

КОНЦЕПЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЕХАНИЗМА В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

В.А. НОМОКОНОВ

доктор юридических наук, профессор,
заместитель директора Юридического института
Дальневосточного государственного университета,
директор Центра по изучению организованной преступности

Современная российская коррупция является полулегальной политико-экономической государственной системой. Для противодействия ей необходимо бороться не столько с самими коррупционными отношениями, сколько с порождающими их причинами. В статье изложены задачи реформирования российского законодательства, направленного против коррупции.

Ключевые слова: теневая экономика, коррупция, реформирование законодательства, переходная экономика.

Коды классификатора JEL: D73, K00.

О коррупции уже сказано очень много на всех уровнях российского общества. Прделана масштабная аналитическая работа, которая не может не впечатлять. Но проблема, как все мы видим, продолжает оставаться для России весьма острой.

Хорошо известно, что во многих государствах мира коррупция также является серьезной проблемой. По данным Всемирного банка, на взятки в мире в настоящее время ежегодно расходуется свыше триллиона долларов. К большому сожалению, едва ли не треть этой суммы приходится на Россию [3; 5; 7].

Рассмотрим, что же препятствует формированию в нашей стране эффективного антикоррупционного механизма. Но сначала необходимо уточнить некоторые общие подходы к анализу проблем коррупции.

1. Что следует понимать под коррупцией?

Этому вопросу посвящены многочисленные исследования, определение коррупции содержится в ряде международных и национальных правовых актов, но до сих пор некоего всеми признанного понятия не выработано.

Наиболее часто термин «коррупция» употребляется для обозначения различного рода злоупотреблений служебным положением в личных целях. Такое понимание представляется чрезмерно широким, так как оно включает и разнообразные хищения, а также злоупотребления, не связанные с коррупционными актами как своего рода сделками, подобными купле-продаже.

На наш взгляд, коррупция представляет собой не что иное, как торговлю властью в государственном — прежде всего — и негосударственном секторах. Другими словами, **коррупция — это нелегальный рынок властных полномочий, обмен власти на выгоду в ущерб принципу социальной справедливости.**

Именно подкуп, который оборачивается продажностью подкупаемых, характеризует, как правильно отмечает ряд экспертов, содержание коррупции. Подкуп является стержнем коррупции, присутствует в ней всегда. Примечательно, что и в резолюции XVII Международного конгресса уголовного права (сентябрь 2004 г.), посвященной коррупции в международных деловых отношениях, коррупция определена именно как «злоупотребление властью в обмен на выгоду» [19].

Для правильного понимания особенностей коррупции важен и учет целей участников заключаемой противоправной сделки: в ее основе всегда лежит обоюдно извлекаемая сторонами выгода в самом широком понимании. Она может носить конкретный, материальный характер и выражаться, например, в деньгах, имуществе, ценных бумагах. Выгода может вовсе не носить материального характера и быть нематериальной (помощь в избирательной кампании, лоббирование чьих-либо интересов и т. п.) [9].

Вместе с тем, учитывая довольно тесную связь коррупции с иными злоупотреблениями (нередко коррупция сопровождается сопряженными с ней хищениями и иными противоправными деяниями), полагаю возможным и полезным говорить также и о действиях коррупционной направленности. Сюда войдут наряду со взяточничеством как наиболее опасной формой коррупционных деяний также иные должностные злоупотребления и хищения путем злоупотребления служебным положением.

2. Современные особенности коррупции

Из обычной деловой практики ведения бизнеса коррупция становится все более **политизированной**, перемещаясь во властные структуры. По оценкам экспертов, с некоторых пор стало сложно обнаруживать разницу между политическими партиями, правительствами, фирмами, правоохранительными органами и структурами организованной преступности. Немецкий криминолог В. Хетзер полагает, что «во многих странах продажность стала уже основным принципом общественного устройства», «важным элементом в борьбе за политическую власть». На этом основании высказываются понятные сомнения в самой возможности выработки государственной стратегии борьбы с коррупцией. Правоохранительные органы становятся бессильными в рамках политических и экономических систем, связанных, по сути дела, круговой коррупционной порукой [2, с. 36–37].

