вам как можно больше информации

## Что следует Вам предпринять сразу после свершившегося факта вымогательства?

- Принять решение согласно своей гражданской позиции, своим нравственным принципам, совести и жизненному опыту. В связи с этим у Вас возникает два варианта действий:

**Первый вариант** — прекратить всяческие контакты с вымогателем, дать понять ему об отказе Вас пойти на преступление и смириться с тем, что важный для вас вопрос не будет решен, а вымогатель будет и дальше безнаказанно измываться над людьми, окружать себя сообщниками и коррупционными связями.

**Второй вариант** — встать на путь сопротивления взяточникам и вымогателям, исходя из четкого понимания, что только всем миром можно одолеть это зло, что человек должен в любых ситуациях сохранить свое достоинство и не становиться пособником преступления.

**Второй вариант в большей степени согласуется с нормами права и морали, согласно которым зло должно быть обязательно наказано. Но каждый человек, как свободная личность, принимает сам решение, какой путь он избирает**

### *Если Вы выбираете второй вариант, Вам следует:*

- По своему усмотрению обратиться с устным или письменным сообщением о готовящемся преступлении в один из правоохранительных органов по месту Вашего жительства или в их вышестоящие органы:
  - в органы внутренних дел
  - в органы ФСБ
  - в органы прокуратуры
  - в таможенные органы и органы наркоконтроля (в случаях вымогательства взятки сотрудниками этих органов)
- Попасть на прием к руководителю правоохранительного органа, куда Вы обратились с сообщением о вымогательстве у Вас взятки
- Написать заявление о факте вымогательства у Вас взятки или коммерческого подкупа, в котором точно указать:
  - кто из должностных лиц (фамилия, имя отчество, должность, учреждение) вымогает у Вас взятку или кто из представителей коммерческих структур толкает Вас на совершение подкупа
  - какова сумма и характер вымогаемой взятки (подкупа)
  - за какие конкретно действия (или бездействие) у Вас вымогается взятка или совершается коммерческий подкуп
  - в какое время, в каком месте и каким образом должна произойти непосредственная дача взятки или должен быть осуществлен коммерческий подкуп

## Примерный текст заявления

*Прокурору области Иванову И.И.  
от гражданина Петрова П.П.,  
проживающего по адресу:  
г.Энск, ул. Энская, дом 1, кв. 2*

### *Заявление*

*Я, Петров Петр Петрович, заявляю о том, что 15 ноября 2009 года главврач больницы № 6 Сидоров Семен Семенович за лечение моего брата Петрова Михаила Петровича поставил условие передать ему деньги в сумме 25 тыс. рублей в срок до 20 ноября. В противном случае моему родственнику будет отказано в приеме в стационар. Передача денег должна состояться в служебном кабинете Сидорова. Перед этим я должен позвонить ему по телефону и договориться о времени встречи.*

*18 ноября 2009 года*

*Я, Петров Петр Петрович, предупрежден об уголовной ответственности за заведомо ложный донос по ст. 306 УК РФ.*

*Петров (подпись заявителя)*

*18 ноября 2009 года*

## Это важно знать!

- ✓ Заявление в правоохранительный орган рекомендуется подготовить с помощью юриста, чтобы избежать возможных ошибок и неточностей
- ✓ Устные сообщения и письменные заявления о преступлениях принимаются в правоохранительных органах независимо от места и времени совершения преступления круглосуточно
- ✓ В дежурной части органа внутренних дел, приемной органов прокуратуры, Федеральной службы безопасности и таможенной службы Вас обязаны выслушать и принять сообщение в устной или письменной форме; при этом Вам следует поинтересоваться фамилией, должностью и рабочим телефоном сотрудника, принявшего сообщение
- ✓ Вы имеете право получить копию своего заявления с отметкой о регистрации его в правоохранительном органе или талон-уведомление, в котором указываются сведения о сотруднике, принявшем сообщение, и его подпись, регистрационный номер, наименование, адрес и телефон правоохранительного органа, дата приема сообщения
- ✓ В правоохранительном органе полученное от Вас сообщение (заявление) должно быть незамедлительно зарегистрировано и доложено вышестоящему руководителю для осуществления процессуальных действий согласно требованиям Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации
- ✓ Вы имеете право выяснить в правоохранительном органе, которому поручено заниматься исполнением Вашего заявления, о характере принимаемых мер и требовать приема Вас руководителем соответствующего подразделения для получения более полной информации по вопросам, затрагивающим Ваши права и законные интересы
- ✓ В случае отказа принять от Вас сообщение (заявление) о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе Вы имеете право обжаловать эти незаконные действия в вышестоящих инстанциях (районных, областных, республиканских, федеральных), а также подать жалобу на неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, осуществляющую прокурорский надзор за деятельностью правоохранительных органов и силовых структур

## **Куда Вы можете обращаться с заявлением о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе?**

- ➔ в органы внутренних дел — в районные (городские) отделения (отделы) милиции, управления (отделы) по борьбе с экономическими преступлениями, в министерства внутренних дел республик, краевые (областные) управления внутренних дел, вплоть до Министерства внутренних дел (Москва, ул. Житная, дом 16; ул. Садовая-Сухаревская, дом 11)
- ➔ в органы безопасности — в районные (городские) отделения (отделы) ФСБ, республиканские (краевые, областные) управления ФСБ, вплоть до Федеральной службы безопасности (Москва, ул. Кузнецкий мост, дом 22)
- ➔ в органы прокуратуры — районному (городскому) прокурору, прокурору республики (края, области) вплоть до Генеральной прокуратуры (Москва, ул. Большая Дмитровка, дом 15а)
- ➔ в таможенные органы — в региональные таможенные управления вплоть до Федеральной таможенной службы (Москва, Новозаводская ул., дом 11/5)
- ➔ в органы наркоконтроля — в районные (городские) отделения (отделы) ФСКН, республиканские (краевые, областные) управления ФСКН, вплоть до Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков (Москва, ул. Маросейка, дом 12)

✓ В случаях вымогательства взятки со стороны сотрудников органов внутренних дел, безопасности, других правоохранительных органов Вы можете обращаться непосредственно в подразделения собственной безопасности этих органов, которые занимаются вопросами пресечением преступлений, совершаемых сотрудниками

### **В случае отсутствия реагирования на Ваши обращения в правоохранительные органы Вы можете: обратиться с заявлением:**

- ➔ в районный суд (в порядке главы 25 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации)

#### **проинформировать об этом:**

- ➔ Уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации вплоть до Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (Москва, Мясницкая ул., дом 47)
- ➔ Общественную палату Российской Федерации (Москва, Миусская пл., дом 7, строение 1)

Авторский коллектив благодарит всех, кто своими советами, рекомендациями и моральной поддержкой способствовал выходу этой памятки: сотрудников Генеральной прокуратуры, МВД, ФСБ, ФТС, ФСНК, аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ; судью Конституционного Суда РФ в отставке, доктора исторических наук проф. Т. Г. Моршакову; Уполномоченного по правам человека в РФ, доктора исторических наук, проф. В. П. Лукина; члена ЦИК России, доктора юридических наук В. И. Лысенко; председателя журналистов России В. Л. Богданова. Особую благодарность авторы памятки приносят главам религиозных конфессий за добрые слова духовной поддержки начатых нами практических шагов по противодействию коррупции в нашей стране.

Со всеми замечаниями и предложениями по содержанию настоящего издания, а также по вопросам бесплатного распространения указанных материалов просим обращаться по адресу: 125993, г. Москва, ГСП-3, Миусская пл., д. 7, стр. 1, тел/факс 8(495)978-5208, e-mail: oprf\_rfsv@mail.ru

В рамках издания «Библиотечка антикоррупционера» подкомиссией Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции подготовлены памятки: «Если Вам угрожает рейдерство», «Если Вас призывают на военную службу», «Зачетная книжка без взятки», «Антикоррупционный букварь», а также Доклад «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты».



*Распространяется бесплатно*

*Прочти и передай товарищу!*

# Антикоррупционный букварь

из серии «Библиотечка антикоррупционера»

**«Антикоррупционный букварь» подготовлен в рамках издания «Библиотечки антикоррупционера», осуществляемого на основании решений подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции от 20 июня 2006 года и 19 июня 2008 года.**

При подготовке издания использовалась информация, содержащаяся в официальных изданиях правоохранительных органов, средствах массовой информации, справочных, монографических и иных изданиях, материалах подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции.

Составитель и автор рисунков: к.и.н. А.С.Пржездомский  
Макет — Н.А.Стеценко

Издание выпущено на средства государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, по распоряжению Президента Российской Федерации № 192-рп от 14 апреля 2008 года

© А.С.Пржездомский

«Чем эффективнее и крепче институты гражданского контроля, тем меньше шансов для злоупотребления должностными полномочиями и в личных, и в групповых корыстных интересах».

*В.В.Путин на заседании Совета по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г.*

«И бизнесмен с миллиардным состоянием, и чиновник любого ранга должны знать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они извлекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом. ...Несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию. Считаю, что социальная ответственность должна быть основой деятельности и чиновников, и представителей бизнеса, и они обязаны помнить, что источником благополучия и процветания России является народ».

*Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 10 мая 2006 г.*

«Мы должны создать мотивацию к правовому, юридически корректному поведению. При помощи нормативных актов, при помощи средств массовой информации, в результате работы институтов гражданского общества. И коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной».

*Видеоблог Д.А.Медведева 20 мая 2009 г.*

«Личный успех, поощрение инициативы, повышение качества общественной дискуссии, нетерпимость к коррупции должны стать частью нашей общенациональной культуры».

*Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г.*

## Маленькая книжечка для тех, кто хочет противостоять коррупции

имея свою собственную позицию  
опираясь на опыт предшествующих поколений  
извлекая уроки из прошлого  
незирая на насмешки и неверие  
осознавая все сложности избранного пути  
не теряя надежды на успех  
рассчитывая на поддержку единомышленников...

«Антикоррупционный букварь» — не справочник, не учебник, не методическое пособие. Это всего лишь попытка кратко изложить некоторые исторические факты, заслуживающие внимания мысли известных людей и ученых, положения отдельных правовых актов, трактовку некоторых терминов и просто занимательные сведения, имеющие отношение к противодействию коррупции.

Кто-то найдет в этом букваре созвучные ему мысли, кто-то возмутится безапелляционностью суждений, кто-то удивится живучести коррупции, а кто-то, возможно, скажет: «Мы не одни! Все предшествующие поколения на протяжении многих веков противостояли этой напасти. Сам Бог велит и нам не ударить лицом в грязь. История, в какой уже раз дает нам шанс. Не воспользоваться им — нельзя! На нас смотрит будущее глазами наших детей и внуков!»

# А

**Абача Сани** (1943—1998), президент и военный диктатор Нигерии, один из самых коррумпированных политиков XX века, присвоивший в период своего правления около 5 млрд. долларов. Умер от инфаркта.

**Административная коррупция** — намеренное внесение искажений в процесс предписанного исполнения существующих законов, правил с целью предоставления преимуществ заинтересованным лицам.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*



**Азарт и взятка.** «Взятничество — это азартная игра, как для граждан, так и для чиновников, которые должны учитывать опасность того, что гражданин может пожаловаться на них вышестоящему начальству».

*Сюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**«Активная» коррупция** — активный подкуп национального или иностранного должностного лица, члена международной организации, руководителей коммерческих, общественных и иных организаций со стороны заинтересованного лица или лиц, либо вымогательство незаконного вознаграждения указанными лицами в связи со своей профессиональной деятельностью.

*Из книги «Политическая коррупция...». 2008 год.*

**Александр I** (1777—1825), российский император. Издал Указ «Об искоренении лихоимцев», в котором констатировал, что «пагубное лихоимство или взятки не только существуют, но даже распространяются между теми самими, которые ими должны гнушаться и пресекать».

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Александр III** (1845—1894), российский император. В 1884 году утвердил Правила, запрещающие совмещать государственную службу с участием в торговых и промышленных предприятиях.

*Из книги Константинова «Коррумпированная Россия». 2006 год.*

**Аристотель** (384—322 до н.э.), древнегреческий философ. Ему принадлежат антикоррупционные высказывания:

«Покупающие власть за деньги привыкают извлекать из нее прибыль».

«Самое главное при всяком государственном устройстве — устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».

**«Артхашастра»** — первый известный трактат с осуждением коррупции. Вышел в Индии в IV веке до н.э. В нем содержится констатация того, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*

नखलु नखणः  
मृदुवि मृगशीरे

# Б

**Бакунин Михаил Александрович** (1814—1876), главный теоретик анархизма, русский революционер. Считал, что коррупция для любых правителей государства является средством управления, важным инструментом в руках профессиональных политиков, которые обладают «искусством побеждать и сохранять власть всеми возможными способами».

**Бартоломей**, псковский губернатор начала XIX века, взяточник и коррупционер. Обложил данью полицейских чиновников, берущих взятки.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Беспользные проекты.** «Коррупцированные лидеры склонны поддерживать проекты с наименьшей общественной пользой».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*



**Беловоротничковая мафия** — симбиоз торгово-экономической и политической мафии, складывается, как правило, вокруг санкционированных государством экспортно-импортных операций.

*Из книги Пономарева «Бизнес-сленг для «новых русских». 1996 год.*

**«Библия».** Антикоррупционные положения:

«Проклят, кто берет подкуп, чтоб убить душу и пролить кровь невинную! И весь народ скажет: Аминь!» (*Второзаконие, глава 27, стих 25*)

«Князья твои — законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки и гонятся за мздой» (*Исход, глава 1, стих 23*).

«Руки их обращены к тому, чтоб уметь делать зло; начальник требует подарков, и судья судит за взятки, а вельможи высказывают злые хотения души своей и извращают дело» (*Михей, глава 7, стих 3*).

«Нечестивый берет подарок из пазухи, чтобы извратить пути правосудия»

*(Притчи, глава 17, стих 23).*

**Бизнесмены и политики.** «Плохих политиков коррумпируют хорошие бизнесмены».

*Джозеф Фок, американский публицист XX века.*

**Благодарность.** «Размеры моей благодарности будут безграничны в пределах разумного».

*Семен Альтов. Из книги Ткаченко и Горбачева «Переговоры об откате». 2008 год.*



**Богатство и власть.** «Путь от богатства к власти менее предсудителен, чем от власти к богатству».

*Тадеуш Котарбиньский, польский философ конца XIX — середины XX веков.*

**Богатство и совесть.** «Богатству иных людей не стоит завидовать: они приобрели его такой ценой, которая нам не по карману, они пожертвовали ради него покоем, здоровьем, честью, совестью. Это слишком дорого; сделка принесла бы нам лишь убытки».

*Жан де Лабрюйер (1645—1696), французский философ.*

**Боков Виктор Федорович** (1914—2009), русский поэт и прозаик, собиратель фольклора, написавший о взятках:

«Около жаток  
Не берут взятки!  
Потому, что на ладонях не рубли,  
А мозоли!  
Кто позволит?!  
Взятки берут в конторах,  
У тех, у которых  
Денег большая мошна.  
И никакая взятка не страшна!»

**Бытовая коррупция** — вымогательство государственным или муниципальным служащим денег или материальных ценностей с населения за оказание государственных услуг в случаях когда «простой человек решает свои проблемы».

*Ю.В.Латов. Из книги «Политическая коррупция...». 2008 год.*

**Бэкон Френсис** (1561—1626), английский философ: «Думая, что всё могут купить за свои богатства, многие, прежде всего, продали себя».

**В**

«Вес» — на жаргоне коррупционеров — размер взятки или «отката».

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**Взятка**

— это благодарность с предоплатой.

*Из «Прикольного словаря» Мокиенко и Вальтера. 2008 год.*

— явление не только древнейшее, как проституция, но такое же непреходящее и вечное.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*



«**Взятки наоборот**» — реакция чиновников царской России на активную антикоррупционную деятельность генерал-губернатора Сибири Михаила Сперанского в начале XIX века, предпочитавших давать взятки крестьянам за то, чтобы они не подавали жалоб на произвол чиновников.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Взяткополучатель** — должностное лицо: представитель власти или чиновник, выполняющий организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

«**Взять на зарплату**» — на жаргоне коррупционеров — договориться с чиновником, в коррупционных услугах которого часто нуждается взяткодатель, о регулярных выплатах по определенным ставкам в пользу чиновника взамен его систематических услуг.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*



**Витамин «В»** — на языке коррупционеров означает взятку.

*Из книги Пономарева «Бизнес-сленг для «новых русских». 1996 год.*

**Волин Лев Лазаревич** (1887—1926), высший советский чиновник в 20-е годы XX века, заведующий Особым отделом Валютного управления Наркомфина РСФСР, видный взяточник и казнокрад. Расстрелян за хищения в особо крупных размерах.

