

Т.Я. Хабриева

НАУЧНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ*

Аннотация. В основу статьи положен доклад, представленный автором на Первом Евразийском антикоррупционном форуме и Седьмой Международной школе молодых ученых-юристов. В статье исследованы проблемы, с которыми сталкивается современная юридическая наука в процессе исследования такого социально-правового явления как коррупция. Кроме того, обосновывается необходимость формирования системы Международного научного мониторинга проявлений коррупции.

Ключевые слова: коррупция, право, социология, юридическая наука, правовая доктрина, ответственность, оценка регулирующего воздействия, правовое регулирование, региональные исследования.

Научная традиция изучения проблем коррупции насчитывает не одно столетие. О коррупции писали древнекитайский историк Сыма Цянь и древнеримский историк Тацит, средневековый арабский философ Ибн Халдун и европейские мыслители Нового времени Никколо Макиавелли и Мишель Монтень, правоведы XVIII столетия Иеремия Бентам и Уильям Блэкстон¹.

Эта традиция никогда не прерывалась, поскольку коррупция всегда сопровождала развитие государственных и общественных структур, о чем свидетельствует вся история законодательства: от Законов Вавилонского царя Хамураппи² и древнеиндийских Законов Ману³ до законодательных актов последних лет. Следует признать, что при большом количестве работ по проблемам коррупции⁴ данная тема с точки зрения ее научно-правового освоения продолжает оставаться актуальной.

Коррупция постоянно эволюционирует. На современном этапе она характеризуется такой основной чертой, как универсальность. Она существует во всех государствах, вне зависимости от уровня социально-

экономического и политического развития; проникает во все сферы государственной и общественной жизни; приобретает транснациональные формы.

В юридической литературе тема коррупции изучается, как и прежде, в основном в рамках доктрины уголовного права.

В отечественной дореволюционной (А.В. Лохвицкий, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий) и в советской науке (А.И. Долгова, Н.Д. Дурманов, Н.Ф. Кузнецова) она рассматривалась преимущественно в контексте с уголовно-правовой категорией взяточничество⁵.

В советской теории права проблема коррупции исследовалась слабо, т.к. считалась явлением, чуждым социализму и присущим, главным образом, буржуазному обществу. В свою очередь, к этой теме и в капиталистических государствах редко обращались, что объяснялось стремлением скрыть «теневые» стороны государственного и общественного устройства.

В отечественных и в зарубежных исследованиях коррупция понималась в основном как противоправное, в большей мере криминальное, явление, приносящее ущерб правовым ценностям, а потому требующее своего устранения, как правило, карательными методами.

В последние годы к теме коррупции проявляет все большее внимание криминология⁶. Представители этой научной дисциплины выявляют криминологически значимые элементы, которые ранее не исследовались (определение коррупционных рисков; разрешение кон-

* В основе статьи — доклад, представленный автором на Первом Евразийском антикоррупционном форуме и Седьмой Международной школе молодых ученых-юристов. Обзор работы Форума и Школы представлен ниже.

¹ См.: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011.

² См: Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. В 2 т. Т. 1. М., 2004.

³ Законы Ману. Документы по истории зарубежного права / Под ред. Н.А. Крашенинниковой. М., 1984.

⁴ См., библиографию: Коррупция и взяточничество: аннотированная библиография российских изданий 1869-2002 гг. СПб., 2002; списки литературы: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 293-297; Шишкарев С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010. С. 240-245 и др.

⁵ См., например: Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. М., 2005.

⁶ Выявляются криминологически значимые элементы, учет которых необходим для целей формирования и реализации антикоррупционной политики (определение коррупционных рисков; разрешение конфликта интересов на государственной службе; оптимизация практики привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений и т.д.) // Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты. М., 2009.

фликта интересов на государственной службе; оптимизация практики привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений и т.д.).

Хотя и недостаточно, развиваются социолого-правовые исследования. В целом, изыскания юристов, равно как и представителей других отраслей знания, в полной мере не учитывают сложный, многообразный и постоянно меняющийся (можно сказать — переменчивый) характер этого явления⁷.