Помимо политизации, сегодня наметились по крайней мере еще три тенденции в развитии коррупционных отношений.

Во-первых, это **экспансия коррупции**. Случайные коррупционные связи становятся все более устойчивыми и в итоге трансформируются в мощные коррупционные сети. Некоторые криминологи (например, А. В. Малько) называют это даже «коррупционной оккупацией». Думается, что здесь больше подошло бы сравнение нынешнего коррупционного состояния общества с раковой опухолью, которая требует хирургического вмешательства.

Во-вторых, сегодня в мире наряду — и в связи — с экономической глобализацией происходит **интернационализация и глобализация коррупции**. Формы используемых коррумпируемых денежных потоков все больше и больше делаются недоступными для контроля со стороны национальных правоохранительных органов. Реакцией на эту тенденцию отчасти явилось принятие международным сообществом в 2003 году Конвенции ООН против коррупции.

Еще одна тревожная тенденция — **расширение сферы легализации коррупции**, т. е. придания видимости законности коррупционным сделкам. Сегодня на перспективу создаются сетевые системы и разделяются по времени оказание услуг и их оплата, что, естественно, затрудняет документирование фактов взяток. Расширяется и спектр разнообразных способов взяточничества и их маскировки. В результате такая легализованная коррупция выпадает из поля зрения правоохранительных органов и безнаказанно распространяется дальше [2, с. 44].

3. Особенности проявления коррупции в современной России

Говоря о возможности формирования определенной государственной стратегии борьбы с коррупцией в нашей стране, мы прежде всего должны учитывать масштабы данного явления и особенности его эволюции и причин. Сегодня уже практически

никто не сомневается, что реальная ситуация с коррупцией в нашей стране стала критической. По экспертным данным, за последние пять лет ситуация заметно ухудшилась: сегодня 70 % граждан втянуты в коррупционные связи. Правоохранительные органы страны в последние годы выявляют все больше преступлений коррупционной направленности. Так, МВД сообщает о 37 тысячах, а Генеральная прокуратура — о 92 тысячах преступлений, связанных с коррупцией, в прошлом году [4; 12].

Довольно объективно и достаточно обстоятельно ситуация с коррупцией в стране описана в докладе подкомиссии Общественной палаты РФ по проблемам противодействия коррупции «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты» (декабрь 2006 г.). В названном докладе совершенно верно отмечается, что поражение коррупцией властных структур неизбежно приводит к снижению роли государства как регулятора экономических и социальных процессов, стимулирует паразитирование незначительной части общества на проблемах и тяготах большинства, переводит нормальную систему взаимоотношений между людьми в теневую, зачастую криминальную сферу. В этом — безусловно полезном — документе конкретно перечислены зоны, наиболее пораженные коррупцией, и описаны коррупционные механизмы, определены антикоррупционные приоритеты и т. п.

Представляется, что совершенно правы аналитики, утверждающие, что с конца 1990-х гг. коррупция в России приобретает принципиально новое качество: из разовых эпизодических услуг она превратилась в полуполезную политико-экономическую государственную систему. Теперь чиновники фактически непосредственно переходят на содержание крупного бизнеса. Стать чиновником, не используя публичные возможности в частных целях, становится проблематичным. В коррупционной системе практически нельзя получить должность, связанную с использованием публичных возможностей, если ты не входишь в систему круговой поруки.

Особенностью коррупции в современной России является то, что она выступает своеобразным компенсаторным механизмом там, где не работают законы или институты гражданского общества. Сегодня роль коррупции такова: если раньше чиновники выполняли роль обслуживающего персонала, получая мзду за сделки, о которых договорились участники рынка, то теперь они стали предоставлять свои услуги по собственной инициативе, причем все чаще — услуги навязанные. Сегодня главными становятся чиновники, которые облагают данью бизнес. Если раньше бизнес-коррупция была формой существования собственно бизнеса, то сейчас она, увы, стала формой существования госаппарата [10].