**Вольтер Франсуа Мари** (1694—1778), французский философ, писатель и историк: «Великие горести оказываются всегда плодом необузданного корыстолюбия».

**Всемирный банк.** Международный финансовый орган, включивший в 1996 году в свои директивы положение о том, что при обнаружении фактов коррупции и мошенничества Банк может приостановить действие договора, если заемщик не примет необходимых мер.

**Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях** — правовой акт РСФСР, введенный в действие 21 декабря 1922 года и предусматривающий целый ряд антикоррупционных мер.

**Г**

**Гагарин Матвей Петрович** (1659—1721), князь, губернатор Сибири в период правления русского царя Петра I, крупный российский взяточник и казнокрад, совершивший громадные растраты казны. Повешен перед окнами Юстиц-коллегии в Санкт-Петербурге. Через полгода останки вместе с виселицей перенесли к зданию биржи для устрашения коррупционеров.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*



**Гаишник.** «Первым гаишником на Руси был Соловей-Разбойник. Он сидел у дороги, свистел и грабил».

*Из «Прикольного словаря» Мокиенко и Вальтера. 2008 год.*

**Галифакс Джордж** (1633—1695), английский политик XVII века: «Человек лучше всего следит за собой тогда, когда другие следят за ним тоже».

**Ганецкий Яков Станиславович** (1879—1937), деятель польского и русского революционного движения, полномочный и торговый представитель РСФСР в Латвии, видный советский коррупционер, занимавшийся контрабандой и хищением ценностей. Расстрелян в 1937 году.

**Гоббс Томас** (1588—1679), английский философ XVII века: «Коррупция есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам».

**Гоголь Николай Васильевич** (1809—1852), российский писатель. Осуждая коррупцию, писал: «Бесчестное дело брать взятки сделалось необходимостью и потребностью даже для таких людей, которые не рождены быть бесчестными».

**Государственная программа.** «Если реализация государственной программы не достигает легитимных целей, то все предусмотренные ею препоны и ограничения не создают ничего, кроме плодородной почвы для коррупции. Выходом тут может быть только решительный отказ от программы, а не ее коррекция».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**Гуковский Исидор**, полномочный и торговый представитель РСФСР в Эстонии, известный советский коррупционер XX века, «прославившийся» крупными откатами и мошенничеством. Умер в 1921 году.

**Д**

**Дача взятки** — согласно статье 291 Уголовного кодекса Российской Федерации — преступление, направленное на склонение должностного лица к совершению законных или незаконных действий (бездействия) либо предоставлению получения каких-либо преимуществ в пользу дающего, в том числе за общее покровительство или попустительство по службе. Дача взятки рассматривается Уголовным кодексом как менее общественно опасное деяние, нежели получение взятки. Гражданин, давший взятку, может быть освобожден от ответственности, если установлен факт вымогательства или гражданин добровольно сообщил в правоохранительные органы о содеянном.



**Декрет «О взяточничестве»** — первый в Советской России правовой акт Совета народных комиссаров, предусматривавший уголовную ответственность за взяточничество. Принят 8 мая 1918 года.

*Из книги Бинецкого «Коррупция». 2005 год.*



«**Дело в шляпе!**» — укоренившееся выражение, свидетельствующее о чем-либо удавшемся или выполненном. В царской России мелкие чиновники пользовались своими шляпами, чтобы получать от просителей взятки. Тем, кому удавалось подкупить чиновника, могли быть уверены, что их дело устроится как нельзя лучше, и говорили: «Дело в шляпе!»

*Из книги Ткаченко и Горбачева «Переговоры об откате». 2008 год*

**Деловая коррупция** — плата предпринимателями денежных средств или материальных ценностей государственным или муниципальным служащим по делам своей фирмы.

*Из книги «Политическая коррупция...». 2008 год.*

**Демократия и коррупция.** «Демократия способна обуздать коррупцию, если она дает простым людям возможность обращаться к власти со своими жалобами и претензиями, а должностным лицам — стимул для честного поведения».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**Деньги.** «Концентрация денег в немногих руках, деньги как таковые не особенно опасны. Они становятся опасными, только если на них можно купить власть».

*Карл Поппер, австрийский философ XX века.*

«**Дешевые политики** обходятся особенно дорого».

*Из книги Маккензи «14000 фраз». 1983 год.*

**Доходы и расходы.** В сентябре 1922 года председатель ВЧК Ф.Э.Дзержинский дал указание составлять списки всех советских граждан, чьи расходы превышают официальные доходы.

**Дювалье Жан-Клод** (1951— ), диктатор Гаити в 70—80-е годы XX века, вывезший из страны и разместивший на банковских счетах в США, Канаде и Франции около 1 млрд. долларов. Считается одним из самых коррумпированных политиков новейшего времени.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...» 2009 год.*

**Е** **Екатерина II** (1729—1796), российская императрица. В 1762 году издала Указ о борьбе со взяточничеством, в котором отмечалось: «Ищет ли кто места — платит, защищается ли кто от клеветы — обороняется деньгами, клеветает ли на кого кто — все происки свои подкрепляет дарами».

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Ж** **Желябужский Михаил** (?—1723), высший российский чиновник, судья Московского надворного суда, обер-фискал, видный коррупционер XVIII века. За подлоги и вымогательство взятки бит кнутом и сослан на каторгу.



**Жолобов Алексей Петрович** (?—1736), иркутский вице-губернатор, известный российский коррупционер и взяточник XVIII века. Присваивал себе жалование казачков, обложил данью местное население. Казнен по Указу императрицы Анны Иоанновны.

*Из книги Константинова «Коррупцированная Россия». 2006 год.*

**З** **Завуалированная взятка** — банковская ссуда в долг или под видом погашения несуществующего долга; оплата товаров, купленных по заниженной цене; покупка товаров по завышенной цене; заключение фиктивных трудовых договоров с выплатой зарплаты взяточнику, его родственникам или друзьям; получение льготного кредита; завышение гонораров за лекции, статьи и книги; преднамеренный проигрыш в карты; «случайный» выигрыш в лотерею; прощение долга; уменьшение арендной платы; увеличение процентных ставок по кредиту и т.д.

**Закон Российской Федерации «О противодействии коррупции».** Принят Государственной Думой 19 декабря и одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года. Опубликован 30 декабря 2008 года.

**Законы и их заменитель.** «Взятки будут определять не только то, какие законы следует применять, но и какие законы надо принимать». «Взятка не может служить надежным и долговременным заменителем законодательных норм».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**Заначка.** «В отсутствие системы социальных гарантий государственные чиновники, которые знают, что их ждет неминуемое увольнение после очередных выборов, могут просто-напросто втихую откладывать себе заначку на черный день».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**«Занести»** — по терминологии коррупционеров — заплатить взятку.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*



**«Зарядить»** — на жаргоне коррупционеров — оплатить кому-либо выполнение коррупционной услуги, которая должна быть оказана в ближайшем или отдаленном будущем, возможно — при наступлении некоего условия.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**И** **Иван IV Грозный** (1530—1584), великий князь Московский и царь всея Руси. В 1550 году ввел в Судебнике ответственность судей за должностные преступления. Известен случай, когда царь велел казнить дьяка, получившего взятку в виде жареного гуся, напичганного монетами. Ему попеременно отрубали руки и ноги, а царь спрашивал: «Вкусно ли гусиное мясо?»



*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Извлечение негодяев.** «Советская власть призывает всех граждан, в ком живо гнетущее сознание несмываемого позора и разлагающего влияния взяток, прийти на помощь для обнаружения и извлечения негодяев-взяточников. Будьте зорки и бдительны! Пролетарские руки не должны и не могут быть замараны взятками!».

*Из Обращения ВЧК к железнодорожникам. 1921 год.*

**Инструкция Третьего отделения** — распорядительный акт Канцелярии русского императора Николая I, изданный 13 января 1827 года и предусматривающий целый ряд мер антикоррупционного характера.

**К**

**Карамзин Николай Михайлович** (1766—1826), русский писатель и историк. На просьбу русского императора охарактеризовать положение в России в начале XIX века, он ответил односложно: «Воруют!».

**Катон Старший** (234—149 до н.э.), древнеримский государственный деятель, чья антикоррупционная позиция выразилась в сентенции: «Частные воры влачат жизнь в колодках и узах, общественные — в золоте и пурпуре».



**«Кинуть на бабки»** — на жаргоне коррупционеров — договориться о предоставлении коррупционной услуги предпринимателю или другому субъекту, взять за нее деньги, а услугу не предоставить.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**Кирилл II** (?—1280), митрополит киевский. По сведениям старинных летописей читал проповеди против мздоимства по пути во Владимир из разоренного монгольскими войсками Киева.

*Из книги Константинова «Коррупцированная Россия». 2006 год.*

**Коммерческий подкуп** — согласно статье 204 Уголовного кодекса Российской Федерации — «взятка» лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих и некоммерческих предприятиях и организациях — директору, заместителю директора коммерческой фирмы или государственного унитарного предприятия, председателю и члену совета директоров акционерного общества, главе кооператива, руководителю общественного или религиозного объединения, фонда, некоммерческого партнерства, лидеру и руководящему функционеру политической партии и т.д. Гражданин, совершивший коммерческий подкуп, может быть освобожден от ответственности, если установлен факт вымогательства или гражданин добровольно сообщил в правоохранительные органы о содеянном.

**Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию.** Подписана Российской Федерацией 15 мая 2003 года.

**«Коран».** Антикоррупционные положения:

«Не присваивайте незаконного имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей».

«Многие народы гибли из-за того, что они прощали воровство вельмож, а наказывали за воровство простолюдина. Клянусь Тем, в чьих руках душа Мухаммада, если бы проворовалась Фатима, дочь Мухаммада, я бы отрезал ее руку».

**«Кормление»** — система материального стимулирования чиновников в XIV—XV веках, при которой за выполнение административных и судебных функций они получали в свое распоряжение судебные пошлины и часть налогов с населения, собранных сверх установленных податей в казну, т.е. они как бы «кормились» за счет населения управляемых ими территорий. По существу это была узаконенная форма коррупции. В 1555 году система кормлений была официально отменена, но на практике она в той или иной форме продолжала существовать вплоть до XVIII века.

**Короленко Владимир Галактионович** (1853—1921), российский писатель и журналист. О борьбе с коррупцией писал: «Нет ничего ошибочнее, чем мысль, что казнями можно регулировать цены или отлучить от взяточничества».

**Коррупционные сети.** «Отсутствие реальной эффективной борьбы с условиями, порождающими коррупцию, и ее конкретными проявлениями, приводит к ее распространению, как по горизонтали, так и по вертикали, захвату новых учреждений и сфер влияния, способствует образованию коррупционных сетей и сообществ. Коррупция в таких условиях стремится захватить не только экономику, но и политику» (профессор В.Г.Казанцев).

*Из книги Бондаренко «Коррупцированные общества». 2002 год.*

«**Коррупция**» — от латинского «**corruption**» — имеет 15 значений: «повреждать желудок плохой пищей», «портить воду в закрытой таре», «расстраивать дела», «расточать состояние», «приводить в упадок нравы», «упускать возможности», «истощать источник», «истреблять насекомых», «поджигать имущество», «губить свободу», «обольщать женщин», «развращать молодежь», «искажать смысл», «фальсифицировать результаты», «унижать достоинство».



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

*Статья 1 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции».*

**Коррупция** — «хроническая и неизлечимая болезнь любого государственного аппарата всех времен и всех народов».

*Из книги Кирпичникова, «Российская коррупция». 2004 год.*

**Коррупция и управление.** «Никогда не было государства, которое в той или иной мере не прибегало бы к коррупции как средству управления».

*М.А.Бакунин, российский политический деятель XIX века.*

**Корсаков Яков** (XVIII), вице-губернатор Санкт-Петербурга в период правления русского царя Петра I, коррупционер и казнокрад. В наказание публично высечен кнутом в здании Сената.



**Кошмар взяточничества.** «Бедствия, причиняемые этим злом (взяточничество) государству, неисчислимы и кошмарны по своим последствиям».

*Из Обращения ВЧК к железнодорожникам. 1921 год.*

**Кракси Беттино** (1934—2000), итальянский политик, премьер-министр Италии в 80-е годы XX века, известный коррупционер, обвиненный в вымогательстве взяток от бизнесменов в обмен на государственные контракты. Был заочно приговорен к тюремному заключению.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*

**Кропоткин Петр Алексеевич** (1842—1921), российский революционер-анархист: «Мало таких, которые служат массам без того, чтобы пользоваться ими ради собственного честолюбия».



«**Крыша**» — на жаргоне коррупционеров — группа лиц либо влиятельное лицо, которое за определенное вознаграждение оказывает поддержку коммерческой структуре или индивиду, имеющему существенные коммерческие или иные доходы.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

«**Крышевать**» — по терминологии коррупционеров — держать «**крышу**» над кем-либо или чем-либо.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

# Л

**Легитимность власти.** «Терпимое отношение к отдельным попыткам обойти, пускай даже чрезмерно обременительные, законы подрывает легитимность государственной власти».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**Ленин Владимир Ильич** (1870—1924), основатель Коммунистической партии, лидер Октябрьской революции, первый глава советского государства, мыслитель и философ. С начала советской власти требовал самого строгого наказания коррупционеров и взяточников.

«Прошу поставить на порядок дня вопрос об исключении из партии тех ее членов, которые, будучи судьями по делу о взяточниках, ограничивались приговором на полгода тюрьмы. Вместо расстрела взяточников выносить такие издевательски слабые и мягкие приговоры есть поступок позорный для коммуниста и революционера. Подобных товарищей надо преследовать судом общественного мнения и исключать из партии, ибо им место рядом с Керенскими и Мартовыми, а не рядом с революционерами-коммунистами».

*Из записки В.И.Ленина в ЦК РКП 4 мая 1918 года.*

«Необходимо тотчас, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказания за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки и пр. и т.п.) должны быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ»

*Письмо В.И.Ленина Д.И. Курскому 4 мая 1918 года.*

**Леонардо да Винчи** (1552—1619), итальянский художник и ученый: «Кто хочет разбогатеть в течение дня, будет повешен в течение года».

**Линкольн Авраам** (1809—1865), американский политик, президент США. Известен факт, когда он вышвырнул из своего кабинета человека, предложившего ему большую взятку. На вопрос, почему это так вывело его из себя, он ответил: «Каждый человек имеет свою цену, а этот прохвост слишком близко подобрался к моей».



**Лихоимство** — взятка за злоупотребление чиновником своей властью.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

— по дореволюционному российскому законодательству — получение взятки чиновником или иным лицом, состоящим на службе государственной или общественной, за действие (бездействие), выполненное им с нарушением служебных обязанностей.

*Из книги Долговой «Преступность, ее организованность и криминальное общество». 2003 год.*

**Лихоимствовать** — «брать взятки, вымогать подарки, приношения, по исправлению службы, должности своей, пускаться в незаконные поборы, мздоимничать, быть подкупным служителем».

*Из Толкового словаря Даля. 1881 год.*

**Ложный донос.** Заведомо ложный донос о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе рассматривается Уголовным кодексом Российской Федерации как преступление и наказывается лишением свободы на срок до шести лет (статья 306).

# М

**Массовый характер.** «Взяточничество... стало приобретать массовый характер. Взятка в данный момент является огромным злом, угрожающим интересам хозяйства Союза».

*Из докладной записки Ф.Э.Дзержинскому о борьбе со взяточничеством. 1926 год.*

**Международная конвенция** о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Подписана Советом Организации экономического сотрудничества и развития 11 декабря 1997 года.

**Мелкие сошки.** «Несмотря на энергичную борьбу с хозяйственными и должностными преступлениями, число их ни количественно, ни качественно не уменьшается... Главной причиной этого является то, что наш судебный процесс заражен неслыханной формалистикой и волокитой, а потому носит характер лотереи, где хищнику и расточителю предоставляется громадное количество шансов или остаться совершенно безнаказанным, или оттянуть репрессию на долгое время и тем самым... разводнить процесс громадным числом привлекаемых мелких сошек и мелких второстепенных подробностей и тем самым отвлечь от себя удар пролетарской кары».

*Из докладной записки Ф.Э.Дзержинского в Политбюро ЦК РКП(б). 1923 год.*

**Меншиков Александр Данилович** (1673—1729), российский государственный деятель XVIII века, князь, приближенный царя Петра I, крупный коррупционер и казнокрад. За время службы присвоил себе 4 млн рублей наличными, 9 млн рублей — вложенных в банки, драгоценностей на 1 млн рублей, 1,5 тонны золотой посуды, 90 тыс. крестьянских душ и несколько городов. Умер в ссылке.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*

**Мзда** — «награда или возмездие, плата, вознаграждение; барыш, прибыль, корысть, добыча».

*Из Толкового словаря Даля. 1881 год.*



**Мздоимство** — по дореволюционному российскому законодательству — получение взятки чиновником или иным лицом, состоящим на службе государственной или общественной, за действие (бездействие), выполненное им без нарушения служебных обязанностей.

