

Сергей Алексеевич ДЕНИСОВ –
доцент кафедры теории
и истории государства и права,
Института государства и права,
кандидат юридических наук

Правовая составляющая антикоррупционных программ

ШДК 343

АННОТАЦИЯ. Коррупция стала представлять серьезную угрозу для общества во всем мире. Различные международные организации, правительства отдельных стран уже приняли антикоррупционные программы. В статье дается обзор предлагаемых в различных программах правовых мер противодействия коррупции и оценивается необходимость их для России.

The corruption presents a serious threat to the public. International organizations, governments of some countries have designed and adopted anti-corruption programmes. The author reviews anti-corruption measures that are included into these programmes and that are connected with legislation. The purpose of the article is to compare the different recommendations of programmes and to identify their value for Russia.

С 90-х годов XX в. в мире большое внимание стали уделять проблеме коррупции и разработке мер по противодействию ей. Организация Объединенных Наций в 1999 году приняла «Всемирную антикоррупционную программу» (Global Programme against Corruption), которая была разработана Центром по предупреждению международной коррупции и Центральным институтом ООН по исследованию межрегиональной преступности и правосудия [1]. Свои рекомендации по борьбе с коррупцией принял Совет Европы (Программа действий по борьбе с коррупцией, принятая в 1996 году; Резолюция Комитета Министров 24 (97) о двадцати основополагающих принципах борьбы с коррупцией 1997 года; Первая и вторая объединенные программы Совета Европы и Европейской Комиссии по «Борьбе с коррупцией и организованной преступностью в странах с переходным типом экономики» 1998 года), Организация американских государств (Межамериканское соглашение против коррупции 1996 года) [2], Мировой Банк развития, Организация экономического сотрудничества и развития.

Антикоррупционные программы принимаются правительствами как благополучных в этом плане государств Европы, так и государств, где коррупция становится угрозой для национальной безопасности страны.

В России антикоррупционная программа разработана фондом ИНДЕМ и принята Национальным антикоррупционным комитетом, не имеющим правительственного статуса [3]. Антикоррупционные программы принимаются в регионах и отдельных муниципальных образованиях. Например, в г. Ижевске была разработана «Муниципальная программа по предупреждению коррупции на 2002–2005 годы». Антикоррупционные мероприятия подчас планируются в рамках единых программ по борьбе с преступностью. Фонд ИНДЕМ, возглавляемый Г. Сатаровым, разработал проект основных направлений антикоррупционной политики. В 2001 году ряд депутатов предложили Государственной Думе принять Федеральный закон «Основы антикоррупционной политики» [4].

На основании антикоррупционных программ разрабатываются планы антикоррупционных действий. Например, такой план мероприятий по противодействию коррупции на 2002 год разработан и принят в Самарской области [5].

Значительная часть мероприятий, предусматриваемых в программных документах, носит характер прямых предложений изменений в нормах права или может быть реализована только правовым путем. Для реализации других планируемых мероприятий нужна благоприятная правовая среда.

В данной работе предлагается обзор основных правовых предложений, имеющих в антикоррупционных программах и оценка необходимости их реализации в России.

Все изученные программы формулируют нетерпимость в отношении коррупции и предлагают не просто принимать меры противодействия, а бороться с ней (fight against corruption; combat corruption).