Выясняя причины создавшегося положения, нетрудно увидеть, что наша страна попала в коррупционный капкан. У нас сформировалась устойчивая система отношений, фактически провоцирующих 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 делает даже законодательство, как сейчас говорят, коррупциогенным. Именно эта система объективно извращает государственную политику, преобразуя ее в политику коррупционную.

Специалисты сегодня правильно говорят о неотделимости правовой политики от политики социальной, от политической и социально-экономической ситуации в стране. В условиях общего кризиса правовая политика тоже становится ущербной. В условиях тотальной коррупции формированию антикоррупционной политики препятствует коррумпированность самих политиков и включенность их в коррупционные сети.

Таким образом, хотя Россия уже ратифицировала Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000), против коррупции (2003), готова к ратификации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999), выполнение новых международных обязательств остается под вопросом. Оно, скорее всего, сведется, во-первых, к очередной имитации антикоррупционной

деятельности, а во-вторых, к тому, что чиновники высокого ранга просто спустятся до уровня борьбы с низовой, бытовой коррупцией [6].

4. Причины развития коррупции в России

Поскольку правовая политика зависит от состояния общества, постольку эффективная антикоррупционная политика должна основываться на учете особенностей причин коррупции.

Самое распространенное объяснение — главная причина разгула коррупции в России носит экономический характер. Это едва ли точно, хотя связь между теневой экономикой и коррупцией, например, вполне очевидна. И все же коррупция имеет не одну причину, а порождается сложным, многослойным причинным комплексом. Представляется, что, во всяком случае, у нас в стране коррупция коренится прежде всего в деформациях политической сферы, деформациях государственной власти, в ее гипертрофии или чаще гипотрофии.

В России главным источником коррупции, на мой взгляд, является вовлечение государственных структур в механизмы распределения капиталов и товарно-денежных потоков. Но это происходит у нас не столько потому, что такова экономика, хотя и поэтому тоже. Само государство, точнее, его политическая элита, втянулось в отношения собственности и распределения. А ведь государство должно только устанавливать правила игры на рынке и не становиться обычным продавцом или покупателем, преследующим индивидуальный интерес. Таким образом, суть проблемы заключена в необходимости изменения направленности политики государства на обеспечение интересов всех граждан, а не только отдельных избранных представителей.

Но здесь возникает вопрос: как соотносятся власть и коррупция? Коррупция — неотделимый элемент власти или ее могильщик? Это — тема для специальной дискуссии. Представляется все же, что власть и коррупция выступают как взаимоисключающие вещи (хотя многие полагают, что наоборот, что это близнецы-братья): либо есть полноценная власть и минимизирована коррупция, либо есть масштабная коррупция и минимизированная власть [11]. Поэтому разрастание коррупции свидетельствует о дальнейшей деградации, «скукоживании», как шагреновой кожи, государственной власти. Таким образом, коррупция есть следствие и свидетельство слабости или иной деформированности государственной сферы.

Здесь было бы уместно уточнить и роль «прозрачности» в генезисе коррупции. Отсутствие такой прозрачности, скрытость (мутность) властных отношений и принимаемых решений — не просто благоприятное условие или благоприятный фон коррупции, а ее самостоятельная причина. Коррупция — это не просто продажность власти, а скрытая, тщательно скрываемая продажность. Именно поэтому механизмы власти должны быть максимально открытыми, прозрачными и эта открытость должна ограничиваться главным образом только интересами сохранения государственной, военной или коммерческой тайны. В этом плане мы согласны с выводом доклада Общественной палаты РФ о том, что должна быть обеспечена, в частности, прозрачность всех процедур осуществления государственных закупок, приватизации, реализации государственных проектов, выдачи государственных лицензий, государственных комиссионных вознаграждений, правительственных гарантированных займов, бюджетных ассигнований и процедур освобождения от налогов. Конечно, следует обязать все государственные и муниципальные органы в обязательном порядке публиковать принимаемые ими решения в периодической печати и на своих сайтах в сети Интернет.