Необходимо преодолеть традиционные исследовательские подходы, что позволит обосновать новые приоритеты, достичь концентрации весьма ограниченных ресурсов на наиболее перспективных направлениях, избежать мер, приводящих к обратному результату в силу подверженности коррупции самих субъектов борьбы с ней. Кроме этого, такая постановка вопроса явилась бы шагом к избавлению от иллюзий и инфляционных ожиданий от карательных подходов в отношении коррупции, что послужило бы стимулом к поиску альтернативных — экономических, социальных, административных и других мер⁸.

Достигнутый уровень научного освоения этой сферы находит отражение в подходах к *понятию коррупции*. Надо специально заметить, что несмотря на всплеск интереса представителей различных научных дисциплин к теме коррупции в последнее десятилетие, именно понятийно-категориальный аппарат продолжает оставаться предметом острых дискуссий⁹.

В современной научной литературе представлены два основных подхода к определению понятия коррупции. *В широком смысле* это понятие охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления¹⁰.

В узком (собственно юридическом) смысле коррупция рассматривается как совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве РФ и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах¹¹.

В последние десятилетия в международно-правовых документах возобладал еще более широкий подход, который можно рассматривать как универсальный, поскольку он включает не только публичную, но и частную сферу¹².

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются, также как и степень влияния научных доктрин на их формирование.

В большей части государств под влиянием господствующих правовых доктрин возобладал узкий подход к легальному определению коррупции. Оно раскрывается через составы отдельных правонарушений. Например, во Франции, понятие коррупции охватывает совокупность примерно 20 составов уголовных преступлений¹³.

В Великобритании законодательство (в частности, Закон 1916 г. «О предупреждении коррупции») отражает обобщенное понятие «коррупционно направленного действия», сформированное доктриной и судебной практикой.

Более широкое понятие коррупции содержится в законодательстве США. Сформированное в основном под влиянием политической и судебной практики, оно охватывает противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, публичных и частных структур как в самих США, так и за их пределами (см., например, параграф 371 титула 18 Свода законов США).

⁷ См. подробнее: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: Учеб. пособие. М., 2002.

⁸ Экссесс коррупции / В.В. Гольберт, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

⁹ Латинское слово «согрере» имеет несколько значений: «повреждать желудок плохой пищей», «портить воду в закрытой таре», «расстраивать дела», «расточать состояние», «приводить в упадок нравы», «упускать возможности», «истощать источник», «истреблять насекомых», «поджигать имущество», «губить свободу», «обольщать женщин», «развращать молодежь», «искажать смысл», «фальсифицировать результаты», «унижать достоинство» (см.: В.Д. Андрианов. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 11).

¹⁰ См. подробнее: Ашавский Б. Международный кодекс поведения публичных должностных лиц // Чистые руки. 1999. № 2. С. 97-98; Бурлаков В.Н. Криминология: Учеб. для юридических вузов / Под ред. В.Н. Бурлакова, С.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 317.

¹¹ См. подробнее: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: Учеб. пособие. М., 2002; Криминология / Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2002. С. 369; Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 22.

¹² В Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией указывается, что «коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». Аналогичное определение коррупции содержится в отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире: коррупция — это «злоупотребление государственной властью ради личной выгоды» // Отчет Всемирного банка о мировом развитии / Под ред. Д. Тушунова. М., 1997. С. 123.

¹³ См.: Donatella Della Porta, Yves Mény. Démocratie et corruption en Europe. Découverte, 1995; Yves Mény. La corruption de la République. Ed. Fayard, 1992.

Показателен пример Испании, где возобладал широкий подход, сформулированный правовой наукой. Легальное определение коррупции в этой стране включает, помимо формально-юридических критериев, этические критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т.д. (Закон о мерах по реформированию гражданской службы № 30 от 2 августа 1984 г.).

В целом, нельзя не отметить несовершенство известных трактовок коррупции. Коррупция, как отмечалось, уже давно не сводится к разного вида взяточничеству и злоупотреблениям. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, корыстное злоупотребление властью или должностным положением и т.д.

Второй недостаток современных как доктринальных, так и легальных определений коррупции сводится к тому, что они в основном продолжают ограничиваются уголовно-правовыми проявлениями коррупции, не включая другие ее проявления, за которые устанавливается административная, дисциплинарная, иные виды ответственность¹⁴. В результате, возникает ситуация, при которой одни проявления коррупции рассматриваются законом как преступления и административные правонарушения, а другие — как просто безнравственные проступки.