*Из книги Долговой «Преступность, ее организованность и криминальное общество». 2003 год.*

— это поборы государственного служащего или «благодарность» ему за то, что и без вознаграждения со стороны он обязан делать в силу занимаемой должности.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Мздоимец, мздоприемец** — «продажная душа; кто берет взятки, поборы, приношения, творит суд из корысти».

*Из Толкового словаря Даля. 1881 год.*

**Милославский Илья Данилович** (1595—1668), боярин, глава приказа Большой казны, известный стяжатель и мздоимец, первооткрыватель взятки за лицензию. Находясь в родственных отношениях с царем Алексеем Михайловичем, на все ключевые посты назначал своих родственников. Во время бунта 1662 года царь чудом спас его от расправы.

**Мобуту Сесе Секо** (1930—1997), президент Заира, присвоивший за 32 года пребывания у власти около 6 млн. долларов, за что считается одним из самых коррумпированных политиков в мире.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*

**Монс Виллим Иванович** (1688—1724), камергер, фаворит при дворе императрицы Екатерины, крупный взяточник и коррупционер. Казнен в 1724 году — ему отрубили голову, а затем водрузили ее на шест с прикрепленной к нему доской, на которой был представлен перечень полученных Монсом взяток.

**Монтескье Шарль** (1689—1755), французский философ. В отношении политической коррупции писал:

«Государство погибнет тогда, когда законодательная власть окажется более испорченной, чем исполнительная».

«Раньше имущество частных лиц составляло общественное достояние, а теперь общественная казна становится достоянием частных лиц».

**Мясоедов Андрей** (XVII), видный российский региональный чиновник, самарский воевода, известный коррупционер, «прославившийся» взиманием незаконных налогов и пошлин, вымогательством взяток.

## Н

**«Наезд»** — на жаргоне коррупционеров — способ воздействия на оппонента, который выражается в создании вокруг жертвы атмосферы реальной и значительной угрозы для его личного благополучия, благополучия близких людей, бизнеса, сохранности нажитого имущества. **«Наезжать»**, **«наехать»** — совершать, совершить **«наезд»**.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**«Накрыть поляну»** — на жаргоне коррупционеров — накрыть стол, организовать банкет в честь одного или нескольких человек, прибывших с проверкой.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**Неопределенность и взятки.** «Коррупция провоцирует неопределенность делового климата. Фирмы платят взятки с целью добиться некоей определенности, но эта определенность может оказаться иллюзорной, потому что взяткодатели не в силах гарантировать выполнение заключенных незаконным путем сделок».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета, 2003 год.*



**Нестеров Алексей (XVIII)**, высший российский чиновник в период правления русского царя Петра I, обер-фискал, видный коррупционер и взяточник. Известен назначениями на должности за взятки. Казнен в 1724 году — ему отрубили попеременно руки и ноги, а затем колесовали.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Николай I** (1796—1855), российский император. Обращаясь к сыну, будущему императору Александру II, сказал: «Во всей России только ты да я не воруюм».



**Нравственное разложение.** «Широкомасштабному распространению коррупции в России в немалой степени способствует нравственное разложение общества, которое сопровождается проявлением в социально-политической и публичной сферах низменных чувств и инстинктов. В отсутствии полноценной воспитательной работы с гражданами мерилом человеческих ценностей все чаще становится неважно каким путем приобретенное богатство, а главным принципом жизни — обогащение любыми средствами. Героями в глазах молодежи перестали быть учитель и врач, ученый и строитель, то есть те, кто создает материальные и духовные ценности государства и общества. Им на смену пришли различные финансовые махинаторы и воротилы бизнеса, представители криминального мира, нравственно развращенного «творческого бомонда».

*Из доклада подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции. 2006 год.*

**О**

**Ограничение гешефтов.** «Некоторые из потенциальных взяткодателей могут просто отказаться выйти на рынок по моральным соображениям или под страхом неминуемого наказания, а госчиновники во избежание разоблачения могут ограничить сферу своих гешефтов».

*Сюжан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**Окамуцу Нобухару**, высший японский чиновник, заместитель министра здравоохранения Японии, видный коррупционер XX века, обвиненный в получении взяток в размере 472 тыс. долларов в обмен на предоставление государственных субсидий на строительство больниц.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*

**«Отбить бабки»** — на жаргоне коррупционеров — возместить деньги, заплаченные за назначение чиновника на должность путем получения чиновником коррупционного дохода и погашения из него долга.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобlikова. 2009 год.*



**«Отбить наезд»** — на языке коррупционеров — отразить, нейтрализовать «наезд» в т.ч. путем обращения к своей «крыше».

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобlikова. 2009 год.*

**Откат** — это «черепашка», на которой стоят все «слоны» бизнеса.

*Из книги Ткаченко и Горбачева «Переговоры об откате». 2008 год*

**«Откат»** — на жаргоне коррупционеров — неофициальное условие официального договора, когда ведущие переговоры лица договариваются о выплате в связи со сделкой суммы денег представителю стороны, который способствовал заключению договора с ущербом для представляемой стороны.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобlikова. 2009 год.*

**«Отработать»** — на жаргоне коррупционеров — заняв некую должность, оказать ожидаемые или обещанные услуги другому чиновнику, способствовавшему занятию должности, либо предпринимателю, которые по той или иной схеме заплатили за назначение на должность.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобlikова. 2009 год.*

**«Отстегнуть», «отстегивать»** — на жаргоне коррупционеров — поделиться одновременно или делиться регулярно коррупционным доходом.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобlikова. 2009 год.*

**П** «Пассивная» коррупция — пассивный подкуп, то есть получение незаконного вознаграждения национальным или иностранным должностным лицом, членом международной организации, руководителем коммерческой, общественной или иной организации за правомерное или общественно полезное поведение по службе.

*Из книги «Политическая коррупция...». 2008 год.*

**Перестраховка от наказания.** «Совершенно невозможно, с одной стороны, вести борьбу с излишествами, а с другой — создавать перестраховку от наказания для избалованных преступников из правящего класса».

*В.Р.Менжинский, председатель ОГПУ. 1924 год.*



**Питательный бульон коррупции.** «Система получастной-полугосударственной экономики с мощным элементом бюрократического регулирования есть идеальный питательный бульон для бактерий коррупции» (Егор Гайдар).

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Писарев,** правитель канцелярии киевского генерал-губернатора в период правления российского императора Николая I, коррупционер и взяточник. Обложил ежегодной данью в размере 10 тыс. рублей всех подчиненных губернаторов.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**«Пленение государством»** — разновидность коррупции в форме действия отдельных лиц, групп или фирм как в государственном, так и в частном секторе с целью воздействия на формирование законов, законодательных актов и других инструментов государственной политики.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*

**Плещеев Леонтий Степанович** (?—1648), видный чиновник, глава Земского приказа в период правления русского царя Алексея Михайловича, крупный коррупционер. Превратил суд в инструмент вымогательства и произвола. Забит толпой на смерть.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Плутарх** (46—127), древнегреческий писатель, мыслитель и историк. Известно его антикоррупционное высказывание: «Кто способен извлекать корысть из общественных дел, способен и на крадывание могил».

**«Повесть об Акире Премудром»** — перевод древнегреческих текстов, известный на Руси с XI века и содержащий отдельные антикоррупционные тезисы, в частности: «Мзда ослепляет глаза судей».

**Подкомиссия по проблемам противодействия коррупции** — общественный экспертный орган при Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов и реформи-

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Комиссия по общественному контролю за деятельностью  
правоохранительных органов и реформированием судебно-правовой системы  
**Подкомиссия по проблемам противодействия коррупции**

рованием судебно-правовой системы. Образована в марте 2006 года. В ее состав входят члены Общественной палаты, руководители ряда общественных организаций антикоррупционной направленности, ученые и эксперты, представители правоохранительных органов. С 2006 года подкомиссия издает «Библиотечку антикоррупционера», выпустила доклад «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты».

**Подкупать** — «задаривать, ослеплять мздой, надеть золотые очки; привлекать, преклонять тайно на свою сторону деньгами, подарками, задабривать, прикармливать, купить кого в свою пользу».

*Из Толкового словаря Даля. 1881 год.*

**Подношения.** «От подношений и Боги становятся сговорчивыми».

*Еврипид, древнегреческий драматург V века до н.э.*

**Позорище.** «Вечное позорище царской России — система откупа, лихоимства и взяточничества — свила себе прочное гнездо в наиболее чувствительной области нашего хозяйственного организма — в железнодорожном хозяйстве».

*Из Обращения ВЧК к железнодорожникам. 1921 год.*

**Полтинник и сто рублей.** «Наше несчастье в том, что нам в нашем аппарате приходится работать с людьми, никогда больше полтинника в кармане не имевшими, как только такой человек увидит сто рублей — обязательно положит в карман».

*Леонид Красин, нарком внешней торговли РСФСР. 1921 год.*



**Получение взятки** — согласно статье 290 Уголовного кодекса Российской Федерации — одно из самых опасных должностных преступлений, особенно если оно совершается группой лиц или сопровождается вымогательством, которое заключается в получении должностным лицом преимуществ и выгод за законные или незаконные действия (бездействие). Получение взятки рассматривается Уголовным кодексом как более общественно опасное деяние, нежели дача взятки.

**«Поляна»** — на жаргоне коррупционеров — определенная территория и сфера экономики, где «кормится» тот или иной клан, коррупционная группа либо отдельный коррупционер.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**«Посадить на зарплату»** — на языке коррупционеров — договориться с предпринимателем о регулярных выплатах денег в пользу чиновника.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**Пословицы и поговорки:** «Возьми на калачи — только дело не волочи». «Сунуть по хвост». «Подложить барашка в бумажке». «Подкупленного судью на том свете за ребра вешают». «Ино подкупишься, да не выкупишься». «Земля любит навоз, лошадь овес, а воевода принос». «Царь любил карать, чиновники — взятки брать, а господ — шкуру драть». «Легки взятки — тяжелы отдатки». «За взятки не по головке гладят, а куда надо садят».

*Из Толкового словаря Даля. 1881 год.*

*Из «Энциклопедии афоризмов» Векшина. 1997 год.*

*Из книги Константинова «Коррупцированная Россия». 2006 год.*



**Привычка к коррупции.** «Население привыкает к коррупции, не воспринимает ее однозначно как зло и даже принимает как норму поведения в современном обществе. Значительная часть молодежи прямо ориентирована на карьеру с целью занять высокий пост в системе власти для того, чтобы обеспечить себе стартовые условия для обогащения и безбедного существования. При этом в массовом сознании стали оправдываться любые средства для достижения цели, в том числе противоправные и безнравственные».

*Из доклада подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции. 2006 год.*

**«Прикормленный»** чиновник, судья — на жаргоне коррупционеров — чиновник, который не раз брал взятки от конкретного лица, отчего у последнего есть уверенность, что при необходимости они без проблем вновь договорятся о коррупционной услуге

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*



**Принципы противодействия коррупции.** Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах: 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; 2) законность; 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

*Статья 1 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции».*

**Произвол.** «Чем больше у чиновника возможностей для произвола и чем меньше возможных вариантов действия у частных компаний и частных лиц, тем выше издержки системы, потворствующей коррупции».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*



**Противодействие коррупции** — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их

полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

*Статья 3 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции».*

**Путь к выживанию.** «При низкой оплате труда государственных служащих коррупция — единственный путь к выживанию».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**Пушкин Александр Сергеевич** (1799—1837), великий русский поэт, классик русской литературы. Осуждая коррупцию в учебных заведениях, писал: «Так как в России все продажно, то и экзамен сделался новой отраслью промышленности для профессоров. Он походит на плохую таможенную заставу, в которой старые инвалиды пропускают за деньги тех, кто не умели проехать стороной». Характеризуя царских чиновников, Пушкин отмечал:

«...крючковатый  
Подьяческий народ,  
Лишь взятками богатый  
И ябеды оплот».

«Пчелка и та взятку берет».

*Из книги Ткаченко и Горбачева «Переговоры об откате». 2008 год*

**Р**

**Радишев Афанасий Александрович** (1796—1881), ковенский губернатор в период правления российского императора Николая I, сын А.Н.Радищева. Оказался в числе двух губернаторов из 58-ми, не берущих взяток, что вызвало немалое удивление и подозрение со стороны царя.

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Раздача должностей** «Кадровая политика, основанная на раздаче должностей и политической лояльности сотрудников, подрывает эффективность системы публичных услуг и приводит к нечестному применению налогового и регулирующего законодательства».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**Распутин Григорий Ефимович** (1869—1916), крестьянин из Тобольской губернии, оказывавший громадное влияние на российского императора Николая II и его окружение, имел репутацию «старца», прозорливца и целителя. Сформировал коррупционную систему назначения на государственные должности, играл ключевую роль в принятии кадровых и политических решений императора. Самая одиозная фигура, подрывавшая авторитет царской семьи и монархии. Убит в результате заговора.



**Реформы.** «Коррупция, искажая цели самых многообещающих реформ, заставляет население разувериться в их легитимности и честности».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

«**Рубить капусту**» — на жаргоне коррупционеров — создать систему получения коррупционного дохода с использованием возможностей занимаемой должности и получать такой доход.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**С**

**Салтыков-Щедрин Михаил Евграфович** (1826—1889), русский писатель. Свое отношение к коррупции он выразил следующим образом:

«Что может быть покладистее, уживчивее и готовнее хорошего, доброго взяточника? Ради возможности стащить лишнюю копейку он готов ужиться с какой угодно внутренней политикой, уверовать в какого угодно Бога».

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

«Есть легионы сорванцов, у которых на языке «государство», а в мыслях — пирог с казенной начинкой».

*Из «Энциклопедии афоризмов» Векшина. 1997 год.*

«Взятка уничтожает преграды и сокращает расстояния, она делает сердце чиновника доступным для обывательских невзгод».

*Из «Антологии мудрости» Шойхера.*

«**Светлая** коррупция — коррупционное поведение должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, не сопряженное с нарушением

обязанностей по службе, которое зачастую проявляется в виде взятки-благодарности за оказанную услугу.

*Из книги «Политическая коррупция...». 2008 год.*

**Светоний** (ок. 70—ок. 140), древнеримский историк, так осуждавший коррупцию: «Самых хищных чиновников Веспасиан нарочно продвигал на все более высокие места, чтобы дать им поживиться, а потом засудить. Говорили, что он пользуется ими, как губками, сухим дает возможность намокнуть, а мокрых выжимает».

«**Своя доля**» — на жаргоне коррупционеров — доля чиновника в совокупном коррупционном доходе какого-либо государственного органа, которая определяется занимаемой должностью и местом в иерархии.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*

**Себестоимость.** «Не торгуй собой ниже себестоимости».

*Из «Универсального цитатника» Душенко. 2003 год.*

«**Серая**» коррупция — коррупционное поведение должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, сопряженное с совершением правонарушений по службе».

*Из книги «Политическая коррупция...». 2008 год.*



**Сингапурская антикоррупционная стратегия** — применявшаяся начиная с 1965 года система мер по искоренению коррупции в одной из самых коррумпированных стран мира — Сингапуре. Система преду-

сматривала: четкую регламентацию действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, строгий надзор над соблюдением высоких

этических стандартов. Центральным элементом системы стало автономное Бюро по расследованию случаев коррупции, в которое граждане могут обращаться с жалобами на госслужащих и требовать возмещения убытков. Одновременно с этим было ужесточено антикоррупционное законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, а также предприняты жесткие акции вплоть до поголовного увольнения сотрудников. Это сочеталось с повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров. В настоящее время Сингапур — наименее коррумпированная страна в мире.

**Соборное уложение** — свод законов, изданный в 1649 году и предусматривающий наказания за мздоимство, вымогательство, подлог и утайку пошлин.

**Солженицын Александр Исаевич** (1918—2008), русский писатель и историк. В своей книге «Октябрь шестнадцатого» он писал о коррупции: «Государственная служба это — осыпавшее нас расположение высших лиц и постепенное наше к ним возвышение. Это — поток лестных наград и еще более приятных денег, иногда и сверх жалованья. Если уметь».

*Из книги Киртчичикова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Солон** (630—560 до н.э.), древнегреческий государственный деятель: «Будучи поставлен во власть, не употребляй на должности при себе лукавых людей, ибо в чем они погрешат, за то обвинят тебя как начальника».