Отметим, что в мире уже есть положительный опыт борьбы с коррупцией при помощи обеспечения максимальной открытости механизма принятия чиновниками ре-

шений. Так, в Республике Корея не так давно, как известно, внедрена антикоррупционная программа «OPEN», которая показала весьма высокую эффективность.

Основным экономическим источником коррупции являются процессы, происходящее в области теневой экономики. Неучтенными (и не учитываемыми) деньгами очень просто распорядиться. Можно с уверенностью утверждать, что доля теневой экономики в экономической сфере государства прямо определяет и уровень коррупции. Сегодня специалисты говорят о появлении в стране феномена, именуемого не иначе как «коррупционная экономика» [8; 18].

Экономической основой сложившегося в стране чудовищного уровня коррупции является, как полагают некоторые специалисты, помимо прочего, также и сырьевой перекоп российской экономики. Выявлена следующая закономерность — чем выше в экономике сырьевая доля, тем выше коррупция, и наоборот. Интегральный экономический потенциал в развитых странах на 64 % формируется человеческим капиталом и на 20 % — сырьевым. В России все наоборот: 72 % — сырьевой фактор и лишь 14 % — человеческий капитал. Ориентация экономики на сырьевые природные ресурсы приводит к низкой зарплате и росту коррупции. Доморощенные олигархи во многом стали таковыми за счет, по существу, бесплатной и безнаказанной эксплуатации природной ренты.

Социальной базой коррупции служит сильнейшее имущественное расслоение граждан, особенно на фоне общей бедности или слабости государства. Двадцать российских богачей сегодня имеют совокупный доход, сопоставимый с государственным бюджетом страны. Беднейшие страны мира, как показывают специальные исследования, в то же время и самые коррумпированные. В этих странах возникает порочный круг: коррупция препятствует экономическому развитию, а общая бедность провоцирует новый виток коррупции. Не случайно В. В. Путин в Послании Федеральному собранию РФ в 2006 г. констатировал обогащение отдельных граждан за счет большинства народа.

Истоки коррупции можно найти и в общественном сознании. В общественном сознании российских граждан мы сейчас наблюдаем две взаимосвязанные социальные установки. Одна из них — это коррупционная зависимость, при которой коррупция воспринимается как неотъемлемый атрибут образа жизни в России. Такое восприятие и соответствующий образ жизни нередко неправильно называют «социальной нормой». Полагаю, что «массовое» или «массовидное» не есть синоним «нормальности». В противном случае мы придем к парадоксальному выводу о том, что в России закон борется или пытается бороться с нормальным поведением, не причиняющим вреда личности, обществу или государству.

Вторую установку можно охарактеризовать как коррупционную готовность. Последняя означает психологическую установку на решение различных проблем с помощью подкупа. Восприятие коррупции как «социальной нормы» (что не равнозначно признанию ее в таком качестве, просто «все так делают») в свою очередь формирует психологическую готовность давать взятки и брать их.

В конечном счете за названными деформациями общественного сознания, как представляется, скрыта еще более глубокая деформация. В основе ее — признание денег, капитала, собственности главной ценностью, что и ведет к отчуждению личности от общества и государства и наоборот и к превращению всего и вся в товар и разменную монету.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что любые попытки борьбы с коррупцией, которые не окажут влияния на ее причины, будут лишь имитацией этой борьбы.

5. Подходы к формированию антикоррупционной политики

В этих весьма непростых условиях задача формирования государственной антикоррупционной политики, ее федерального и региональных компонентов, признаем, становится довольно призрачной. Тем не менее что-то делать нужно,

так как это вопрос национальной безопасности, вопрос спасения государства Российского.