Все программы международного и общенационального масштаба отмечают, что проблемы коррупции могут решаться только при активном участии членов гражданского общества. Сам процесс противодействия коррупции заключается в демократизации общественной жизни, усилении прозрачности деятельности всех государственных органов. Для стран Западной Европы эта идея самоочевидна, связана с их традиционными гуманистическими ценностями. При разработке антикоррупционных программ в странах, не имеющих демократических традиций, приходится доказывать неспособность авторитарных режимов решать проблемы коррупции без ущерба для общества. В «Основных направлениях национальной антикоррупционной программы Грузии» отмечается: «Мнение о том, что авторитарные режимы более эффективно борются с коррупцией, является иллюзией: в силу своей скрытности они лучше маскируют факты коррупции, но непрозрачность и бесконтрольность такой власти сами по себе являются важнейшим фактором распространения коррупции» [6]. «Концепция борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы», утвержденная указом Президента Украины в 1998 году, гласит: «Стратегическим направлением предупреждения предпосылок коррупции и их нейтрализации является последовательная демократизация всех сфер общественной жизни, развитие гражданского сознания и активности в общем контексте построения демократического государства. Демократизация, открытость власти, прозрачность и понятность для населения государственных решений, деятельности управленческого аппарата, развитие гражданского общества — важнейшие рычаги преодоления коррупции» [7].

Как известно, демократические государства решают проблему коррупции с помощью разделения властей и вытекающего из него взаимоконтроля органов государства. Особенно важен политический контроль представительных органов за исполнительной ветвью власти. Те или иные формы разделения властей давно укоренились в политических системах стран Запада. Для России проблема создания эффективной системы сдерживания и противовесов является пока не решенной. Здесь исполнительная ветвь власти и структуры главы государства (главы региона, муниципального образования) в значительной степени неподконтрольны представительным органам и могут творить произвол. Поэтому Национальный антикоррупционный комитет в своей программе предложил усилить контрольные полномочия Федерального Собрания, принять имеющуюся во всех демократических странах практику создания в представительных органах следственных комитетов с широкими полномочиями, которые могли бы проводить расследование фактов коррупции, совершаемых любым высшим должностным лицом государства. Даже депутаты, внесшие в Государственную Думу законопроект «Основы антикоррупционной политики» (2001 год), которых нельзя однозначно отнести к демократическому крылу, предлагают принять закон «О парламентском расследовании» [8].

Все антикоррупционные программы уделяют много внимания совершенствованию финансового контроля. Национальный антикоррупционный комитет Рос-

сии, который возглавляется С. Степашиным, в своей программе указал на необходимость повышения роли Счетной палаты РФ в противодействии коррупции. Предлагается наделить ее правом проведения финансовых расследований и самостоятельного вынесения санкций (п. 1.6. 15 Программы).

В поисках путей создания ответственного правительства Национальный антикоррупционный комитет России в 2000 году пришел к выводу о необходимости перехода от «командного» правительства к правительству, создаваемому партийным большинством Государственной Думы (п. 1.1. Программы антикоррупционной политики). Эта идея небесспорна. Исследователи стран Запада отмечают, что активность парламентского большинства по контролю за правительством резко падает в парламентских республиках. Депутаты не настроены придавать огласке факты коррупции, совершаемые членами их партии.

Как показывает опыт постсоветских государств, главам государств (регионов) удается нейтрализовать контрольную активность представительных органов власти, сформированных на мажоритарной основе [9]. Беспартийные депутаты оказываются более управляемы. Исходя из этого, можно сделать вывод о предпочтительности пропорциональной системы выборов мажоритарной. Эта мысль не вполне четко высказана в «Основных направлениях антикоррупционной политики России», разработанных фондом ИНДЕМ (п. 1.1.1).

С реализацией принципа разделения властей связан вопрос о самостоятельности правоохранительных органов, расследующих факты коррупции. Автор данной статьи считает, что контрольно-надзорные органы должны быть выделены в самостоятельную ветвь власти [10]. Эта мысль не в столь открытой форме поддерживается во многих антикоррупционных программах. В частности, Резолюция 24 (97) Комитета Министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах для борьбы против коррупции 1997 года рекомендует государствам обеспечить независимость и самостоятельность (*independence and autonomy*) органам, осуществляющим расследование фактов коррупции, оградить их от незаконного вмешательства со стороны иных органов, предоставить им эффективные средства для сбора доказательств и защиты свидетелей (принцип 3). Известно, что в России правоохранительные органы не имеют такого статуса и поэтому могут противодействовать только так называемой «низовой» коррупции. К сожалению, отечественные антикоррупционные программы не обращают должного внимания на независимость органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции за аппаратом государства и расследующих факты коррупции. Национальный антикоррупционный комитет в своей программе лишь поддержал идею восстановления судебного следствия (п. 1.7.1 Программы) [11].