*Из «Энциклопедии афоризмов» Векшина. 1997 год.*

**Соляной бунт в Москве** — мятеж 1648 года — единственное в истории России восстание народа против коррупции и коррупционеров. В ходе мятежа были растерзаны толпой крупные коррупционеры Плещеев и Траханиотов, разграблены и сожжены дома многих бояр-взяточников.

*Из книги Киртчичикова «Российская коррупция». 2004 год.*

«**Сопровождение**» — на жаргоне коррупционеров — неофициальное и корыстное содействие чиновника в беспрепятственном прохождении документов через различные административные органы.

*Из «Словаря неформальных терминов» Скобликова. 2009 год.*



**Спекуляция.** «Дух спекуляции уже перебросился в государственные и кооперативные учреждения и втягивает в себя все большее количество лиц, вплоть до коммунистов».

*Ф.Э.Дзержинский, председатель ОГПУ. 1923 год.*

**Списки нажившихся богачей.** «Необходимо взяться Вам в порядке ударной (но постоянной) задачи за ведение (совершенно секретно) списка наших нэповских богачей-триллионеров... В списке должны быть сведения: кто такой, на чем нажил, какие дела ведет, где деньги, имущество, с кем имеет дело...».

*Из распоряжения председателя ОГПУ Ф.Э.Дзержинского начальнику Экономического управления. 1922 год.*

**Сталин Иосиф Виссарионович** (1879—1953), глава Коммунистической партии и советского государства в первой половине XX века. Выступил инициатором принятия ряда мер антикоррупционного характера. В ноябре 1951 года по его инициативе ЦК ВКП(б) принял постановление «О взяточничестве в Грузии и об антипартийной группе т. Барамия», в котором отмечалась тотальная коррумпированность тогдашнего руководства Компартии Грузии. Вместе с тем антикоррупционные акции в «сталинский период» являлись частью механизма массовых репрессий, в ходе которых погибли миллионы невинных людей.

*Сайт «rpk.len.ru»*

**Судейское кресло.** По Указу персидского царя Камбиза с судьи, уличенного во взятках, сдиралась кожа, а затем ею обивалось судейское кресло в назидание его преемникам.

**Суровая кара.** «Где бы негодяй ни сидел: в кабинете ли за зеленым столом или в сторожевой будке, он будет извлечен и предстанет пред судом Революционного трибунала, карающий молот которого опустится со всей сокрушительной мощью и

гневом, на которые он способен, так как нет пощады смертельным врагам нашего возрождения. Никакие обстоятельства не будут учитываться при вынесении приговора взяточнику. Самая суровая кара ждет его».

*Из Обращения ВЧК к железнодорожникам. 1921 год.*

**Сухарто Кемусу Аргамулия** (1921—2008), президент Индонезии в 60—80-е годы XX века, признанный по оценкам специалистов одним из самых коррумпированных политиков, присвоивший свыше 30 млрд. долларов. Его называли «мистером 10 процентов» за обязательство индонезийских компаний и фирм платить своего рода «взнос» клану Сухарто.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*



**Тарифы.** «Слишком суровые наказания приводят к снижению числа коррупционных правонарушений, но повышают «тарифы» на незаконные вознаграждения».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

**«Тора».** Антикоррупционное положение: «Не извращай закона... и не бери даров; ибо дары ослепляют глаза мудрых и превращают дело правых» (*Дварим, 16.19-20*).

**Траханиотов Петр Тихонович** (XVII), крупный чиновник, глава Пушкарского приказа в период правления русского царя Алексея Михайловича, видный коррупционер. Задерживал жалование стрельцам, затем выдавал в половинном размере, заставляя расписываться за всю сумму. Во время московского бунта 1648 года ему в качестве наказания надели колодку и водили по Москве, затем отрубили голову.



**Третий рейх и коррупция.** Вопреки распространенному мнению, что при тоталитарном режиме коррупция минимальна, в фашистской Германии коррупция пронизывала всю систему управления. Германские частные фирмы «прикармливали» руководителей нацистской партии всех уровней путем введения их в советы директоров. При этом рейхслайтеры и гауляйтеры получали дополнительную зарплату, во много раз превышающую официальные доходы. Казнокрадство и хищения были распространены во всех ячейках Третьего рейха. В числе махровых коррупционеров были высшие должностные лица государства — Герман Геринг, большинство гауляйтеров, руководители ряда министерств и ведомств, военачальники. Некоторые нацистские руководители были привлечены к уголовной ответственности самим гитлеровским режимом и отбывали наказания в концлагерях.

«Три Анти» — наименование кампании чистки госаппарата, развернутой в Китае в 1951 году. Расшифровывалась как «анти-коррупция», «анти-бюрократизм» и «анти-расточительство». В ходе этой кампании были сформированы специальные

антикоррупционные народные суды, тысячи граждан приговаривались к смертной казни. В результате за последующие 15 лет уровень коррупции в Китае снизился почти в два раза.

*Из книги Бинецкого «Коррупция». 2005 год.*

**Троцкий Лев Давыдович** (1879—1940), советский государственный и политический деятель. Находясь в изгнании, он писал: «Своего права на эксплуатацию государственного аппарата отдельный чиновник не может передать по наследству. Бюрократия пользуется привилегиями в порядке злоупотребления. Она скрывает свои доходы. Она делает вид, что в качестве особой социальной группы она вообще не существует».

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**У**

**Угроза коррупции.** «Коррупция, как одно из самых пагубных явлений для любого государства, стала для России в начале третьего тысячелетия основным препятствием для политического, экономического и духовного возрождения, превратилась в реальную угрозу национальной безо-



пасности страны, главный тормоз на пути любых преобразований. Став фактически одним из элементов функционирования государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции не только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость».

*Из доклада подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции. 2006 год.*

**Урукагина** (XXIV век до н.э.), шумерский царь города-государства Лагаша. Первый правитель, о котором сохранилось упоминание, как о борце с коррупцией.

*Из книги Андрианова «Бюрократия, коррупция...». 2009 год.*

**Участие в коррупции.** «Я хочу, чтобы было либо меньше коррупции, либо больше возможностей участвовать в ней».

*Эшли Брильянт, американский юморист. XX век.*

**Ф**

**«Фонды пресмыкающихся»** — наименование партийных фондов, использующих «черные» счета для финансирования партийной деятельности и подкупа чиновников. Получили свое название в XIX веке по меткому наблюдению канцлера Германской империи Отто фон Бисмарка.

*Из книги Бондаренко «Коррупцированные общества». 2002 год.*

**Х**

**«Хадис Пророка Мухаммада».** Антикоррупционное положение: «Дающий взятку и берущий взятку оба окажутся в адском пламени» (Сборник «Сады благонравных имама Ан-Навави).

**Хайям Омар** (1048—1131), персидский поэт, философ и ученый:

«Лучше впась в нищету, голодать или красть,  
Чем в число блюдолизов презренных попасть.  
Лучше кости глотать, чем прельститься сластями  
За столом у мерзавцев, имеющих власть».

**«Хлопковое дело»** — собирательное название для серии уголовных дел об экономических и коррупционных злоупотреблениях в Узбекской ССР, расследование которых проводилось в конце 1970-х — 1980-х годах. Вызвало большой общественный резонанс в СССР.



**Хрущев Никита Сергеевич** (1894—1971), советский государственный и политический деятель, первый секретарь ЦК КПСС. В феврале 1962 года направил в Президиум ЦК КПСС записку «Об улучшении контроля за выполнением директив партии

и правительства», в которой говорилось, что коррупция в стране затронула высшие звенья государственного управления, что взяточничество проникло в Госплан, другие министерства и ведомства, в суд, прокуратуру, адвокатуру. В записке Хрушев

обосновывал необходимость укрепления партийно-государственного контроля, а по сути — проведения реформы контрольных, партийных и государственных органов страны.

Ц

**Цены и откаты.** «У нас нет высоких цен — у нас есть большие откаты! Из них, собственно, и складывается цена».

*Из книги Ткаченко и Горбачева «Переговоры об откате». 2008 год*

**Цицерон Марк Тулий** (106–43 до н.э.), древнеримский политик и мыслитель: «Взяточники должны трепетать, если они наворовали лишь столько, сколько нужно для них самих. Когда же они награбили достаточно для того, чтобы поделиться с другими, то им нечего более бояться».

**ЦК КПСС о взяточничестве:** «Это — социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества. Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества», а «советский административно-управленческий аппарат — это аппарат нового типа». В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся.

*Из закрытого письма ЦК КПСС «Об усилении борьбы с взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 года.*

Ч

**«Черная» коррупция** — коррупционное поведение должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, сопряженное с совершением должностных преступлений или связанное с соучастием в организованной преступной деятельности».

*В.М.Баранов. Из книги «Политическая коррупция...». 2008 год.*

**Чернышевский Николай Гаврилович** (1828—1889), российский общественный деятель, журналист и критик. С горечью восклицал: «Искони веков, от Рюрика до наших дней, богата была Русь взяточниками».

*Из книги Кирпичникова «Российская коррупция». 2004 год.*

**Черти и взятки.** «Всю жизнь мучила мысль: берут ли черти в аду? И, если берут, то чем?»

*Валентин Домиль. Из книги Ткаченко и Горбачева «Переговоры об откате». 2008 год.*

**Честь.** «Торгуя честью, не разбогатеешь».

*Люк де Клапье Вовенарг, французский философ XVIII века.*

**Чиновники и агитация.** «Чиновники, которые либо сами, либо через своих родственников проводили агитацию среди избирателей накануне парламентских выборов, едва ли были замечены в слишком рьяной борьбе со злоупотреблениями хозяев винокурен и распивочных».

*Из доклада британского казначейства. 1723 год.*

**«Чистые руки»** — антикоррупционная кампания, развернутая в 1992 году в Италии миланской прокуратурой, в ходе которой были привлечены к уголовной ответственности тысячи чиновников высшего и среднего уровня. Несмотря на то, что это не привело к радикальному снижению уровня коррупции, кампания повлияла на отношение населения к коррупции, которое стало относиться к ней как к преступлению, а не норме жизни.

*Из книги Бинецкого «Коррупция». 2005 год.*

Ш

**Шафиров Петр Павлович** (1669—1739), крупный российский чиновник XVIII века, сенатор, барон, видный коррупционер и казнокрад; известен многочисленными назначениями родственникам повышенного жалования и крупными хищениями. Был лишен имущества и чинов, сослан в Сибирь, но спустя некоторое время возвращен в Санкт-Петербург.



**Шведская антикоррупционная стратегия** — система мер по противодействию коррупции, введенная в XX веке в Швеции. Согласно этой системе государственное регулирование деятельности частных компаний стало основываться на стимулах (через налоги, льготы и субсидии), а не на запретах и разрешениях. Был открыт доступ к внутренним государственным документам и создана независимая и эффективная система правосудия. Одновременно были установлены высокие этические стандарты для чиновников и введена процедура контроля за их соблюдением. В настоящее время в Швеции отмечается один из самых низких уровней коррупции в мире.

**«Шейх и пчела»** — спецоперация американских правоохранительных органов, проведенная на рубеже 60-70-х годов XX века, в ходе которой агенты ФБР внедрялись в коррупционные сети под видом посредников арабских миллионеров и предлагали крупным чиновникам и конгрессменам большие взятки. Только за один год это позволило выявить свыше двухсот крупных взяточников.



**Экономический курс.** «Продажные чиновники способствуют принятию неправильных политических решений ради извлечения личной материальной выгоды, и ценой их поведения является неэффективный и несправедливый экономический курс, проводимый государством».

*Сьюзан Роуз-Аккерман, профессор Йельского университета. 2003 год.*

### **В издании использовались документальные материалы, исследования и книги различных авторов, в том числе:**

- Андрянов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. Москва, 2009 г.  
Бинецкий А.Э. Коррупция. Москва, 2005 г.  
Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону, 2002 г.  
Васильев С.В., Зубков А.Ю., Алёнкин С.В. Белая книга о борьбе с коррупцией. Москва, 2007 г.  
Векшин Н.Л. Мудрость столетий. Москва, 1997 г.  
Даль В.И. Толковый словарь живого русского языка. Москва, 1978 г.  
Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. Москва, 2003 г.  
Душенко К.В. Универсальный цитатник политика и журналиста. Москва, 2003 г.  
Душенко К.В. Цитаты из русской истории. Москва, 2005 г.  
Епихин А.Ю., Мозохин О.Б. ВЧК-ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы НЭПа (1921—1928). Москва, 2007 г.  
Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. Москва, 2008 г.  
Кирпичников А.И. Российская коррупция. СПб, 2004 г.  
Константинов А. Коррупцированная Россия. Москва, 2006 г.  
Мокиенко В.М., Вальтер Х. Прикольный словарь. Москва, 2008 г.  
Полומר В.Т. Бизнес-сленг для «новых русских». Донецк, 1996 г.  
Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Москва, 2003 г.  
Север А., Антикоррупционный комитет Сталина. Москва, 2009 г.  
Скобляков П.А. Коррупция в современной России. Словарь неформальных терминов и понятий. Москва, 2009 г.  
Смирнов Ю.И. Мудрость Древней Руси. СПб, 2009 г.  
Ткаченко Д., Горбачев М. Переговоры об откате. Москва, 2008 г.  
Шойхер В.Ю. Антология мудрости. Москва, 2007 г.

В рамках издания «Библиотечки антикоррупционера» подкомиссией Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции подготовлены: памятки «Если у Вас вымогают взятку», «Если Вам угрожает рейдерство», «Если Вас призывают на военную службу», «Зачетная книжка без взятки», Доклад «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты».

Со всеми замечаниями и предложениями по содержанию настоящего издания, а также по вопросам бесплатного распространения указанных материалов просим обращаться по адресу: 125993, г. Москва, ГСП-3, Миусская пл., д. 7, стр. 1, тел/факс 8(495)978-5208, e-mail: oprf\_rfsv@mail.ru



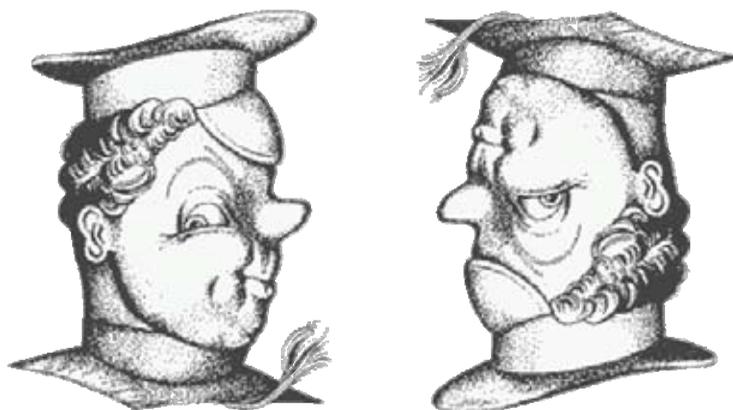
**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Комиссия по общественному контролю за деятельностью  
правоохранительных органов и реформированием судебно-правовой системы  
Подкомиссия по проблемам противодействия коррупции

*Распространяется бесплатно*

*Прочти и передай товарищу!*

# ЗАЧЕТНАЯ КНИЖКА

## БЕЗ ВЗЯТОК



Памятка подготовлена на основании решения подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции от 19 июня 2008 года

При подготовке памятки использовалась информация, содержащаяся в официальных изданиях правоохранительных органов, средствах массовой информации, на сайтах и в блогах сети Интернет

Издание выпущено на средства государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, по распоряжению Президента Российской Федерации № 192-рп от 14 апреля 2008 года

© А.С.Пржездомский, Н.А.Стеценко

# Зачетная книжка №

Фамилия, имя, отчество \_\_\_\_\_

Факультет \_\_\_\_\_

Специальность \_\_\_\_\_

Поступил \_\_\_\_\_ переведен \_\_\_\_\_ на \_\_\_\_\_ курс \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (дата выдачи зачетной книжки)

\_\_\_\_\_ (фамилия, имя, отч. студента)

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС СТУДЕНТ!!! «ЗАЧЕТНАЯ КНИЖКА» без взяток для тебя, если ты:

- ➡ считаешь взятку постыдным, позорным и гнусным преступлением
- ➡ хочешь видеть свою страну свободной от засилья воров и коррупционеров
- ➡ не хочешь стать пособником жуликов и проходимцев
- ➡ готов поступиться своими сиюминутными интересами ради того, чтобы не плодилось черное племя взяточников
- ➡ дорожишь репутацией своего вуза



## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Что такое взятка?