В последние годы обозначились определенные позитивные тенденции в этом плане. Так, в ноябре 2006 года в Москве состоялось Всероссийское координационное совещание руководителей правоохранительных органов, посвященное анализу состояния и мер по усилению борьбы с преступностью и коррупцией. Это совещание, как представляется, не носило, как иной раз бывает, дежурного характера: на нем были приняты решения, которые в своей совокупности могут быть охарактеризованы как новые конструктивные основы определенной программы действий, знаменующие определенный поворот антикриминальной и антикоррупционной политики.

На совещании особо была выделена проблема коррупции. В докладе генерального прокурора Ю. Я. Чайки было признано, что коррупция сегодня «пронизывает все уровни власти, приобретает системный характер, проявляется, по сути, во всех сферах государственной деятельности, в которых распределяются финансовые или иные материальные ресурсы, выдаются разрешения на осуществление определенной деятельности».

На указанном совещании был выдвинут целый ряд принципиальных положений, в том числе и новых. Как было подчеркнуто В. В. Путиным, «в современных условиях требуется использовать более эффективные комплексные меры и шаги, преимущественно упреждающего антикриминогенного характера. Такие, к примеру, как создание единой государственной системы профилактики преступлений — системы, в которой задействованы все органы власти: от Правительства до местного самоуправления. И, конечно, неоценимую роль здесь могли бы сыграть структуры гражданского общества».

«Пришло время, — говорил президент, — законодательно закрепить апробированные и у нас, и за рубежом требования и запреты для представителей правоохранительных органов и судебной системы, в частности, такие как контроль за доходами и имуществом сотрудников правоохранительных органов, судей и членов их семей».

Определенные шаги сделаны правоохранительными органами страны и планируются в сфере борьбы с коррупцией. Так, в июле 2006 года Генеральная прокуратура РФ утвердила стратегию работы органов прокуратуры по противодействию коррупции. В центральном аппарате создан специальный отдел, главной задачей которого является профилактика коррупционных проявлений в органах государственной власти. Аналогичные подразделения создаются и в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

Наконец, на самом высоком уровне признано актуальным и необходимым проведение специальной криминологической экспертизы принимаемых законов, в том числе на предмет их коррупциогенности.

Хотелось бы надеяться, что мы наконец видим начало более осмысленной политики государства в области борьбы с преступностью и коррупцией. Еще три-четыре года назад ситуация была иной.

Помимо заявлений официальных лиц, кажется, наметилась определенная подвижка и в практическом плане.

Наконец, хотя и не в прежнем объеме и не в прежнем качестве, но в Уголовный кодекс возвращена конфискация. Восстановление конфискации в УК — это, во-первых, исправление неверного решения законодателей, которое было принято в конце 2003 года. По мнению многих специалистов в области уголовного права и криминологии, отмена в свое время этой меры наказания была стратегической ошибкой [15, с. 219]. Данное решение явно было пролоббировано представителями бизнеса, нелегальным путем получившими сверхдоходы, а также должностными лицами, заработавшими капитал путем «административного бизнеса», иными словами, коррупционерами. Во-вторых,

это прямое выполнение международных конвенций, в частности Конвенции против транснациональной организованной преступности (2000), Конвенции ООН против коррупции (2003), где дается прямая рекомендация государствам иметь в арсенале средств воздействия на преступников такую эффективную меру, как конфискация. Несмотря на то что возвращение конфискации распространится не на все преступления, однако терроризм, наркоторговля и коррупция — это уже очень много.

В стране (например, в Приморском крае) происходит масштабная замена руководства правоохранительных органов, что внушает некоторые надежды на долгожданное начало активизации борьбы с коррупцией. Привлечение к уголовной ответственности целого ряда высокопоставленных чиновников и некоторых руководителей региональных правоохранительных органов за различные должностные злоупотребления, что наблюдается в текущем году, — бесспорное свидетельство позитивных перемен.

Главной целью антикоррупционной политики должен являться демонтаж сложившейся в стране и еще достаточно мощной коррупционной системы. Далее должно произойти наконец изменение общих приоритетов государственной политики: во главу угла должны ставиться не узко корпоративные, а общие интересы большинства граждан. Здесь следует также назвать действие прозрачных механизмов, торжество справедливого закона и т. п.