Очевидно, что в странах, где гражданское общество находится еще только на стадии становления, антикоррупционные программы должны содержать пункты, направленные на демократизацию политического режима, предоставление средствам массовой информации подлинной независимости от органов государственной (муниципальной) власти и поддержание общественных объединений, нацеленных на антикоррупционную деятельность. В развитых демократических странах сильная оппозиция осуществляет общественный контроль за правящей партией и ее представителями в органах государства. Программа Национального антикоррупционного комитета России содержит пункт, в котором доказывается, что борьба с коррупцией должна начинаться «снизу» (п. 5.3.2. Программы). Предлагается «активно привлекать институты гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции, обеспечению прозрачности, открытости и честности в государственном управлении» (п. 5.1. Программы). Общие фразы должны подкрепляться конкретными предложениями правового характера. В России необходимо

принять закон о доступе граждан к информации, касающейся деятельности государственных (муниципальных) органов. Проект такого закона внесен в Государственную Думу. Нужны поправки в нормативные акты, регулирующие процесс правотворчества и процесс принятия важнейших административных решений, которые позволили бы населению непосредственно участвовать в правотворчестве (референдум, обсуждение проектов нормативных актов, проведение открытых слушаний по отдельным вопросам), а представителям общественных организаций высказывать свои предложения, наблюдать за процессом принятия решений. Отечественные антикоррупционные программы предлагают принять закон о лоббировании, который позволил бы обеспечить прозрачность отстаивания групповых интересов в законодательных органах.

Отечественные программы предлагают законодательно урегулировать проведение независимых экспертиз проектов нормативных актов. В том числе предлагается проводить экспертизы нормативных актов на предмет их коррупционности.

В проекте Федерального закона «Основы антикоррупционной политики» от 5 июня 2001 года явно просматривается, что его разработчики не относятся к демократическому политическому крылу. Роль общественных организаций и граждан в антикоррупционной политике здесь занижена (ст. 7–13). Нет требования вынесения антикоррупционных программ на всенародное обсуждение и проведение по ним обязательных общественных слушаний. Цели и задачи антикоррупционной политики не согласованы с целями демократии, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, развития честной рыночной конкуренции (ст. 3). Среди принципов антикоррупционной политики отсутствует принцип демократизма и широкого участия институтов гражданского общества в разработке и реализации антикоррупционных мероприятий (ст. 4). Между тем, например, в Грузии Президент создал Антикоррупционный политический координационный совет, который наполовину состоит из представителей негосударственных организаций и средств массовой информации. Этот Совет консультирует Президента по антикоррупционным вопросам, осуществляет контроль за исполнением антикоррупционной программы правительственными агентствами, поддерживает гражданские инициативы по противодействию коррупции [12]. «Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией – 2000» была вынесена правительством на всенародное обсуждение [13].

Проект Федерального закона «Основы антикоррупционной политики», внесенный на обсуждение в Государственную Думу 5 июня 2001 года, предлагает обращать особое внимание на общественный и государственный контроль за принятием решений избирательными комиссиями в ходе избирательных кампаний, в бюджетном процессе, при приватизации имущества, распределении государственных (муниципальных) заказов, регистрации и лицензировании, сертификации товаров и услуг, распределении международной финансовой и гуманитарной помощи (ст. 5 Проекта). Задача обеспечения прозрачности распределения государственных и муниципальных заказов ставится в качестве первоочередной во «Всемирной программе борьбы с коррупцией» [14]. Наиболее полно участие общественности реализуется в деятельности избирательных комиссий. Следует переносить накопленный опыт в сферу принятия иных решений, осуществляемых представительными и административными органами.