¹⁴ Некоторые авторы определяют коррупцию как «социальное явление, характеризующееся подкупом — продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей. См., например: Криминология. Учебник для вузов / Под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 501-502; Долгова А.И. Криминологические проблемы коррупции в России // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 151; Криминология. / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1994. С. 279. См. также аналогичные определения: Бурмистров И.А. Коррупция: ее сущность и меры предупреждения // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 229; Васильченко А.А. Уголовная ответственность и коррупция // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 357; Королева В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. М., 2001. С. 87; Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право. 2001. № 2. С. 99; Попов В.И. Коррупция в России: состояние и проблемы // Коррупция в России: состояние и проблемы. М., 1996. С. 3.

Впрочем, следует признать сложность разработки не только универсального определения коррупции, приемлемого для всех государств, но и завершенной и однозначной его доктринальной формулировки.

На первый взгляд, сама по себе постановка задачи разработки такого определения не имеет особой значимости, поскольку этот собирательный термин не используется в репрессивном законодательстве. В нем применяется другой категориально-понятийный аппарат, связанный с конкретными составами коррупционной деятельности (взяточничество, подкуп и т.п.). В законодательстве некоторых стран с низким уровнем коррупции такое определение вообще не используется. Следовательно, нет прямой зависимости между наличием в законодательстве легальных определений коррупции и эффективностью антикоррупционных мер.

Анализ показывает, что легальные определения коррупции, несомненно, способствуют борьбе с ней. Определение коррупции позволяет очертить сферу отношений как предметную область, на которую может быть направлена антикоррупционная государственная политика, выбраны соответствующие средства и инструменты противодействия, в том числе правовые.

Мы полагаем, что решению таких задач противодействия коррупции соответствует следующее доктринальное определение: *коррупция — это противоправное использование должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставления другими лицами такой выгоды, а также посредничество и иные формы содействия в совершении указанных деяний*¹⁵.

Следующая теоретико-правовая проблема — реализация концепции «мультиответственности», которая сложилась в основном под влиянием советской правовой науки, призывавшей к сочетанию различных методов правового и неправового воздействия (уголовного, административного, дисциплинарного, общественного и других). Впоследствии эти идеи нашли отражение во многих антикоррупционных конвенциях¹⁶.

¹⁵ Данное определение отражает широкий подход, носит более универсальный, чем ранее известные. См., например: International Handbook on the Economics of Corruption (Elgar Original Reference) by Susan Rose-Ackerman (2007); Controlling Corruption by Robert E. Klitgaard (1991), Corruption by Matthew Rudoy (2011); Political Corruption: Concepts and Contexts by Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (Sep 17, 2001); Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск, 2002; Материалы конференции «Социология коррупции» (20 марта 2003 г., ИНИОН РАН); Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М., 2009.

¹⁶ См., например: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских госу-

Реализуемая в законодательстве многих государств, в том числе в Российской Федерации, она, несомненно, оправдывает себя. Так, в России, помимо уголовных санкций, применяются меры административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности.

Однако единые подходы отсутствуют. Так, ГРЕКО — Группа государств против коррупции — указывает Испании на необходимость использования не только уголовных, но и других мер ответственности и в то же время призывает Россию к отказу от административной ответственности.

Возможно, такой выборочный подход вызван размытостью критериев разграничения уголовной и административной ответственности. В России примерно 20% составов правонарушений Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях являются параллельными, что само по себе может стать коррупциогенным фактором. Очевидно, что правовая наука должна сказать свое слово в решении этой проблемы.

Проблема мультиответственности не ограничивается сочетанием различных видов санкций. Она включает новый вопрос о применении мер ответственности за коррупционные деяния не только к физическим, но и к юридическим лицам. К этому призывает и Конвенция ООН против коррупции¹⁷, и рекомендации ГРЕКО — Группы государств против коррупции.

Следует отметить, что нормы о привлечении юридических лиц к уголовной ответственности содержатся в уголовных кодексах многих государств (Исландии, Норвегии, КНР, Литвы, Франции, Эстонии, Молдовы и других).

Но в других государствах (в частности, в Германии и России) введение уголовной ответственности юридических лиц вступает в противоречие с действующими требованиями национального законодательства

дарств 29.03.1996, Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского союза от 26.05.1997, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Организации экономического сотрудничества и развития от 21.11.1997; Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы от 27.01.1999; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы от 04.11.1999 и т.д.