6. Задачи реформирования российского законодательства

Сегодня в стране отсутствует общегосударственная антикоррупционная политика, ее только предстоит сформировать. В основу указанной политики должна лечь определенная концепция, определяющая приоритеты, принципы, общие положения борьбы с коррупцией. Несколько лет назад, как известно, предпринималась попытка принятия «Основ антикоррупционной политики» в виде отдельного закона, что, на мой взгляд, совсем не обязательно. Но безусловно обязательной является разработка федеральной государственной комплексной программы борьбы с коррупцией и организованной преступностью на ближайшие годы.

Антикоррупционная деятельность государства может быть эффективной только при условии ее системности. Именно поэтому мы говорим об антикоррупционной политике как системе взаимосвязанных приоритетов и мер борьбы с коррупцией, включающих политические, организационные, экономические, идеологические и правовые компоненты.

В государственной антикоррупционной политике, наряду с общесоциальными, важна роль и правовых мер. В свою очередь, правовые меры борьбы с коррупцией должны включать в себя широкий спектр законов, причем не только узкоотраслевых, но и комплексных, приводящих совокупность разнообразных правовых средств воздействия на коррупцию в единую систему. Так, давно назрел вопрос и о разработке и принятии соответствующего специального федерального закона о борьбе с коррупцией.

Следует согласиться с предложениями о неотложном принятии Федерального закона «О лоббировании», который должен создать правовое поле для исключения коррупционных схем продвижения законопроектов, противоречащих интересам общества и государства, но обеспечивающих тем или иным структурам материальные и иные преимущества, а также блокирующих законопроекты, противоречащие групповым и корпоративным интересам.

Мы поддерживаем предложение дополнить Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» положением об установлении контроля над финансовыми операциями публичных должностных лиц, о разработке перечня таких лиц либо критериев отнесения к данной категории лиц.

В Федеральные законы «О государственной гражданской службе РФ» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007) необходимо внести согласованные изменения в части:

- наложения запрета государственным служащим в течение определенного срока (трех лет) после ухода в отставку переходить в коммерческие организации, ранее находившиеся в сфере их непосредственного административно-правового воздействия либо контроля;
- установления обязанности для депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации, а также членов их семей ежегодно предоставлять сведения о своем имуществе и доходах, а также соблюдать ограничения, установленные федеральным законодательством;
- введения дополнительного основания для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной думы или члена Совета Федерации (в случае осуществления им предпринимательской деятельности либо вхождения в состав органа управления коммерческой организации);
- установления ограничений на вхождение депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в состав органов управления коммерческих организаций с определением в таких случаях порядка досрочного прекращения полномочий депутатов соответствующего уровня.

Федеральное законодательство о государственной гражданской службе целесообразно дополнить поправками, которые установили бы заключение с государственными гражданскими служащими срочного контракта на 1–3–5 лет, чтобы предоставить возможность аттестационным комиссиям и руководителям более взыскательно подходить к вопросам исполнения служебных (должностных) обязанностей и при наличии компрометирующих оснований (нарушений служебной дисциплины) не продлевать контракт.

Необходимо разработать новый федеральный закон «О доступе граждан к информации», предусмотрев правовое закрепление основных принципов системы прозрачности и подотчетности обществу государственных органов, а также определение механизма реализации права каждого гражданина свободно искать и получать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и судебных органов.