Агентство по международному сотрудничеству США, активно участвующее в разработке антикоррупционных программ в различных странах мира, предлагает вводить обязательный внешний аудит хозяйственной и финансовой деятельности государственных и муниципальных органов и организаций. Это предложение под-

держивается в Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы (принцип 11). Успешно эта задача уже осуществляется в Венгрии [15].

«Основные направления антикоррупционной политики», разработанные фондом ИНДЕМ, носят явно либеральный характер. В них предлагается сужать сферу применения государственными и муниципальными органами разрешительного принципа (п. 1.3.2). Такие же предложения по дерегулированию экономических отношений со стороны государства содержатся в «Руководстве по борьбе с коррупцией», выпущенном Агентством Соединенных Штатов по международному развитию [16]. Идея уменьшения количества административных барьеров на пути бизнеса была поддержана российским Президентом в его послании к Федеральному Собранию на 2002 год.

В развитых странах мира одним из активных субъектов, выявляющих коррупцию во всех структурах власти, являются независимые средства массовой информации. В названном выше «Руководстве по борьбе с коррупцией» в качестве важнейшей стратегии борьбы с коррупцией называется обеспечение свободы средств массовой информации и возможности получения ими информации. Реализация этой задачи связывается с принятием законов о свободе передачи информации, позволяющих осуществлять журналистские расследования, законов, запрещающих всякую цензуру и обеспечивающих финансовую независимость средств массовой информации от правительства.

Существующее в России законодательство о средствах массовой информации пытается решать названные задачи, но пока не достигает поставленных целей. Программа Национального антикоррупционного комитета вместо того, чтобы предлагать меры, направленные на обеспечение независимости государственных средств массовой информации от различных ветвей власти, предлагает отказаться от исключительного контроля за ними исполнительной ветви власти и ввести паритетный контроль всех ветвей власти (п. 5.6.1. Программы). Российские антикоррупционные программы не содержат ясных рекомендаций, направленных на обеспечение свободы негосударственных средств массовой информации.

Все предлагаемые антикоррупционные программы содержат требования по развитию служебного права. Целью этих предложений является обеспечение подотчетности (accountability) и прозрачности (transparency) деятельности государственных (муниципальных) органов, организация службы на основе закона. В странах с неразвитыми демократическими традициями предстоит осуществить переход от службы конкретным лицам (начальникам) к службе на благо общества. Опыт стран Запада ясно указывает на средства решения этой задачи. Подбор кадров на государственную (муниципальную) службу должен осуществляться специальными кадровыми агентствами на основе открытого конкурса, включающего сдачу экзаменов на знание права. Проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики» предлагает установить ограничения на внеконкурсное замещение должностей на государственной и муниципальной службе (ст. 26 Проекта). В Республике Казахстан это требование уже реализовано.

Все антикоррупционные программы предполагают принятие мер по обеспечению контроля за доходами публичных должностных лиц и иных служащих государственных (муниципальных) органов власти. В Грузии, в рамках антикоррупционной политики, уже введено декларирование доходов родственников высших должностных лиц. «Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией — 2000» предлагает вводить декларирование получаемых служащими подарков (п. 1.2 раздела «Борьба с возможными причинами коррупции»). Следовало бы требовать составления таких деклараций сразу после получения по-

дарка с тем, чтобы легче было проверять, не приводит ли получение подарка к конфликту интересов.

Программы не всегда ясно выражают мысль о том, что все ограничения для должностных лиц и иных служащих должны подкрепляться конкретными санкциями за их нарушение. Желательно, чтобы эти санкции были административного, а не дисциплинарного порядка. Это означает, что расследование фактов правонарушений должны осуществлять специальные правоохранительные органы, а выносить наказания должен суд или какой-то квазисудебный орган, но не сам руководитель учреждения. В связи с этим актуальным является предложение Национального антикоррупционного комитета России о создании у нас административных судов (п. 1.7.2. Программы).