✓ Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает два вида преступлений, связанных со **взяткой**: получение взятки (статья 290) и дача взятки (статья 291). Это две стороны одной преступной медали: если речь идет о взятке, это значит, что есть тот, кто получает взятку (взяткополучатель) и тот, кто ее дает (взяткодатель)

✓ **Получение взятки** — одно из самых опасных должностных преступлений, особенно если оно совершается группой лиц или сопровождается вымогательством, которое заключается в получении должностным лицом преимуществ и выгод за законные или незаконные действия (бездействие)

✓ **Дача взятки** — преступление, направленное на склонение должностного лица к совершению законных или незаконных действий (бездействия) либо предоставлению получения каких-либо преимуществ в пользу дающего, в том числе за общее покровительство или попустительство по службе

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Историческое взятковедение

В начале XV века в одной из средневековых *alma mater* Падуанском университете преподаватели имели специальные «жетоны на получение презентов» (сегодняшних взяток). В течение всей учебы студент, получающий стипендию, должен был платить взятки в общей сложности тридцати тогдашним вузовским начальникам: двенадцати докторам экзаменационной коллегии, ректору университета, викарию и начальнику канцелярии епископа, приору коллегии, нотариусам и др.

Кроме того, студенты обязаны были сдавать деньги на приобретение колоколов, стола для нотариуса, лавок для аудиторий, вина, флейт и труб, а также ткани для пошива одежды. На мероприятия, связанные с получением степени, уже требовались расходы на бумагу, воск, шелк, а также золотые украшения для членов экзаменационной комиссии. ☺

Освобождались от поборов только студенты из бедных семей и потомки местных учителей. Естественно, многие пытались «косить» под бедняков, поэтому специальный «Статут» ограничивал число абитуриентов из малообеспеченных семей. В 1428 году для этой «невзяткоспособной» категории оставили только два места на факультете права. ☺



## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### Типичные схемы-уловки

#### Схема-уловка — «Путь к зачёту лежит через желудок»

Самое безобидное и популярное явление, которое встречается в вузах – всевозможные импровизированные банкеты во время экзаменов или защиты. В одной аудитории студенты – сдают (или не сдают), в другой – наливают и угощают ☺

#### Схема-уловка — «Для понятливых»

Преподаватель перед экзаменом обращается к студенту с просьбой оказать небольшую услугу, например, что-нибудь купить, и пишет на клочке бумажки: «ящик коньяка» или «винчестер на 500 гигабайт». Конечно же, он дает деньги. Но, их-то как раз чуть-чуть не хватает. Ну, до четырех тысяч всего-то три! Подумаешь! Даже намекать не надо — студент все понимает. Откат! Ты мне — тройку и немного денег, а я тебе — весомый кусочек винчестера или несколько бутылочек армянского. А дальше — магазин, заветный «ящик» или «hard».

И все довольны!



👁👁@ «Если бы мы по-настоящему учились, мы бы не откупались взятками!»

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Некоторые признаки вымогательства взятки



- ➔ предлагают дополнительные занятия, на которых будут рассматриваться вопросы билетов и ответы на них
- ➔ обязывают оставить о себе «добрую память» на кафедре перед госэкзаменами
- ➔ намекают о «знаках внимания» перед сессией
- ➔ чтобы сдать зачет (экзамен, лабораторную) необходимо обязательно купить учебник у преподавателя
- ➔ с первых занятий — постоянное запугивание студентов нереальностью сдачи экзамена или зачёта по предмету

### Историческое взятковедение

В XIII—XV веках выпускников университетов обязывали оплачивать банкеты по случаю получения степеней, балы и различные увеселительные мероприятия для профессорско-преподавательского состава.

В средние века в испанских университетах выпускникам было предписано принимать участие в корриде, как средстве развлечения университетской знати ☺



👁👁@ «Кто сам не может выучить и сдать, тот и дальше будет давать взятки преподавателям!»

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### Типичные схемы-уловки

#### Схема-уловка — «Принести подарок»



Не важно, что у нас за окном — зима, осень или весна, Новый год или Рождество, День Святого Валентина или День работников лесной промышленности. Намеки, намеки, намеки... Коньячка бы, фруктов, какой-нибудь вкуснятины! Иногда даже дают пустую тару — мешочек с изображением Деда Мороза и Снегурочки... ☹

#### Схема «Книга — лучший подарок»

Всем известно, что книга — это кладезь знаний. А знания нельзя ни вымогать, ни всучить в качестве отката. Поэтому благородный призыв преподавателя пополнить кафедральную библиотеку редкой монографией или учебным пособием, пожертвовать на науку каких-нибудь три, четыре или пять тысяч рублей за пару недель до сдачи лабораторной, зачета или экзамена — вроде бы совсем и не взятка! А то, что книгу потом вряд ли кто найдет на кафедральной полке — этого уже никто не заметит ☹



🗣️@ *«Люди, находящиеся у власти, вынуждают нас, работников образования, брать взятки тем, что устанавливают нам слишком маленькие зарплаты!»*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### «Расплата за оплату»



В Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрена ответственность как за получение взятки (ст. 290), так и за ее дачу (ст. 291). При этом важно знать, что **лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если «взяткодатель» добровольно сообщил правоохранительным органам о даче взятки.** Но если ты не захотел остановить этот конвейер взяточничества, то по тяжести наказания вы **вместе** со своим преподавателем загремите на «полную катушку» ☹

✓ Не может быть признано добровольным заявление о даче взятки или коммерческом подкупе, если правоохранительным органам стало известно об этом из других источников

✓ Заведомо ложный донос о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе рассматривается Уголовным кодексом Российской Федерации как преступление и наказывается лишением свободы на срок до шести лет (статья 306)

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ «Gaudeamus igitur...»

Ведущими психологическими мотивами, побуждающими студента дать взятку, являются:

- ➔ откровенное нежелание учить предмет
- ➔ наличие «свободных» денег
- ➔ излишняя сложность той или иной учебной дисциплины
- ➔ чрезмерная строгость преподавателя



Вывод: *для студентов становится более обыденной возможностью преступить закон, нежели выучить предмет, который пригодится им в дальнейшей работе* 😊



Причины, побуждающие преподавателя брать взятку:

- ➔ слишком низкий уровень зарплаты
- ➔ желание «наказать» нерадивого студента хотя бы материально
- ➔ давление со стороны посредника (в том числе, влиятельного) во взятке
- ➔ уже сложившийся «порядок»

Вывод: *преподавателю зачастую легче принять «правила игры» и согласиться с коррупционным предложением* 😊

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Почем «пятерка», доцент?

✓ **Коммерческий подкуп (статья 204):  
передача денег и оказание услуг имущественного характера  
(части 1 и 2)**

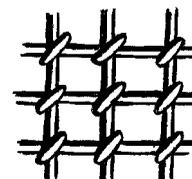


Если преступление совершено группой лиц по предварительному сговору

- ➔ лишение свободы на срок до четырех лет
- ➔ арест на срок от трех до шести месяцев
- ➔ ограничение свободы на срок до трех лет
- ➔ штраф в размере от 100 тыс. до 300 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период от одного года до двух лет

Если преступление совершено одним лицом

- ➔ лишение свободы на срок до двух лет
- ➔ ограничение свободы на срок до двух лет
- ➔ штраф в размере до 200 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев
- ➔ лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет



*Это мне открытку подарили! Мятую, зелененькую... Сто лет Бенджамину Франклину!*

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### «Вор должен сидеть в тюрьме»

Глеб Жеглов

$22 \times 1 = 1,5 + 2?$

Во время летней сессии в одном известном университете преподаватель Б. собрал по одной тысячи рублей с каждого из двадцати двух студентов-заочников за зачет без сдачи курсовой работы. В момент получения взятки преподаватель был задержан сотрудниками милиции. Суд назначил ему наказание в виде лишения свободы сроком 1 год 6 месяцев и лишения права заниматься преподавательской деятельностью 2 года.

*В России за год на 91 процент выросло количество взятков, связанных с образованием.*

*Такие данные были получены в ходе операции "Образование-2009", проведенной по всей России. В ходе нее было выявлено 1143 факта дачи и получения взятков.*

$50 \leq 100 = \text{у/д}$

Студентка К. предложила преподавателю взятку в размере 50 долларов за успешную сдачу экзамена по математике. Она была готова постепенно поднимать ставку вплоть до 100 долларов по принципу: чем выше оценка, тем больше денег. Преподаватель не оценил благородный порыв студентки и заявил в милицию. Против студентки К. было возбуждено уголовное дело ☺



## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Убью, студент!

✓ **Дача взятки (статья 291):**

Если взятка давалась за совершение заведомо незаконных действий (бездействие)

- ➔ лишение свободы на срок до восьми лет
- ➔ штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного от одного года до трех лет

Если взятка давалась лично или через посредника

- ➔ лишение свободы на срок до трех лет
- ➔ арест на срок от трех до шести месяцев
- ➔ исправительные работы на срок от одного года до двух лет
- ➔ штраф в размере до 200 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев



*Самолёт, трап, проводница. Усатый, горбоносый человек в чапаевской бурке тащит барашка, взвалив на плечи.  
- Вы куда!? В салон с бараном нельзя!  
- Вах! Где баран?! Это магарыч! Баран в Москве, в институте учится!*

☹☹@ «Преподаватели редко вымогают. Но они могут воспользоваться тем, что студент плохо учится, а потому платит!»

(фамилия, имя, отч. студента)

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### Тебя оправдают, если:

- ➔ установлен факт вымогательства
- ➔ ты добровольно сообщил в правоохранительные органы о содеянном

*период времени, истекший с момента дачи взятки, значения не имеет*



(фамилия, имя, отч. студента)

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### А, может, все-таки ВЗЯТКУ?

Иной вредный юрист (защитник взяточников) нахально ткнет нас носом в родной Уголовный кодекс и при этом скажет, что:

**а) настоящую взятку может получить только должностное лицо,** то бишь «лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации»

**б) преподаватель таким должностным лицом не является** т.к. он не выполняет никаких функций представителя власти, равно как и организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций ☺



en@ «Никогда не платил и не собираюсь!  
На «троечку» я знаю любой изучаемый предмет!»

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### Не дождётеся!



Послать бы куда подальше подобных защитников взяточников! Точнее, в библиотеку — почитать «Бюллетень Верховного Суда», где в №3/99 приведена очень поучительная история.

Преподаватель государственного университета был признан виновным и осужден за неоднократное получение взяток. Доводы осужденного, изложенные в жалобах, о том, что он, дескать, не является должностным лицом и, следовательно, субъектом должностного преступления, нельзя признать убедительными.

В соответствии с приказом ректора университета этот преподаватель входил в состав государственной аттестационной комиссии университета в качестве экзаменатора и в установленном законом порядке был наделен правами и обязанностями по приему экзаменов у студентов, т.е. **организационно-распорядительными функциями, которыми наделены должностные лица.**

В нарушение своих должностных обязанностей преподаватель за взятки ставил зачеты и оценки за экзамены, не удосужившись даже имитировать прием зачетов и экзаменов. Его действия квалифицированы по п. «б» ч. 4 ст. 290 УК РФ, мера наказания ему назначена в виде лишения свободы сроком на три года шесть месяцев в исправительной колонии общего режима, и на основании ст. 47 УК РФ осужденный был лишен права заниматься преподавательской деятельностью в течение трех лет.

📺@ «Мы должны учиться, а не хотим. А раз не учимся, то нас могут отчислить из вуза. Поэтому мы даем деньги преподам, а они их берут»

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### «Коррупция – зло, не допустим его!»

#### ✓ Получение взятки (статья 290):

Если преступление совершено группой лиц по предварительному сговору с вымогательством или в крупном размере (свыше 150 тыс. рублей)

➔ лишение свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до одного млн. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового

Если взятка получена за незаконные действия (бездействие) должностного лица

➔ лишение свободы на срок от трех до семи лет

Если взятка получена за действия, которые входят в служебные полномочия должностного лица

➔ лишение свободы на срок до пяти лет

➔ штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или штраф в размере дохода осужденного от одного года до трех лет



📺@ «Мой знакомый с физруками рассчитывался дисконтными картами спортивных магазинов»

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

✓ «Получение взятки» и «коммерческий подкуп» – это две разные статьи Уголовного кодекса, касающиеся по сути одного явления. Разница лишь в том, что взятку может получить должностное лицо (например, преподаватель государственного вуза постоянно или временно по специальному полномочию осуществляющий функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции), а коммерческий подкуп касается всех остальных работников вузов (в том числе негосударственных).

И хотя суть преступления одинакова, наказания по двум статьям УК РФ предусмотрены совершенно разные. Так, максимальная расплата за коммерческий подкуп – три года тюрьмы, а за получение взятки – уже пять лет, причем с обязательным запретом занимать должности в госорганах на срок до трех лет.



В одной республике сотрудники МВД накрыли целую организованную преступную группу, которая за плату помогала студентам сдавать экзамены. За свои услуги с каждого поступающего мошенники брали до 15 тыс. рублей. Дело было поставлено на широкую ногу: экзамены вместо студентов сдавали студенты-отличники из других институтов, для чего им выдавали подложные паспорта, которые оформлял сотрудник милиции, входивший в состав «банды» ☺

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Взятка или подкуп через посредника

✓ Взятка нередко дается и берется через посредников — подчиненных сотрудников, лаборантов, знакомых преподавателя, которые рассматриваются Уголовным кодексом Российской Федерации как пособники преступления.

✓ Коммерческий подкуп может осуществляться через посредников — подчиненных сотрудников, работников вуза, специально нанятых лиц, которые также рассматриваются Уголовным кодексом Российской Федерации как пособники преступления.

Роль посредников выполняют, как правило:

- ➔ лаборанты и секретари на кафедрах
- ➔ знакомые преподавателей, которые уже воспользовались подобными услугами
- ➔ легально оформленные «околовузовские» коммерческие фирмы
- ➔ «жучки» — профессиональные посредники, сами осуществляющие поиск клиентов в толпе студентов у информационных стендов задолжников и в деканате

*Когда я был студентом, я сдавал право одной очень милой женщине. Она была практикующим юристом, и я ожидал, что такой специалист меня сейчас будет гонять от и до по всему конспекту.*

*Она посмотрела на меня и, ничего не спрашивая, поинтересовалась:*

*- Оценку Вам какую ставить?*

*- Э... Пять хотелось бы*

*- Отлично, - сказала она, и стала писать в зачётке*

*- А вы что, даже ничего спрашивать не будете? - удивился я.*

*Она оторвалась от заполнения зачётки, внимательно посмотрела на меня и сказала:*

*- Запомните, молодой человек, чем меньше вы знаете, тем более ценна я как специалист. К тому же через неделю у меня день рождения!*

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### «Тебя посодют, а ты не воруй!»

Семен Васильевич, «Берегись автомобиля»

Преподаватели могут быть разделены на три категории:

- ➔ берут взятки для себя и ставят оценки по указанию «сверху»
- ➔ не берут взятку, но ставят оценки по указанию «сверху»
- ➔ не берут взятку и не ставят оценок по указанию «сверху»

Последняя категория в вузах является самой редкой ☹

Вторая категория включает людей, которым хотя и стыдно перед усердно занимающимися студентами, но которые по разным причинам не могут или не хотят противостоять начальственному давлению и просьбам коллег. Студенты, разумеется, отлично все видят и понимают, что их ранее уважаемый преподаватель – обычный конформист и что оценки, которые им достаются при помощи упорного труда, «блатной» получает ни за что.

Представителей первой категории (обычно не занимающих высших постов) иногда ловят за получение мзды и даже арестовывают.



*Цена отметки за студенческий экзамен:  
Отлично – «ОТЛ»: Обманул, Теперь Ликую.  
Хорошо – «ХОР»: Хотел Обмануть – Разоблачили.  
Удовлетворительно – «УДВ»: Удалось Договориться.  
Неудовлетворительно – «НЕУД»: Не Удалось Договориться.*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Студент, будь начеку!



➔ разговор о взятке почти всегда носит иносказательный характер, речь преподавателя состоит из односложных предложений, не содержащих открытых заявлений о том, что поставить оценку он может только в случае передачи ему денег; никакие «опасные» выражения при этом не допускаются

➔ в ходе беседы преподаватель, заявляя о категорическом отказе принять зачет или экзамен («не смогу помочь», «это незаконно», «у меня нет таких возможностей»), жестами или мимикой дает понять, что готов обсудить возможности решения этого вопроса в другой обстановке

➔ сумма или характер взятки редко озвучиваются; вместе с тем соответствующие цифры могут быть написаны на листке бумаги, набраны на калькуляторе или компьютере и продемонстрированы потенциальному взяткодателю

➔ преподаватель может неожиданно прервать беседу и под благовидным предлогом оставить студента одного в кабинете, оставив при этом открытыми ящик стола, папку с материалами, портфель

📧@ «Сама система провоцирует дать-взять, конкретный преподаватель лишь действует в предложенных обстоятельствах»

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### Как вывести вымогателя на чистую воду!