Мы поддерживаем предложения комплексно и согласованно внести изменения в Уголовный кодекс (УК) и Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) РФ в части: приведения норм УК в соответствие с требованиями Конвенции ООН против коррупции (2003) и других международных документов в плане расширения криминализации коррупционных деяний и т. п.; установления перечня коррупционных преступлений и применения в качестве дополнительной меры наказания конфискации имущества, а также увеличения штрафов; расширения круга субъектов коррупционных преступлений; внесения изменений, касающихся ограничения применения института назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено законом, условного осуждения и условно-досрочного освобождения от наказания к должностным лицам, совершившим присвоение вверенного имущества при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах или получившим взятку при таких же обстоятельствах; увеличения сроков погашения судимости и лишения права занимать (в том числе пожизненно) определенные должности или заниматься определенной деятельностью для лиц, имеющих судимости за должностные преступления; совершенствования статей 115 и 116 УПК РФ с целью создания правовых оснований для принятия мер обеспечительного характера к имуществу, приобретенному в результате преобразования или приобщения доходов, полученных преступным путем, а также распространения аналогичных мер процессуального принуждения на прибыль и другие материальные выгоды, полученные лицом в результате использования такого имущества [16].

Мы давно уже говорим и о том, что нужно исключить из УПК РФ раздел, который определяет особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц, поскольку это противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации, провозглашающей принцип равенства перед законом и судом. Таково же мнение и Общественной палаты РФ и МВД РФ и других ведомств.

Все уже согласились и с тем, что во всех сферах законотворчества требуется введение обязательной независимой правовой антикоррупционной экспертизы законопроектов в период их разработки и обсуждения в Государственной думе, Совете Федерации, законодательных органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления.

Мы согласны и с тем, что нужен антикоррупционный мониторинг действующих правовых норм для выявления тех из них, которые используются в коррупционных целях, а также для последующей корректировки действующего законодательства.

Определенный перелом в борьбе с коррупцией мог бы произойти в случае принятия федерального закона «О доступе граждан к информации». Соответствующий законопроект находится на рассмотрении в Госдуме. Снизить число и размер взяток, вероятно, помогут «стандарты массовых государственных услуг», которые должны были внедряться еще с 2006 г. в стране в рамках административной реформы. Следует обеспечить безусловное выполнение норм законодательства в части, касающейся проверки достоверности деклараций о доходах государственных и муниципальных служащих. Нужно возложить на них бремя доказывания легитимности своих доходов и расходов. Важно определить механизм организации проверки недостоверности или неполноты представленных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных федеральным законодательством. В этих целях следует разработать комплекс мероприятий по организации проверки сведений о доходах и имуществе.

Но особую роль, думается, призван сыграть специализированный комплексный закон, посвященный непосредственно коррупции.

Проект Федерального закона о противодействии коррупции, рекомендованный Государственной думой ко второму чтению и, к сожалению, так пока и не рассмотренный, посвящен важным вопросам правового регулирования борьбы с этим опасным негативным явлением. В названном законопроекте делается попытка впервые на законодательном уровне определить понятие коррупции и другие смежные понятия. Заслуживают поддержки определения, содержащиеся в документе, таких понятий, как конфликт интересов, международные антикоррупционные стандарты, незаконное обогащение.

В проекте Закона приводится исчерпывающий перечень лиц, которые могут быть субъектами коррупции. В законе дается классификация коррупционных правонарушений, включая преступления, обладающие признаками коррупции, а также описываются соответствующие административные и дисциплинарные правонарушения.

Следует особо поддержать положения статей, посвященных ответственности руководителей за непринятие мер по противодействию коррупции (ст. 10), последствиям незаконного обогащения (ст. 11), аннулированию правовых актов и действий, совершенных в процессе коррупционных правонарушений (ст. 13).

В законопроекте формулируются цели, задачи и принципы противодействия коррупции, достаточно подробно перечисляются возможные меры борьбы с ней, раскрываются круг субъектов противодействия коррупции и их компетенция. Отдельная глава проекта посвящена вопросам международного сотрудничества. Законопроект регламентирует также и систему контроля и надзора в сфере противодействия коррупции.

К сожалению, работа над данным проектом в Госдуме затянулась на неопределенное время.

7. Региональные аспекты антикоррупционной политики

Важным компонентом антикоррупционной политики является ее региональная часть. Реализация политических установок, выработанных на федеральном уровне, невозможна без соответствующей деятельности на уровне субъекта Федерации. Причем не только в плане исполнения требований федерального законодательства, указов президента и постановлений Правительства, его министерств и ведомств, но и в плане регионального законотворчества и правоприменительной практики.