Противодействие коррупции натывается на круговую поруку, которая имеет место в органах власти. Устранить ее поможет уже названный конкурсный подбор кадров, осуществляемый помимо руководителей подразделений. Межамериканское Соглашение против коррупции 1996 года предлагает подписавшим его странам установить нормы, требующие от публичных должностных лиц сообщать соответствующим компетентным органам об известных им фактах коррупции, а также обеспечить защиту их от преследования (ст. 3 Соглашения).

Все антикоррупционные программы предлагают совершенствовать процедуры административной деятельности. Они должны минимализировать свободу усмотрения должностных лиц, сделать их работу более понятной и прозрачной для населения. В связи с этим Национальный антикоррупционный комитет России предлагает устранить альтернативные и относительно-определенные санкции, налагаемые административными органами (п. 1.4.9. Программы). В этой же Программе содержится более радикальное предложение запретить вообще наложение мер административной ответственности контролирующими инстанциями (п. 4.3). Споры о праве должен разрешать только суд.

На сокращение административного усмотрения направлено требование «Основных направлений антикоррупционной политики России» фонда ИНДЕМ минимализировать в законах количество отсылочных и бланкетных норм, питающих административное нормотворчество (п. 1.3.5).

В «Руководстве по борьбе с коррупцией» Агентства по международному сотрудничеству США предлагается упрощать административные процедуры, в которых участвуют граждане, устанавливать ясные требования, предъявляемые к ним, сокращать непосредственные контакты граждан с должностными лицами, разрешающими их дела. В отечественных антикоррупционных программах эти положения конкретизированы требованием введения «позитивного административного молчания». Оно означает, что при отсутствии отказа, произведенного административным органом в определенные сроки, заявление гражданина в данный орган считается решенным положительно. В некоторых областях административной деятельности уже введен порядок, при котором граждане решают свои проблемы путем обращения к одному должностному лицу («в одно окно»), который сам собирает необходимую для разрешения дела информацию в различных государственных учреждениях и на ее основании выносит окончательное решение.

Все антикоррупционные программы делают ставку на принятие кодексов поведения (этики) для государственных (муниципальных) служащих. Организация Объединенных Наций в 1996 году разработала проект «Международного кодекса поведения государственных чиновников». Группа государств против коррупции (GRECO) в своей программе указывает, что желательно принимать не абстрактные, а детально проработанные кодексы поведения служащих с тем, чтобы послед-

ние могли четко представлять свое поведение в том или ином случае, а при сомнении обратиться к компетентным органам по этике [17]. «Глобальная программа против коррупции», принятая ООН, рекомендует перечислять в кодексе поведения служащего конкретные санкции за нарушение установленных в нем правил и механизмы контроля за их соблюдением. В России следовало бы принять Кодекс о дисциплинарных правонарушениях, который предусматривал бы императивные наказания за наиболее распространенные коррупционные деяния, запрещенные в Законе «Об основах государственной службы РФ». Руководители, отказывающиеся применять дисциплинарные санкции к коррупционерам, должны сами наказываться. Названные кодексы должны быть приняты в виде закона, а не указа Президента РФ.

Многие антикоррупционные программы ограничиваются достаточно общими пожеланиями обеспечения независимости деятельности судей. Наибольшее внимание этому вопросу уделяет «Глобальная программа против коррупции» ООН. Она рекомендует вводить внутренние правила деятельности судебных органов, которые предусматривали бы распределение дел между судьями по жребию, ротацию судей и судебных служащих, исключение личного контакта сторон с судьей до судебного заседания с тем, чтобы исключить возможность образования коррупционных связей. Предлагается введение открытых деклараций не только для самих судей, но и их родителей, супругов, детей и других близких родственников. Специальные инспекторы должны осуществлять контроль за соблюдением судьями процессуального порядка рассмотрения дел и делопроизводства.