➔ веди себя крайне осторожно, вежливо, без заискивания, не допуская опрометчивых высказываний, которые могли бы вымогателем трактоваться либо как готовность, либо как категорический отказ дать взятку

➔ внимательно выслушай и точно запомни поставленные тебе условия (размеры сумм, наименование товаров и характер услуг; сроки и способы передачи взятки)

➔ постараться перенести вопрос о времени и месте передачи взятки до следующей встречи

➔ поинтересуйся у собеседника о гарантиях получения положительной оценки (сдачи зачета) в случае дачи взятки

➔ не бери инициативу в разговоре на себя, больше «работай на прием», позволяй потенциальному взяткополучателю «выговориться», сообщать тебе как можно больше информации

👁️👁️@ «Есть такие кафедры, где никто никогда не посмеет требовать взятку – не потому что боится, а просто потому, что это не принято!»

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Позолоти ручку!

Наиболее эффективное средство предотвращения коррупции в вузах – ужесточение наказаний для тех, кто берёт взятки. Согласно опросу, проведенному ВЦИОМ в июле 2008 года, свыше половины опрошенных – 54% – полагают, что эта мера способна предотвратить коррупцию, причём за три года число сторонников этой меры возросло на 9%.

Увеличилось и число тех респондентов, кто считает действенной мерой введение наказаний для родителей, дающих взятки, – с 23% до 31%.

Менее популярными стали меры, предполагающие повышение зарплаты преподавателям (снижение числа тех, кто считает это действенным, с 41% до 25%); а также перевод всех дополнительных расходов в официально платные (с 22% до 18%) и переход к платному образованию вообще (с 11% до 7%).



**67×500=2y**

Преподаватель по общей хирургии в Сельскохозяйственной академии Ирина П. решила подзаработать своеобразным образом: она предложила студентам приобрести за 500 рублей некое методическое пособие, которое к тому же еще не было отпечатано в типографии. При этом всем студентам, кто сдает деньги, было обещано «поставить зачет автоматом». Одна бдительная студентка обратилась в ОБЭП УВД. Преподавателю предъявили обвинение по ст. 290 УК РФ. Суд признал Ирину П. виновной в получении 67 взяток и приговорил к двум годам лишения свободы условно.

👁️👁️@ «Вот курсовые по программированию сами делаем. Преподаватель молодой и не настолько развращенный, да и место работы это у него не основное»

(фамилия, имя, отч. студента)

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### Равнение на старших?



Умудренный опытом доцент кафедры материаловедения Государственного технического университета в городе В. был задержан при получении взяток на общую сумму 9 тыс. рублей от двенадцати студентов за положительные оценки при сдаче экзамена ☹

Спустя пять дней в этом же университете по подозрению в получении взятки была задержана 26-летняя преподавательница кафедры иностранных языков Виктория П. По-видимому, беря пример со старших товарищей, она решила с помощью посредника укрепить свое материальное положение, получая от каждого студента по одной тысяче рублей за сдачу экзамена по английскому языку.

Закон же не делает возрастных поправок — обоим взяточникам теперь грозит небо в клетку от трёх до семи лет с лишением права заниматься преподавательской деятельностью в течение определенного времени ☺

👁👁@ «У нас в вузе коррупция не развита. Мне кажется, преподаватели получают хорошую зарплату или просто берегут репутацию, свою и вуза»



(фамилия, имя, отч. студента)

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

### Что же следует предпринять, если Вам намекнули...?



<u>Если Вы студент:</u>	<u>Если Вы сотрудник вуза:</u>
➔ послать вымогателя к черту и как ни в чем, ни бывало сдавать экзамен (если готовы), а если не готовы — подготовиться	➔ послать предлагающего взятку к черту и как ни в чем, ни бывало принимать экзамен
➔ предать широкой огласке факт вымогательства взятки (вымогатели страшатся как бояться этого)	➔ предать широкой огласке факт вымогательства взятки (взятодатели этого не ожидают)
➔ пойти на прием к ректору (проректору, декану) и все ему рассказать	←
➔ сделать официальное заявление в правоохранительные органы	←

👁👁@ «Взяток не даю принципиально! Думаю, стоит один раз заплатить, — вымогать будут до окончания вуза!»

(фамилия, имя, отч. студента)

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

➔ О фактах открытого вымогательства и других действиях коррупционного характера Вы должны сообщить в правоохранительные органы по месту нахождения Вашего учебного заведения

➔ Подавая **заявление о факте вымогательства** у Вас взятки или коммерческого подкупа Вы должны точно указать:



✓ кто из должностных лиц или преподавателей (фамилия, имя отчество, должность, учебное заведение) вымогает у Вас взятку

✓ какова сумма и характер вымогаемой взятки

✓ за какие конкретно действия (или бездействие) у Вас вымогается взятка или совершается коммерческий подкуп

✓ в какое время, в каком месте и каким образом должна произойти непосредственная дача взятки или должен быть осуществлен коммерческий подкуп

*Студент приходит на экзамен и без разговоров ставит на стол бутылку коньяка.*

*Экзаменатор произносит:*

*— Удовлетворительно.*

*Студент кладет на стол коробку конфет. Экзаменатор:*

*— Хорошо.*

*Студент кладет сверху позолоченную ручку «Паркер». Экзаменатор:*

*— Отлично! Давайте зачетку!*

*Получив отметку, студент забирает зачетку, сгребает все со стола со словами:*

*— Теперь еще физику надо сдать...*

📢 «Задача преподавателей — научить студента, и при этом не ограбить!»

(фамилия, имя, отч. студента)

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

### Примерный текст заявления

*Прокурору области Иванову И.И.  
от гражданина Петрова П.П.,  
проживающего по адресу:  
г.Энск, ул. Энская, дом 1, кв. 2*

#### *Заявление*

*Я, Петров Петр Петрович, студент 4-го курса Индустриально-технологического института заявляю о том, что 15 октября 2009 года доцент кафедры информатики Сидоров Семен Семенович за успешную сдачу экзамена потребовал передать ему деньги в сумме 3 тыс. рублей в срок до 20 октября. В противном случае он пригрозил, что я не смогу самостоятельно сдать экзамен. Передача денег должна состояться на кафедре. Перед этим я должен позвонить ему по телефону и договориться о времени встречи.*

*17 октября 2009 года*

*Я, Петров Петр Петрович, предупрежден об уголовной ответственности за заведомо ложный донос по ст. 306 УК РФ.*

*17 октября 2009 года*

*Петров (подпись заявителя)*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

- ✓ Устные сообщения и письменные заявления о преступлениях принимаются в правоохранительных органах **независимо от места и времени** совершения преступления круглосуточно
- ✓ Вы имеете право получить **копию** своего заявления с отметкой о регистрации его в правоохранительном органе или талон-уведомление, в котором указываются сведения о сотруднике, принявшем сообщение, и его подпись, регистрационный номер, наименование, адрес и телефон правоохранительного органа, дата приема сообщения
- ✓ Вы имеете право выяснить в правоохранительном органе, которому поручено заниматься исполнением Вашего заявления, **характер принимаемых мер** и требовать приема Вас руководителем соответствующего подразделения для получения более полной информации по вопросам, затрагивающим Ваши права и законные интересы
- ✓ В случае отказа принять от Вас сообщение (заявление) о вымогательстве взятки или коммерческом подкупе Вы имеете право **обжаловать** эти незаконные действия в вышестоящих инстанциях (районных, областных, республиканских, федеральных), а также подать жалобу на неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, осуществляющую прокурорский надзор за деятельностью правоохранительных органов и силовых структур



*«Иногда нам проще «дать на лапу» чем выучить предмет»*



## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

**В случае отсутствия реагирования на Ваши обращения в правоохранительные органы Вы можете:**

**обратиться с жалобой в районный суд**

**а также сообщить об этом:**

- ➔ Уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации вплоть до Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации — Москва, Мясницкая ул., дом 47
- ➔ в Общественную палату Российской Федерации — Москва, Миусская пл., дом 7, строение 1



**Вы можете обратиться также:**

- ➔ в Федеральное агентство по образованию — 115998, Москва, ул. Люсиновская, дом 51, тел. (495) 237-9763
- ➔ в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки — 127994, Москва, ул. Садовая-Сухаревская, дом 16, тел. (495) 608-6158

---

РЕКОМЕНДАЦИИ НАУЧНЫХ  
КОНФЕРЕНЦИЙ

# ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ АКАДЕМІЇ ПРАЦІ І СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН «ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»

Київ, 17-19.02.2010.

— Зважаючи на беззаперечну актуальність проблематики конференції в умовах динамічного розвитку суспільних відносин, усі учасники конференції рекомендували організаторам продовжити практику проведення конференцій з такої тематики і закликали усі громадські організації підтримати зусилля організаторів.

— Відмітити актуальність проблематики моделей взаємодії громадянського суспільства та держави; формування сучасної політичної еліти, а також стилів політичного лідерства.

— Вважати за доцільне подальше обговорення у різних формах наукової проблематики держави і нації, міжетнічних відносин, взаємодії культур, проблематики націєбудівництва в умовах формування громадянського суспільства.

— Підтримати пропозицію представників делегації Азербайджану про сумісне проведення з Російським філософським товариством та Інститутом філософії, соціології, права НАН Азербайджану конференції на тему «Діалог культур в умовах глобалізації» (в рамках щорічних Алієвських читань).

— Вважати за доцільне підготовку та проведення обговорення на міжнародному рівні проблеми «Громадянське суспільство – суспільство без корупції» за участю представників державної влади, громадських організацій та наукових закладів країн СНД.

— Посилити відкритість діяльності органів державного управління та місцевого самоуправління шляхом створення Веб-сайтів цих органів і обов'язковим висвітленням на них усіх рішень та їх проектів, планів та звітів діяльності.

— Прийняття законодавчих актів має бути спрямовано на розбудову громадянського суспільства. Законопроекти базових законів України повинні проходити громадську експертизу, зокрема шляхом їх обговорення фахівцями наукових установ, у вищих навчальних закладах на засіданнях профільних кафедр та на вчених радах ВНЗ.

— Концептуальна ідея політики держави має бути спрямована на підтримку розвитку громадянського суспільства України шляхом створення умов для

позитивної інтеграції людини в інститути громадянського суспільства та чіткого визначення їх функцій.

— Потребує визнання на законодавчому рівні нотаріату як інституту громадянського суспільства. Разом з цим врегулювання його організації та діяльності на основоположних принципах такого суспільства матиме наслідком підвищення рівня забезпечення та захисту прав громадян і у зв'язку з цим сприятиме подальшому розвитку громадянського суспільства.

— Розробити та прийняття нові регуляторні акти, нове податкове законодавство, які б суттєво підвищили рівень економічної свободи в Україні, що забезпечить стабільне економічне зростання.

— Рекомендувати уряду створити систему антикризового управління з метою підвищення стійкості економічної системи країни.

— Посилити механізми громадського контролю за використанням коштів державних фондів соціального страхування.

— Сприяти поширенню на ринку страхових послуг недержавного страхування соціальних ризиків.

— Удосконалити системи взаємодії органів державної служби зайнятості і підприємств усіх форм власності щодо заходів сприяння зайнятості, зокрема шляхом послаблення бюрократизації.

— Підвищити роль держави в питаннях трудової міграції та трудової репатріації, зокрема у наданні дієвої допомоги трудовим мігрантам, що повернулися на батьківщину.

— Внести зміни до законодавства щодо вдосконалення системи захисту прав власності, запобігання рейдерству, а також запровадження дієвих механізмів сприяння добросовісній конкуренції.

— Запровадити прозору та стабільну податкову систему, де механізми адміністрування податків не були б тягарем для здійснення підприємницької діяльності і виконання заходів щодо впровадження НДДКР, сприяли розвитку системи освіти на виробництві, діяльності підприємств усіх форм власності, зокрема недержавних, у розвитку виробничої і соціальної інфраструктури. Для цього пропонується всі здійсненні витрати підприємств включити до скла-

ду собівартості, що сприятиме значному зменшенню приховування доходів підприємств і врешті-решт створенню системи сприяння зменшенню тіньової зайнятості і тіньової економіки взагалі.

— Удосконалити взаємодію соціальних партнерів при використанні інформації про стан ринку праці, а також при розробці і затвердженні нормативних актів, які б сприяли збільшенню повноцінної, продуктивної зайнятості населення.

— Запровадити пільгові умови, наприклад у вигляді звільнення від сплати податків, державного субсидування, стимулювання експорту готової продукції, для підприємств, які займаються розробкою і впровадження нових технологій, що покращують екологію, розробкою нових продуктів з високим рівнем доданої вартості, або глибокою переробкою вітчизняної сировини замість того, щоб її експортувати.

— Переглянути норми регулювання праці на предмет скорочення розбіжностей у правах основних працівників і тих, хто працює на основі тимчасового договору.

— Звернути увагу Міністерства освіти і науки України, Міністерства юстиції України, Федерації профспілок України на необхідність посилення правового виховання молоді у середніх загальноосвітніх закладах.

— Рекомендувати адміністрації вищих навчальних закладів внести до навчальних планів підготовки фахівців за соціально-економічними напрямками окремі курси чи відповідні теми (модулі) навчальних курсів, в яких вивчаються проблеми формування громадянського суспільства.

— Соціальна робота за своєю суттю є потужним каталізатором розвитку громадянського суспільства. Однак, становлення цього впливового соціального інституту гальмується через брак єдиної системи підготовки кваліфікованих кадрів. Зміст чинної Освітньо-професійної програми підготовки бакалавра за фахом «Соціальна робота», затвердженої Міністерством освіти і науки України 11 червня 2009 року, не відповідає «Світовим стандартам навчання соціальної роботи», ухваленим Міжнародною федерацією соціальних працівників та Міжнародною асоціацією Шкіл соціальної роботи. Зважаючи на це рекомендувати Міністерству освіти і науки України виокремити соціальну роботу (на всіх освітньо-кваліфікаційних рівнях) в окрему галузь знань та напрям підготовки «Соціальна робота», привести Освітньо-професійну програму підготовки бакалавра за напрямом «Соціальна робота» у відповідність до міжнародних стандартів, забезпечивши її широке обговорення кафедрами, що здійснюють підготовку фахівців за зазначеним напрямом.

— Визнати, що профспілки є ядром і провідною силою формування громадянського суспільства.

— Рекомендувати Федерації профспілок України:

- організувати моніторинг тенденцій щодо формування громадянського суспільства в Україні;

- сприяти розвитку молодіжних організацій задля залучення молоді в процеси формування громадянського суспільства;

- сприяти розвитку інформаційного поля громадянського суспільства шляхом формування банку ідей, наукових розробок та проектів.

— Федерації профспілок України активізувати роботу по контролю роботодавців щодо дотримання ними своїх зобов'язань в сфері соціальних стандартів, задекларованих законодавством України та Генеральною угодою.

— Центральним органам профспілок, Міжнародній асоціації навчальних і наукових закладів з підготовки кадрів для соціально-трудова сфери консолідувати зусилля для проведення наукових досліджень з розробки та впровадження таких соціальних стандартів, які б забезпечували достойний рівень життєдіяльності кожного громадянина.

— Підвищити роль та значення національної соціально-економічної ради.

— Виходячи із сутності громадянського суспільства як системи незалежних від держави суспільних об'єднань і відповідних соціальних відносин, які покликані забезпечити умови для самореалізації окремих індивідів і колективів, реалізації приватних інтересів і сучасних потреб, доцільно звернути увагу профспілок на необхідність:

- глибокого вивчення історичного досвіду діяльності профспілок;

- включення до навчальних програм підвищення кваліфікації профспілкового активу питань з теорії громадянського суспільства, соціального діалогу та виробничої демократії;

- сприяння забезпечення адресності надання пільг для різних категорій громадян;

- активізації дій із вдосконалення пенсійної реформи;

- удосконалення соціотехнологічної підготовки профспілкових фахівців у напрямі опанування комунікативними, активістськими та проблемно-орієнтованими технологіями;

- оптимізації протестних дій і акцій;

- заключення міжпрофспілкових договорів, зокрема методом делегування повноважень, з метою вирішення конкретних соціально-економічних проблем;

- запровадження технологій ситуативного діалогу навколо соціальнозначимої проблеми (об'єднання зусиль та ресурсів).

**РЕКОМЕНДАЦИИ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
ВНИИ МВД РФ «РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ,  
УТВЕРЖДЕННОГО ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Д. А. МЕДВЕДЕВЫМ 31 ИЮЛЯ 2008 Г. ПР-1568»**

Москва, 29–30 апреля 2010 г.