¹⁷ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003. Ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

и традиционными уголовно-правовыми доктринами виновной ответственности. В России для введения уголовной ответственности юридических лиц необходимо изменение не только концепции уголовного законодательства, но и правовой доктрины. Нуждается в решении вопрос об определении субъектного состава, в частности, вопроса о том, чьи действия (директора, бухгалтера, акционера, учредителя и т.д.) будут обуславливать причастность юридического лица к коррупционному преступлению. Следует предусмотреть и гарантии законных интересов добросовестных акционеров и сотрудников такого юридического лица.

В настоящее время законодатель ограничился лишь введением административной ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 19.28 КоАП), предусматривая возможность наложения административного штрафа за коррупционные правонарушения юридических лиц в размере до 100 миллионов рублей.

Еще одна ключевая научная проблема противодействия коррупции — повышение эффективности правового регулирования в этой сфере¹⁸.

В Институте в 1960-1980-е гг. были разработаны классические общетеоретические труды по проблемам эффективности права¹⁹. Но в последние годы эта тема ушла на второй план. Недостаточно не только теоретических, но и прикладных исследований, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Сейчас эта тема возрождается²⁰, что находит отражение и в методиках Оценки регулирующего воздей-

¹⁸ В этой связи представляет интерес введение в государственно-правовой оборот системы оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов (См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 43), а также таких новых юридических технологий, как мониторинг правоприменения (Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930). См. также: Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М.: ИД «Юриспруденция», 2009.

¹⁹ См., например, работы В.Н. Кудрявцева, В.И. Никитинского, И.С. Самошенко, В.В. Глазырина (их перу принадлежит работа «Эффективность правовых норм», Москва, 1980 г.). Большое внимание в настоящее время проблемам эффективности закона уделяют такие известные правоведы, как Ю.А. Тихомиров, В.М. Сырых (книга «Эффективность закона. Методология и конкретные исследования». М., 1997).

²⁰ См., например: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

ствия, подготовленных Минэкономразвития России и в Индексе юридической защищенности, подготовленном при участии Института Фондом континентального права при Министерстве юстиции Франции.

Такие научные работы имеют большой научный потенциал, обнажая суть и причины нерешенных проблем. Одна из них связана с допустимостью и пределами государственного регулирования, в том числе в частной сфере.

Международные антикоррупционные конвенции требуют единства принципов противодействия коррупции и в публичной, и в частной сферах, к которым относятся открытость и прозрачность деятельности; недопущение конфликта интересов; контроль и ответственность; международное сотрудничество.

В России государственное регулирование противодействия коррупции в частной сфере пока развито слабо. В основном оно ограничивается вопросами государственных и муниципальных закупок и антимонопольного регулирования.

Тем временем, многие государства существенно расширяют пределы своего вмешательства в частную сферу. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, недопускающего коррупционные практики. Речь идет о Законе Сарбанса-Оксли 2002 г. (US Sarbanes-Oxley Act of 2002) и Законе о взяточничестве 2010 г. (Великобритания). Закон Великобритании о взяточничестве содержит норму об ответственности коммерческих организаций за ненадлежащую организацию своей деятельности, приведшую к взяточничеству и за предотвращение взяточничества, совершенного от имени компаний лицами, связанными с ними (менеджерами, работниками, агентами, посредниками, консультантами и иными лицами).

Очень робко такой подход проявляется в российском законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Очевидно, необходимо его распространить и на другие сферы коррупционного влияния.

Следующая проблема — сочетание правовых и неправовых методов регулирования. И те, и другие имеют целью главным образом поддержание сложно-составных моделей поведения человека. Поэтому принципиально важно определить «водораздел» между применением разных форм социальной регуляции, установить, в каких случаях более оправданным является использование правовых механизмов, а в каких — не правовых.

Правовые и неправовые регуляторы тесно связаны между собой. Зависимость права от нравственности

общепризнанна. Однако данная формула применительно к проблеме борьбы с коррупцией нуждается в конкретизации. В частности, речь идет о кодексах этики. В последние годы практика их принятия стала повсеместной. Они принимаются и государственными органами, и частными структурами. Общеизвестно, что они могут усилить эффективность правовых средств, но только при том условии, если они имеют не абстрактное, а четкое целевое содержание, отражающее особенности их применения; если они дополняют, а не дублируют и не подменяют правовые нормы.