Примечательно, что в целом ряде республик, краев и областей страны заметно активизировался процесс антикоррупционной деятельности. Регионы, не дождавшись от федеральных властей общих концептуальных и программных решений, принятия специализированного закона о борьбе с коррупцией, пытаются своими силами восполнить возникший правовой вакуум. Если в Республике Башкортостан закон о противодействии коррупции был принят еще в 1994 году, то в Республике Татарстан, Пензенской, Саратовской областях эти законы приняты совсем недавно, в 2006 году. Соответствующий законопроект подготовлен и внесен в мае 2007 году на рассмотрение законодателей и прокуратурой Сахалинской области (законопроект передавался во Владивостокский Центр по изучению организованной преступности для научной экспертизы). Аналогичный законопроект подготовлен и прокуратурой Волгоградской области [1]. Данный процесс не проходит гладко. Действие соответствующего закона в Башкортостане приостановлено более поздним законом в марте 2006 года. Разработанный в Волгоградской области законопроект о борьбе с коррупцией был признан противоречащим федеральному законодательству по той причине, что его предмет, по мнению оппонентов, входит в сферу исключительного ведения РФ (уголовное и уголовно-процессуальное законодательство) [17]. Однако, поскольку противодействие коррупции не ограничивается применением мер уголовной ответственности, а охватывает и административное право, данный вывод представляется излишне категоричным.

В ряде регионов также разработаны и реализуются соответствующие комплексные антикоррупционные программы и планы, организуется антикоррупционная экспертиза законопроектов [13; 14], налаживается антикоррупционный мониторинг, ведется другая важная работа в этом направлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Волгоградская прокуратура разработала закон о коррупции // Волгоградская газета. 2006. 19 июля.
2. Голиков Г. А. Коррупция: легализация или борьба // Борьба с преступностью за рубежом. 2006. № 1. С. 36–37.
3. Давыдова М. Чтоб я так брал! // Честный детектив. Владивосток, 2006. Февраль.
4. Дмитриев В. Прокурор отчитался // Рос. газета. 2007. 14 апр.
5. Ильичев Г. За четыре года коррупция в России выросла почти в десять раз // Известия. 2005. 21 июля.
6. Кабанов К. В ближайшие дни Россия ратифицирует Международную конвенцию по борьбе с коррупцией // РИА «ОРЕАНДА». 2006. 28 марта.
7. Латынина Ю. Уклад жизни в карман // Новая газета. 2005. 7 нояб.
8. Лесков С. Анимейн на тему коррупции // Известия. 2005. 4 авг.
9. Лопашенко Н. А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-правовых мер // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2005.
10. Лопухин А. О национальных особенностях российской коррупции // Новая газета. 2005. 31 окт.
11. Малька А. В. Антикоррупционная политика современной России: от имитации к решительным действиям // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 3.

12. Порядок на улице разбитых фонарей // Рос. газета. 2007. 9 февр.
13. Постановление Правительства Астраханской области от 21.08.2006 № 294-П «О порядке проведения экспертизы на коррупциогенность» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2006. № 39.
14. Распоряжение главы администрации Томской области от 25.08.2006 № 449-р «Об организации экспертизы проектов нормативных правовых актов Томской области на коррупциогенность» // <http://www.tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk/ru/rule/reform/documents/region/raspor449.doc>.
15. Ратников Г. В. Стратегия и политика противодействия коррупции // Государственная граница, организованная преступность, закон и безопасность России. М., 2006.
16. Рекомендации «круглого стола» на тему «Государственная политика в сфере противодействия коррупции (региональный аспект). Проблемы и пути их решения». Новосибирск, 2007.
17. Талапина Э. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. 2006. № 6.
18. Хабибуллин А. Х. Коррупция как угроза национальной безопасности // Журнал российского права. 2007. № 2.
19. Corruption and Related Offences in International Business Relations // XVII International Congress of Penal Law. 2004.