Участники «круглого стола» обсудили масштабы коррупции в современной России, проблемы правоприменения в этой сфере и меры, применяемые правоохранительными органами по реализации Национального плана противодействия коррупции, законодательство, регулирующее данные отношения. Выступления докладчиков сопровождались наглядными примерами и конкретными предложениями по противодействию этому злу.

Участники обратили внимание на актуальность, своевременность обсуждения данной проблемы, поскольку успешно противостоять коррупционным правонарушениям и преступлениям можно только системно, на основе конструктивного взаимодействия и сотрудничества органов власти, правоохранительных органов, общественных и правозащитных организаций, объединений предпринимателей.

Особая роль в предупреждении коррупции принадлежит правовому обеспечению борьбы с коррупцией. Этому же способствует и подписанный 14 апреля 2010 года Президентом Российской Федерации Д. Медведевым Указ «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

Обсудив прозвучавшие на заседании «круглого стола» выступления и рассмотрев поступившие предложения, участники круглого стола рекомендуют:

1. Констатировать, что в современной России противодействие коррупции выходит на качественно новый уровень, при котором не только общество, но и само государство пытается минимизировать проявления коррупции, что является особенно значимым в условиях интеграции России в международное сообщество.

Развертывание комплекса антикоррупционных мер не может не сказаться на изменениях в структуре коррупции, связанных с приспособляемостью данного негативного социально-правового явления

к изменяющейся ситуации. Мировой опыт свидетельствует о крайне высокой устойчивости коррупции даже в условиях самых жестких мер, направленных на борьбу с ней. В этой связи динамика развития законодательства о противодействии коррупции должна быть обусловлена постоянной оценкой эффективности предпринимаемых мер и их своевременной корректировкой с учетом потребностей противодействия коррупции.

2. Заключить, что имеющиеся проявления коррупции в большинстве вызваны следующими обстоятельствами:

— несформированность общих (экономических, социальных, политических, культурно-духовных) и специально-юридических гарантий антикоррупционного поведения;

— формальный характер многих антикоррупционных мероприятий, предусмотренных действующим законодательством, реализация которых, к тому же, ставится в зависимость от действий самих публичных служащих, подлежащих контролю;

— низкий уровень правовой культуры должностных лиц, следствием которого выступает недостаточная мотивация антикоррупционного поведения;

— отсутствие развитых демократических институтов контроля за деятельностью государства.

3. Отразить, что решение вопроса открытости выполнения государственных функций и оказания услуг населению традиционными формами и методами информирования граждан не представляется возможным, это, в свою очередь, требует внедрения новых информационно-коммуникативных технологий и электронного документооборота в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Следует на программном уровне поставить задачу всестороннего социологического, экономического и криминологического исследования коррупции как явления. В рамках таких исследований должны появ-

виться показатели, позволяющие оценивать коррупцию и эффективность мер противодействия.

4. Признать необходимость дополнения закреплённых в законодательстве мер контроля за доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера государственных служащих и членов их семей институтом контроля за расходами данных граждан.

5. Акцентировать внимание на следующих основных направлениях борьбы с коррупцией:

— модернизация экономики и культуры, повышение качества воспитания и формирования социальных идеалов;

— разработка и внедрение в практику комплексного механизма правового регулирования противодействия коррупции, использующего весь объём специальных юридических средств правового воздействия, направленных на формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

— человек, его интересы и социальные потребности, учёт общественной позиции гражданского общества должны стать узловыми элементами всей архитектуры механизма противодействия коррупции;

— развитие института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

— использование правового опыта, накопленного международным сообществом, и расширение международного сотрудничества в области противодействия коррупции.

Масштабы коррупции и степень ее латентности позволяют говорить о том, что существенные успехи в противодействии этому явлению не могут быть достигнуты усилиями со стороны одного государства. В этой связи необходимо более активно использовать антикоррупционный потенциал гражданского общества. Его необходимо укреплять с помощью комплекса мер, направленных на:

— усиление прозрачности и содействие вовлеченности населения в противодействие коррупции;

— обеспечение для населения доступа к информации: о фактах коррупции; о противодействии коррупции; об институтах, осуществляющих противодействие коррупции;

— проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции;

— учет мнения населения при оценке уровня коррупции и антикоррупционной деятельности уполномоченных органов;

— привлечение к противодействию коррупции пользователей информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сетей Интернет.

6. Отметить, что все коррупционные деяния, предусмотренные международными конвенциями, либо уже имеются в УК РФ, либо могут быть криминализованы без нарушения структуры и принципов российского уголовного законодательства. Кроме этого, в УК РФ существует достаточное количество уголовно-правовых мер противодействия коррупции и нет необходимости изобретать новые. Необходимо вести речь лишь о повышении качества и эффективности действующего уголовного законодательства.

7. Указать, что перечень подлежащих криминализации деяний определяет понятие коррупции, данное в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Уточнить с учетом уголовного законодательства и судебной практики определение коррупции, данное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» с целью наиболее полного охвата всех возможных вариантов проявления этого негативного явления.

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусматривает проведение антикоррупционной экспертизы при мониторинге применения нормативных правовых актов (ст. 3). Вместе с тем, в настоящее время система мониторинга правоприменения не сформирована. По этой причине необходимо скорейшее принятие соответствующей правовой базы, предусматривающей:

— осуществление систематической деятельности по проведению мониторинга правоприменения с привлечением к этой деятельности институтов гражданского общества;

— обеспечение информационной открытости результатов проведенного мониторинга;

— обязательность учета результатов данного мониторинга.

8. Признать необходимым в целях минимизации коррупционных проявлений в правоохранительных органах:

— формирование у сотрудника правоохранительных органов стандарта антикоррупционного поведения;

— введение обязательной профессионально-психологической проверки на предмет склонности к коррупционному поведению, используемой при назначении на должности и при прохождении службы;

— осуществление систематического повышения квалификации и дополнительной подготовки сотрудников правоохранительных органов;

— улучшение материальных и социальных гарантий осуществления профессиональной деятельности.

Участники «круглого стола» считают, что вытекающие из потребностей и логики общественного развития масштабные преобразования российской государственности вызвали к жизни коренные реформы государственного управления, а по сути — всей публичной службы нашей страны. В соответствии с требованиями времени, институт государственной службы находится в фазе активного поиска оптимальной модели его организации и функционирования с целью кардинального повышения эффективности государственно-служебной деятельности. Уже много сделано в этом направлении и получены первые, достаточно очевидные и объективно положительные результаты.

Однако вызывает определенные опасения наметившееся замедление темпов прогрессивных преобразований, утрата информационной и полити-

ческой поддержки реформы, недостаточная интенсивность организационных импульсов для поддержания общественного интереса к проблемам реформирования публичной власти. В полной мере не обеспечивается неотвратимость юридической ответственности лиц, злоупотребляющих служебным положением, пренебрегающих морально-этическим нормам поведения государственного служащего.

Только системное воздействие на коррупцию может дать позитивный эффект, поэтому требуется научное обоснование и определение приоритетов государственной политики в области противодействия коррупции, постоянная оценка эффективности предпринимаемых мер и их своевременная корректировка с учетом потребностей противодействия коррупции.

# «СИСТЕМНЫЙ КРИЗИС В РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

Москва, 18 ноября 2009 г.

## РЕЗОЛЮЦИЯ

общероссийской научно-практической конференции

**Участники Конференции**, организованной Московским институтом комплексной безопасности, Общероссийским общественным движением за равноправное участие женщин в управлении обществом «Женщины во власть» и Общественно-политическим блоком «За будущее России» совместно с Ассоциацией независимых ученых «Россия XX-XXI», Общероссийским Союзом общественных объединений «Россия без наркотиков», Партией Защиты Российской Конституции «Русь», Военным Советом (ВИИЯ КА) с участием ученых РАН РФ и Общественного Движения «За возрождение отечественной науки», **в целом поддерживают принципы новой политической стратегии**, обнародованные в статье Президента России Дмитрия Медведева «Россия, вперед!» и планы по реализации этой стратегии, изложенные в Послании Президента Федеральному Собранию. **Конференция разделяет убежденность Президента в необходимости обретения Россией статуса мировой державы на принципиально новой для нашей страны основе – на основе ценностей гражданского самосознания и институтов гражданского общества.**

Вместе с тем участники Конференции отмечают, что стоящие задачи по подъему России на новую, более высокую ступень развития цивилизации требуют более решительных усилий со стороны верховной власти и государственных органов всех уровней. Причем не только по развитию политической системы и по поддержке социально-благотворительной деятельности некоммерческих организаций, о чем говорится в Послании Президента России, но и по совершенствованию общественно-политической системы страны в более широком плане.

Согласно Конституции, единственным источником власти в России является народ. На практике, как отмечал Президент, экономическая, социальная, внешняя политика разрабатывается в результате сложного взаимодействия самых разных общественных групп. Обязанностью демократического государства Президент назвал следование законным интересам и учёт мнений всех граждан России не за-

висимо от их национальных, религиозных, политических и иных убеждений.

Не секрет, однако, что не все реально существующие в политической жизни российского общества силы имеют в политической системе страны представительство, которого они достойны по всем предусмотренным в Законе критериям.

В результате **социально-политическое многообразие российского общества НЕ ПОЛНОСТЬЮ отражается в структуре партийной политической системы России.**

Как итог, многие аспекты политической жизни подвергаются серьезной общественной критике. Отмечается низкий уровень участия населения в выборах. Недостаточна активность граждан в развитии местного самоуправления. Сохраняется дефицит поддерживаемых народом, но альтернативных к чиновничьим, предложений по конкретным вопросам социально-экономического развития. Тормозится, а во многих случаях блокируется свободная, справедливая и цивилизованная конкуренция общественно-политических идей, оценок, позиций. Недооценивается, часто игнорируется, законное недовольство населения. Провоцируются «непарламентские» формы народного протеста.

**Все это ставит под сомнение возможность осуществления назревших перемен к лучшему, которые, как справедливо отмечено в Послании, происходят лишь там, где есть открытое обсуждение проблем и честное соревнование идей, определяющих методы их решения.**

Президент считает полезным, чтобы органы законодательной власти всех уровней как минимум одно заседание в году посвящали заслушиванию и обсуждению сообщений и предложений партий, не представленных в законодательных органах. В этом же смысле **целесообразно, чтобы Президент сам тоже хотя бы раз в год встречался с представителями не просто общественных организаций, а общественных организаций, претендующих на участие в политической жизни и заявляющих об этом с соблюдением установленных законом процедур,**

**но сталкивающихся с обструкцией со стороны чиновников.**

Постоянно оценивать долю остающихся за бортом политической системы социально активных граждан можно было бы также путем, например, внесения в избирательные бюллетени позиции «За другого кандидата». Это может выразить настроения политически активных избирателей, не удовлетворенных составом допущенных к выборам кандидатов, и принципиально в конструктивную сторону отличается от позиции «Против всех», задававшей конфронтационный вектор политической жизни страны.

По оценкам участников конференции, **потенциал конструктивных мнений национально мыслящего и патриотически настроенного научно-экспертного сообщества значителен и выражает законные интересы больших групп социально актив-**

**ного населения.** Представление такой национально-патриотической экспертизы на уровне политической системы страны отвечало бы потребностям выработки общественно более обоснованных социально-экономических решений и критериям повышения эффективности государства, претендующего называться демократическим и социальным.

Конференция приняла решение оформить материалы выступлений в качестве сводной программы Объединенного национально-патриотического блока общественных и общественно-политических организаций с названием «За будущее России!». Принять меры к обнародованию такой программы, в том числе доведению до руководства политических партий и средств массовой информации, а также продвижению её на уровень принятия концептуальных политических и конкретных государственных решений.

---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

# ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ — ОРУЖИЕ МАССОВОГО ПОРАЖЕНИЯ КОРРУПЦИОНЕРОВ

**Г. ГУДКОВ,**

заместитель председателя Комитета ГД по безопасности,  
заместитель руководителя фракции «Справедливая Россия».

В своих выступлениях перед коллегами-депутатами, в интервью журналистам, в газетных статьях я всегда подчеркиваю, что **главным врагом современной России, более опасным, чем мировой финансовый кризис или терроризм, является коррупция.** Современная борьба с ней не выдерживает критики. Предпринимаются кавалерийские наскоки, кампании, но **нет системной борьбы, нет удара по источникам, первопричинам этого зла.** А ведь они известны и стары как сама коррупция — непрозрачность принятия решений, всемогущие бюрократии, отсутствие гласности и контроля над чиновничьим аппаратом.

**Коррупция является главным препятствием экономического роста России.** По некоторым оценкам, до кризиса объем коррупционного капитала — взяток, откатов, поборов — превысил 400 млрд долларов, эта цифра идентична бюджету страны. Увы, я склонен доверять этим цифрам. Средний размер взятки, которую дают чиновникам мелкие и средние бизнесмены, по оценке Transparency International, за несколько лет увеличился с 10 тыс. долларов до 136 тыс. «Не забыты» коррупционерами и простые смертные, эксперты утверждают, что если в 2008 году средняя бытовая взятка сотруднику паспортного стола, работнику ГИБДД, участковому милиционеру и прочим мелким «царькам» составляла 8 тыс. рублей, то к 2010 году ее размер подскочил до 27 тыс. Более чем в три раза! В исследованиях отмечается, что в последние годы коррупция в России приобрела системный характер.

В начале нынешнего года международная организация по мониторингу уровня коррупции Transparency International обнародовала ежегодный отчет, в основе которого — опросы экспертов и представителей деловых кругов 180 стран мира. Наименее коррумпированными в 2009 году признаны Новая Зеландия, Дания и Сингапур. США заняли 19-е место. Лучший результат среди стран бывшего Советского Союза демонстрирует Эстония, наихудшие показатели — Узбекистан.

**Россия по масштабу коррупции в прошлом году заняла 146 место из 180-и. Наша страна делит 146 место с Украиной, Сьерра-Леоне, Кенией, Эквадо-**

**ром и Камеруном.** Чуть лучше обстоят дела в Белоруссии, Бангладеш, Нигерии и Уганде. По сравнению с предыдущим годом положение России в общемировой таблице практически не изменилось, рейтинг страны по уровню коррупции поднялся на 0,1 балла. Как отмечается в докладе, **за последние 2 года рынок коррупционных услуг в России значительно расширился.**

Не так давно президент Дмитрий Медведев **выразил озабоченность низкой инвестиционной привлекательностью страны — мало кто желает в нас «вкладываться».** Он прав. Вести в России бизнес трудно. Последнее исследование Всемирного Банка, касающееся условий предпринимательской деятельности, говорит: **наша страна занимает 120-е место в списке из 183 государств. Такую низкую инвестиционную привлекательность Всемирный Банк связывает с российским бюрократизмом и коррупцией.**

На регистрацию новой компании в России уйдет 90 дней, в течение которых необходимо пройти 9 процедур. Сравните: в Новой Зеландии для этого требуется 1 процедура и 1 день, в Канаде тоже 1 процедура, прохождение которой займет 5 дней, в Австралии — 2 процедуры в течение 2 дней. Можно, конечно, и в России создать компанию не за 3 месяца, а за такой же срок, как в развитых странах, но за «ускорение процесса» придется положить на стол чиновника тот самый конверт с зелеными бумажкам.

Что-то построить в России и того тяжелее. По этому показателю мы на 180-м месте, т. е. почти абсолютные рекордсмены. **Не менее хлопотным в нашей стране является процесс создания предприятия международной торговли — 161-е место.**

Так о какой модернизации можно всерьез говорить, если для строительства даже небольшого склада требуется «артподготовка» длиной в 2 года! И стоит ли удивляться, что, **согласно опросу российского фонда «Общественное мнение», 55 % россиян не верят в возможность победить коррупцию. Больше половины граждан.**

Известный предприниматель рассказал мне такую историю: в одном из крупных регионов страны ему было предложено отремонтировать администра-

тивное здание за 200 млн рублей. Условие — откат в 100 млн. Он отказался, потому что понимал: придется завышать сметы. А если когда-нибудь изменится расклад и им заинтересуются органы прокуратуры, то он категорически не сможет объяснить, что было сделано на эти 200 млн. Через полтора года мой знакомый поинтересовался, сколько было истрачено на ремонт этого здания другим подрядчиком. И получил ошеломляющий ответ: 600 млн!

То, что создается народом, средства, поступающие в бюджет, — нещадно разворовываются. Уровень воровства по многим программам составляет никак не менее половины всех выделяемых бюджетных средств. Дорожное и жилищное строительство, да и многие другие сферы обложены поборами, нередко составляющими 50 и более процентов от выделяемых средств. Современная Россия не преуспела ни в ракетостроении, ни в машиностроении, ни в хай-теке, ни в культуре, мы отстали даже в производстве нефти. Зато мы лидируем в миллиардостроении, если верить журналу Forbes, Россия переплюнула Европу по числу миллиардеров и вплотную приблизилась к США. При этом мы являемся 11-ой экономикой мира. Такая пропорция свидетельствует о том, что сегодня в России воруют так, как не ворovali никогда.