В законодательстве зарубежных государств, прежде всего Великобритании и США, все более отчетливо проявляется тенденция к понуждению частных компаний к «этическому сговору» — к отказу от ведения дел с теми компаниями, которые были замешаны в коррупционных скандалах.

Набирает силу и тенденция к применению антикоррупционных стандартов поведения публичных должностных лиц к субъектам оказания социально значимых услуг. В настоящее время их распространение в основном носит неупорядоченный характер и не учитывает правовой статус лиц, на которых они распространяются. Так, в Российской Федерации Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» антикоррупционные ограничения установлены в отношении медицинских работников и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности. При этом законодатель не наделяет их теми гарантиями и привилегиями, которые принадлежат государственным служащим. Такие процессы, несомненно, требуют научного осмысления и обобщения.

Помимо общетеоретических, необходимы исследования прикладных проблем, связанных, например, с обеспечением координации международно-правовых средств противодействия коррупции на региональном и универсальном уровнях. Сегодня, как никогда, требуется большая согласованность в огромном массиве международных документов, которые часто конкурируют между собой.

Более глубокого научного анализа требует и исследование природы международно-правовых актов, поскольку она влияет на механизмы их имплементации²¹. Разная правовая природа конвенционных актов (международных договоров) и актов «мягкого права» (рекомендаций, деклараций и т.д.) настоятельно требует различных механизмов их имплементации в

²¹ См. подробно: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16-27.

национально-правовых системах²². Научная литература робко приближается к решению поставленных вопросов.

Очевидно, что государства ЕврАзЭС будут унифицировать свои подходы в сфере противодействия коррупции, в том числе путем заключения межведомственных договоров. Однако, особенности инкорпорации этой разновидности международных договоров в правовые системы отдельных государств ЕврАзЭС, как это ни странно прозвучит, до настоящего времени с достаточной полнотой еще не исследовано. Несомненный прорыв в исследовании этой темы совершила монография под редакцией профессора О.И. Тиунова, вышедшая в Институте.

Необходимо усиление возможностей международных организаций в имплементации принимаемых ими документов. В частности, с целью усиления авторитета рекомендаций ГРЕКО и их более полной реализации в странах ЕврАзЭС целесообразно создать субсидиарный (дополнительный) механизм мониторинга международно-правовых обязательств в рамках и силами входящих в него государств. Это позволит не только учесть действующие в регионе общие правовые традиции, но и сформировать международно-правовую основу для решения новых проблем, которые могут появиться в ходе реализации Единого экономического пространства.

Ощутимых успехов в борьбе с коррупцией возможно добиться, совершенствуя традиционные и применяя **современные юридические технологии**²³.

Нуждаются в обновлении такие традиционные технологии, как юридическая техника. В ней, например, должны быть более широко использованы приемы нейро-лингвистической техники (как в США), усиливающие воздействие юридических текстов на сознание, в том числе на укоренение неприятия моделей коррупционного поведения. Требуется расширение возможностей использования информационных ресурсов (ИТ-технологий, справочно-информационных правовых баз и т.д.) и углубление межведомственного информационного взаимодействия.

Остается нерешенной проблема соотношения разных видов экспертиз, осуществляемых в рамках тради-

ционных и современных юридических технологий. В частности, речь идет о соотношении общеправовой и антикоррупционной экспертиз, что зачастую порождает столкновения ведомственных интересов. Известно, что Министерство юстиции очень многое делает для обеспечения качества текстов нормативных правовых актов и часто сталкивается с проблемами методического характера.

Следует развивать такие новые технологии, как правовая диагностика коррупционных рисков, позволяющая не только выявлять некачественное законодательство и зоны повышенного риска, но и проводить оценку экономических и социальных причин коррупции.

Эти технологии уже апробированы не только на общенациональном, но и на региональном уровне. Одна из них была разработана для Калужской области Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В Ульяновской области создана своя методика выявления зон повышенного коррупционного риска в деятельности исполнительных органов государственной власти.

Стоит отметить, что науке следует более широко фокусировать свои исследования на региональном уровне, не ограничиваясь только изучением федерации.