Составной частью антикоррупционных программ являются меры уголовно-правового характера. Они заключаются в предложениях криминализации коррупционных деяний. России предстоит в соответствии с подписанной ею «Уголовно-правовой конвенцией о коррупции», принятой Советом Европы (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) криминализировать подкупы, осуществляемые без предоставления благ материального характера. Большинство стран мира уже присоединилось к принятой в 1997 году Организацией экономического сотрудничества и развития «Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих трансоотношениях» (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions). В соответствии с этой конвенцией, к уголовной или административной ответственности должны привлекаться компании, которые организуют подкуп публичных должностных лиц или халатно осуществляют внутренний контроль и допускают случаи, когда их работники для реализации интересов компании подкупают должностных лиц. Преступление, в соответствии с данной Конвенцией, считается оконченным с момента предложения или обещания дать взятку. Представители Соединенных Штатов Америки предлагают другим странам заимствовать из их уголовного законодательства криминализацию подкупа партий (их руководителей) и кандидатов на выборные публичные должности [18].

Отечественные и зарубежные антикоррупционные программы предлагают ограничить иммунитет должностных лиц, совершающих коррупционные преступления.

Проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики» предлагает выделить составы уголовных преступлений, относящихся к коррупционным (ст. 14), ввести на уровне Федерации административный учет лиц, их совершивших и запретить принимать их на государственную и муниципальную службу (ст. 17). В ряде стран Запада такая мера уже действует (Канада, Венгрия). Думает-

ся, что в странах, где коррупция стала национальным бедствием, необходимо лишать в судебном порядке лиц, осужденных за коррупцию, пассивного избирательного права на определенный срок.

В законодательстве стран Запада компании, которые были привлечены к ответственности за подкуп публичных должностных лиц, лишаются права участвовать в конкурсах на получение государственных (муниципальных) заказов (Закон № 2656 /1998 года Греции).

Все антикоррупционные программы отмечают, что коррупционная преступность приобрела глобальные масштабы и необходимо принятие межгосударственных соглашений по оказанию взаимной правовой помощи при расследовании фактов коррупции и экстрадиции преступников.

Многие принятые в мире программы антикоррупционных действий слишком абстрактно формулируют задачи. Американский исследователь В. М. Рейсмен отмечает, что часто это приводит к созданию видимости принятия мер и направлено на сохранение коррупционных порядков [19].

Авторы проекта федерального закона «Основы антикоррупционной политики» в пояснительной записке к проекту справедливо отмечают, что коррупция обладает свойством самовоспроизводства. Вследствие этого борьба с ней должна стать постоянной функцией государства и заботой всего общества. Статья 24 проекта закона предлагает принимать антикоррупционные программы на всех уровнях власти. При совершенствовании существующих и выработке новых антикоррупционных программ и планов действий необходимо учитывать международный опыт противодействия коррупции и недостатки уже принятых программ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антикоррупционный набор инструментов // www.ru.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
2. www.law.vl.ru
3. Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56.
4. www.anti-corr.ru
5. Мероприятия по противодействию коррупции в Самарской области на 2002 год // www.stopcor.ru
6. www.ru.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
7. www.ru.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
8. www.anti-corr.ru
9. Таратута Л. Кучму подменили // Новая газета. 2002. № 64. С. 4.
10. Денисов С. А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.
11. Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 60.
12. Georgia, USAID Partners Conference, Sofia, 2001 // www.usaid.gov
13. www.ru.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
14. Press Release SOC/CP/210 // www.unicri.it/toc.htm
15. Hungary, USAID Partners Conference, Sofia, 2001 // www.usaid.gov
16. USAID Handbook for Fighting Corruption» (октябрь 1998 года) // www.usaid.gov
17. Programme of action against corruption. Part IIIa // www.greco.coe.int/docs/race3a.htm
18. Battling International Bribery: Review of National Implementing Legislation // www.state.gov
19. Рейсмен В. М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовый поход» и реформы. С.: Прогресс, 1988. С. 160, 245, 265.