### **Депутатам надоело «держат свечку»**

Как-то раз ко мне на прием записался энергичный москвич лет 40. Он и товарищ в свое время вступили в ЖСК, купили под залог 4 потенциальные квартиры в Некрасовке за 30 % стоимости (дело было в 90-х, когда квадратный метр московской недвижимости еще не стал островом сокровищ).

Строительство дома завершилось в 2004 году, члены ЖСК не получили ни квартир, ни материальных компенсаций! Нет, «физически» положенные жилплощади все они получили, мой посетитель даже сделал в своей новой квартире дорогой ремонт. Он поторопился, ЖСК «все перепродал».

— Кому перепродал? — спрашиваю его. — Кто эти новоселы?

— Местный судья, районный прокурор, бывший муж районного прокурора, кто-то с Петровки, всего 32 человека...

Члены ЖСК обратились в суд, который вначале подтвердил их права на жилье, но потом пересмотрел свое решение. Верховный Суд тоже не помог.

**Россия — страна чудовищного бесправия и произвола!** Ко мне на прием со всей страны приезжают те, кто отчаялся найти управу на своих угнетателей — как правило, людей в милицейских погонах, судейских мантиях, просто госслужащих. Но даже федеральные депутаты в рамках существующего

законодательства мало чем могут помочь пострадавшим гражданам. Вот и тому парню я не смог помочь. Составил депутатский запрос, сделал несколько звонков в инстанции, лично от себя попросил разобраться, восстановить справедливость. Пообещали. И ничего не сделали. Как правило, нарушители закона знакомы с законодательством страны гораздо лучше, чем законопослушные граждане. Вот и в данном случае чиновники-нарушители знали, что мое депутатское вмешательство сведется к «частному» звонку, к депутатскому запросу, на который придет ни к чему не обязывающая отписка. Ежегодно я получаю сотни таких отписок и каждый раз буквально кусаю себе локти от сознания беспомощности, невозможности протянуть руку человеку, попавшему в беду.

Казалось бы, чиновник обязан отвечать на депутатские запросы. Но отвечает он, как правило, не то, о чем его спрашивают, а то, что считает нужным ответить. А у нас нет никакой возможности проверить достоверность ответа, посмотреть подлинники документов. Я писал в правительство Москвы несколько запросов: предоставьте данные по многогрусным парковкам. Мне 3 раза не ответили на вопрос, рассказывали все что угодно — про кольца, про развязки. Сделал запрос по поводу блатных номеров и мигалок и уже год не могу получить вразумительного ответа! Мы, законодатели, не можем ознакомиться с делом, которое ведет младший следователь межрайонной прокуратуры. Судьи на аналогичные просьбы отвечают вообще по-хамски: «Не лезьте не в свое, вы в процессуальном отношении — никто». Парламент абсолютно бесправен, и даже формально «правлящая» «Единая Россия» лишена возможности не только назначать министров, но и проверить их работу. Мы пишем законы и не имеем возможности проверить, как они выполняются. Мы не можем защитить наших избирателей от произвола.

Так больше продолжаться не может! Не для того сограждане избирают депутатов, чтобы мы безучастно наблюдали, как наша страна тонет в коррупционном болоте, не в силах этому помешать. России как воздух необходим механизм парламентского контроля на федеральном и региональном уровне, депутатам нужно дать полномочия, позволяющие пресекать коррупционные действия властей.

Совершенно очевидно, что России требуется демократизация, изменение принципов формирования правительства. Даже в США — президентской республике — Конгресс и Сенат пропускают сквозь свое сито все кадровые назначения. Важнейшим элементом стабильной политической системы являются партии, но только в том случае, если они могут реализовать заявленные идеи и цели через ме-

ханизм исполнительной власти. В России со времен расстрела Ельциным парламента партии к исполнительной власти не допускаются. **Парламентские партии не участвуют в формировании правительства, не контролируют его, не имеют возможности отозвать плохо работающих министров. В результате парламент у нас безвластный, а власть бесконтрольная. В таком виде страна не подлежит никакой модернизации. И не мечтайте.**

### **Законодательный удар по коррупции**

19 января 2010 года на рассмотрение Государственной Думы внесен разработанный мной федеральный закон «**О парламентском контроле в Российской Федерации**». Работая над законопроектом, я исходил из твердого убеждения: пришло время перейти к созданию жесткой законодательной основы парламентского контроля, обязательной для всех. Новый закон призван укрепить роль представительных органов власти в государственном механизме, сделать провозглашенное в Конституции страны разделение властей реальным. Парламентское расследование должно стать орудием борьбы с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления, парламентский контроль позволит привлечь к ответственности начальника любого департамента и ранга, чьи темные делишки всплыли на поверхность в ходе расследования законодателей.

**Работая над законопроектом, я отдавал себе отчет в том, какое яростное сопротивление встретит введение института парламентского контроля со стороны многомиллионной армии российских бюрократов и казнокрадов.** Для того чтобы предотвратить саботаж и противодействие депутатскому контролю, закон требует от государственных органов и должностных лиц создавать условия для беспрепятственной деятельности парламентариев-«контролеров». Игнорируете, саботируете? Ждите неприятностей, вплоть до «неба в клеточку».

Комиссии парламентского контроля создаются на межфракционной основе. В европейских странах для этого требуется 20-25 % голосов депутатского корпуса, как правило, комиссию возглавляет депутат, который не входит в правящую партию. **Комиссии создаются для контроля над определенной сферой деятельности исполнительной власти, это может быть транспорт, бюджетные затраты, деятельность органов правопорядка, спецслужб и др. В развитых странах существуют десятки таких комиссий, например, в Германии постоянно работает не менее 90 комиссий парламентского контроля.**

Важный фактор, благодаря которому механизм парламентского контроля в развитых странах является эффективным институтом власти, заключается в том, что **в комиссии парламентского контроля входят представители всех партий, представленных в парламенте.** По отношению друг к другу эти люди — конкуренты, поэтому комиссия гарантирована от необъективности и сползания в коррупционный междусобойчик. При этом комиссии работают на виду у народа, гласно. Кстати, комиссия Государственной Думы по расследованию причин аварии на Саяно-Шушенской ГЭС не так давно главный принцип — принцип гласности — грубо нарушила: телезрителям не показали трансляций с заседаний комиссии, журналистам бросили кость в виде дозированной информации. А Чубайс дважды демонстративно не явился на заседания комиссии, такого не позволил себе ни один чиновник в цивилизованной стране. Так наша власть «уважает» народ!

Между тем, механизм парламентского контроля может быть настолько эффективным, что в странах, где он полноценно работает, практически нет коррупции. ***И народ живет намного лучше, чем там, где парламенты являются придатками исполнительной власти, не обладая главным правом — правом спросить у власти, что она делает для тех, кто ее содержит, платя налоги.***

Парламентский контроль — не волшебная палочка, взмахом которой можно в одночасье искоренить коррупцию. Это далеко не единственное орудие борьбы со злом, бросившим вызов стране, но орудие мощное и проверенное мировым опытом. Это испытанное лекарство от коррупции, от прихода во власть профанов и жуликов. **Коррупция в современной России достигла таких масштабов, что бросает вызов самому историческому существованию нашей страны. Я убежден: или механизм парламентского контроля полноценно заработает в России, или России не будет.**

### **«Единая Россия» дает задний ход**

Во время встречи фракции «Справедливая Россия» с Владимиром Путиным в 2008 году я сказал главе государства, что **без парламентского контроля невозможно одолеть коррупцию**, поставить на место чиновников, которые цинично игнорируют законы страны и саботируют распоряжения высшего руководства. Путин ответил: «Готовьте закон».

Я встречался с высокопоставленными политиками и администраторами, многие из них также считают необходимым для страны введение института парламентского контроля. Другим закон «заранее не нравится». В политических элитах согласия на этот счет нет, да я его и не ждал.

## Не сдаваться!

Принятие закона требует корректировки порядка 20 законодательных актов. Это необходимо для того, чтобы противодействие работе комиссиям парламентского контроля попадало под статьи Уголовного и Административного кодексов и каралось по закону. Это не вызывает восторга у некоторых губернаторов и представителей исполнительной власти, не привыкших к «неудобным» вопросам, что тоже вполне предсказуемо.

Работая над проектом закона, я обсуждал его с экспертами и депутатами, представляющими все фракции Государственной Думы. Меня радовала поддержка коллег, в том числе из «Единой России». Некоторые из них даже согласились стать соавторами законопроекта. По большому счету, закон о парламентском контроле готовили «всем миром», формально не участвовала только ЛДПР из-за сложных отношений между Жириновским и Мироновым.

Однако в последний момент партия власти, повиная прозвучавшей откуда-то сверху команде «кругом!», отказалась поддержать закон, повышающий статус депутатов, т. е. собственный.

Подписать этот законопроект хотели очень многие «единороссы», но в итоге рискнули только пятеро. И получили по рукам. Видимо, руководство фракции нашло какие-то настолько «убедительные» аргументы, что даже уважаемый мной депутат Резник, ведущий серьезнейшие журналистские расследования и борющийся с мафией, из Хабаровска прислал телеграмму об отзыве своей подписи под законопроектом. Стало ясно: никто из правящей фракции этот закон не поддержит.

Я общаюсь с коллегами в кулуарах. Там, в кулуарах, большинство «единороссов» горячо поддерживают закон, усиливающий роль депутатов. Но дальше разговоров в кулуарах дело уже не идет. «Грустно, девицы», как сказал бы Остап Бендер. Правила, сложившиеся в правящей партии таковы, что контролируемый ею парламент не способен занять жесткую позицию по принципиальным вопросам жизни страны. Нужен ли вообще такой парламент?

За закон о парламентском контроле предстоит упорная борьба. Противники закона попытаются вернуть его авторам на доработку, они уже активно ищут «юридические огрехи». Знакомый прием! Оппозиции не раз приходилось слышать тезис: «Да, закон правильный, но написан так плохо, что принять его нельзя». Однако эту-то атаку мы отбили: для работы над законопроектом я пригласил самых именитых юристов страны, в том числе тех, кто принимает у депутатов диссертации. Экспертная группа огрехов не нашла, а оппоненты не рискнули спорить со своими учителями и научными руководителями.

Есть и другой испытанный прием: заявить, что реализация закона потребует огромных бюджетных затрат, следовательно, прежде чем обсуждать его в Думе, нужно получить заключение правительства. В свое время законопроект о снятии блатных номеров и мигалок возвращали авторам по причине того, что они не учли бюджетных расходов. Т. е. отвинтить мигалку с машины «большого человека» — очень дорогостоящая процедура. И это при том, что расходы на работу парламентских комиссий — пылинка по сравнению с теми суммами, которые воруют чиновники, противостоящие любым попыткам контроля над собой.

Существует немало других способов «заболтать» нужную для страны инициативу, отложить обсуждение актуального законопроекта до лучших времен, которые никогда не наступят. Однако в нашем случае «промедление смерти подобно» и этот номер у противников закона о парламентском контроле не пройдет. **Я убежден, что отношение к введению института парламентского контроля является индикатором гражданской позиции политика, чиновника, силовика, и намерен до конца бороться за принятие закона. Либо мы коррупцию, либо она нас!**



---

# ПРИЛОЖЕНИЯ

Приглашаем к сотрудничеству

# Международный антикоррупционный комитет

Международная общественная организация

117303, г. Москва, ул. Керченская, д. 1а, корп. 3, к. 1509. E-mail: antikorrup-komitet@yandex.ru. Тел. 8 (915) 421-49-75

*Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы — в действии.*

*Утв. Президентом РФ Д. А. Медведевым 14.04.2010 г.*

Международный антикоррупционный комитет  
Международная академия методологии государственного управления  
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
Комиссия Государственной Думы Российской Федерации  
по законодательному обеспечению противодействия коррупции  
Кабинет Министров Украины  
Счетная палата Украины  
Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Правительство Ленинградской области  
Правительство Пензенской области  
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова  
Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Академия правовых наук Украины

**Соорганизаторы и участники конференции:**

правительственные, государственные структуры, вузы, научные учреждения,  
общественные организации и объединения России, Украины и других стран

*Вторая Международная научно-практическая конференция: презентация книги — Межведомственного научного сборника: «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты», т. 2 (40). Москва, Киев, февраль 2011 г.*

*Первая книга — «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты» Межведомственный научный сборник — т. 1 (39), напечатана 20.08.2009.*

*Вторая книга — «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты» Межведомственный научно-методический сборник — т. 2 (40), в печати до 30.12.2010.*

*Третья книга — «Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты» Межведомственный научно-методический сборник — т. 3 (41), готовится к печати до 20.04.2011.*

## Требования издательства по подготовке материалов к печати:

1. Электронный вариант статьи — e-mail: antikorrup-komitet@yandex.ru
2. Структура статьи: название статьи, текст, библиография, ссылки на литературу — в конце текста.
3. В конце статьи указываются: фамилия, имя отчество автора, место работы, должность, ученая степень, звание, электронный адрес, телефон.

## Организационно-издательский отдел:

E-mail: antikorrup-komitet@yandex.ru. Тел. 8 (915) 421-49-75.

*Председатель Международного антикоррупционного комитета,  
профессор, академик*

*Комарова Алина Ивановна*

*Приглашаем к сотрудничеству*

# **«Общенациональная консолидация российского общества и совершенствование дружественных отношений стран СНГ»**

Всероссийское общественное движение  
117303, г. Москва, ул. Керченская, д. 1а, корп. 3, к. 1509. E-mail: veskalina@yandex.ru. Тел. 8 (915) 421-49-75.

---

*«Правовое государство возможно только при условии, если власть и институции гражданского общества будут действовать: синхронно, совместно, солидарно».*

*Президент РФ Д. А. Медведев.*

**«Общенациональная консолидация российского общества  
и совершенствование дружественных отношений стран СНГ»**  
*Всероссийское общественное движение*

**«Украина и Россия за консолидацию и благосостояние братских народов»**  
*Международное общественное движение*

**Комитет Государственной Думы по безопасности  
Российское философское общество  
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова  
Московская академия государственного и муниципального управления  
Академия правовых наук Украины  
Международная академия методологии государственного управления**

**Соорганизаторы и участники конференции:**  
правительственные, государственные структуры, вузы, научные учреждения,  
общественные организации и объединения России, Украины и других стран СНГ

---

## **Международная научно-практическая конференция «Межнациональное согласие — базисная основа утверждения правового государства и гражданского общества в России: методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты»**

Москва, апрель 2011 г.

*Презентация книги:  
Межведомственный научный сборник, т. 4(42)  
(готовится к печати до 28.04.2011 г.)*

### **Требования издательства по подготовке материалов к печати:**

1. Электронный вариант статьи — e-mail: veskalina@yandex.ru.
2. Структура статьи: название статьи, текст, библиография, ссылки на литературу — в конце текста.
3. В конце статьи указываются: фамилия, имя отчество автора, место работы, должность, ученая степень, звание, электронный адрес, телефон.

**Организационно-издательский отдел:**  
E-mail: veskalina@yandex.ru. Тел. 8 (915) 421-49-75.

*Председатель оргкомитета, доктор философских наук,  
академик Международной академии интегративной антропологии,  
профессор*

*Комарова Алина Ивановна*

*Научное издание*

*Межведомственный научный сборник*

**Преодоление коррупции – главное условие  
утверждения правового государства:  
методологический, концептуально-теоретический,  
правовой, аналитико-прогностический аспекты**

**Главный редактор  
А. И. Комарова**

**Т.2(40)**

*Ответственный за выпуск М. Г. Звягинцев*

Технический редактор *Д. Ю. Зенин*  
Вёрстка *А. В. Лебёдкин*  
Корректоры *А. Н. Бурмистрова*

Сборник подготовлен Международным антикоррупционным комитетом,  
Оригинал-макет — Издательским домом «Ра»

При участии издателя С. В. Зениной, г. Орёл  
[www.zeninasvet.ru](http://www.zeninasvet.ru)

Международный антикоррупционный комитет  
E-mail: [antikorrup-komitet@yandex.ru](mailto:antikorrup-komitet@yandex.ru)  
Тел. 8 (915) 421-49-75

Подписано в печать 11.08.2009 г. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>8</sub>.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 66,96. Тираж 3000 экз. Заказ № 4565.

Отпечатано в ОАО «Типография «Труд».  
302028 г. Орёл, ул. Ленина, д. 1