Ценными с научной и практической точек зрения являются материалы, полученные Институтом в процессе исследования практики реализации региональных программ противодействия коррупции. Так, выявлен целый спектр проблем, вызванных несоответствием региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству в диапазоне от терминологических разночтений до прямых противоречий.

Прямым нарушением федерального законодательства является, например, обязывание органов местного самоуправления финансировать отдельные антикоррупционные мероприятия, реализуемые региональными органами. В некоторых регионах, например, в Калужской области, отмечены профессиональные ошибки лиц, ответственных за реализацию региональных программ противодействия коррупции (в частности, допускаются высказывания о том, что реализация антикоррупционных мер не относится к ведению субъектов РФ).

В качестве передовых практик следует отметить региональные программы Республики Татарстан и Ульяновской области. В этих субъектах РФ сформированы специализированные органы противодействия коррупции; активно реализуются профилактические мероприятия на ведомственном уровне и в муниципальных образованиях; обеспечивается доступность и открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; налажена методическая работа по обеспечению противодействия коррупции; внедряется система добровольного тестирования гражд-

²² См. подробно: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 4-10.

²³ См.: Юридическая техника: Учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д.ю.н., проф. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Юстицинформ, 2011.

дан, претендующих на замещение государственных и муниципальных должностей и т.д.

Особого изучения требует формирующееся в России так называемое «регламентное право». Массив регламентных актов насчитывает более 10 тысяч регламентов, включая 540 — федеральных. Регламенты, как средство упорядочения деятельности государственных органов, снижения возможностей усмотрения чиновников, обеспечения прозрачности и определенности действий чиновников требуют изучения не только в рамках административного права. Необходимо привлечение представителей других юридических специальностей, в частности, теории права, поскольку правовая наука должна дать ответы на вопросы о понятии, структуре регламентных норм, видах регламентных актов и их особенностях.

Комплексный подход к исследованию такого рода проблем осуществлен в крупных монографических исследованиях, подготовленных Институтом: двухтомном издании «Административная реформа в России»²⁴, опубликованном под редакцией С.Е. Нарышкина в 2006 г., в книге «Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта»²⁵, опубликованной под редакцией Ж. Марку и Т.Я. Хабриевой в 2011-2012 гг. в России и Франции на русском и на французском языках.

В завершении доклада считаю целесообразным презентовать исследовательский проект — создание программы Международного научного мониторинга проявлений коррупции. Он будет основан на междисциплинарном научном подходе к выявлению уровня коррупции, сочетающем методы юридической, экономической, социологической, политологической и других наук, что позволит учитывать объективные, научно подтвержденные показатели, в отличие от некоторых существующих оценок уровня коррупции, методики составления которых не вполне ясны, а порой вызывают сомнения.

В частности, предлагается использовать юридические показатели, раскрывающие уровень развития антикоррупционного законодательства, практики его

применения, в том числе в рамках уголовной и иной статистики правоохранительных органов.

Экономические индикаторы помогут в выявлении реальных масштабов коррупционных проявлений и их влиянии на общественное развитие.

Той же цели будут служить социологические индикаторы, направленные на изучение, как минимум трех групп: населения в целом, профессионального юридического и правозащитного сообществ и предпринимателей.

Будут использоваться и показатели международных организаций, в частности, Всемирного банка, Трансперенси Интернешнл, Уолл Стрит Джорнел и других, что позволит повысить уровень полноты и объективности показателей создаваемого Международного научного мониторинга.

Уровень коррупции, существующий в той или иной стране, — Индекс коррупции — будет рассчитываться по общей сумме всех показателей. Такой подход направлен на исключение произвольных и необъективных оценок, которые могут исказить истинное положение дел.

Таким образом, научно обоснованный мониторинг способен вовремя выявлять коррупционные риски и их масштабность, а также сбои в правоприменительной практике, открывающие возможности для проявлений коррупции.

Кроме того, Международный научный мониторинг проявлений коррупции нацелен на определение не только статистики, но и динамики развития этого социального явления (ее падения и роста в сравнении с предшествующим годом), что даст возможность своевременно предпринимать меры по корректировке законодательства и правоприменительной практики.

Безусловно, решение такой масштабной задачи, как создание Международного научного мониторинга проявлений коррупции, без участия зарубежных ученых и специалистов в области противодействия коррупции невозможно. Форум, несомненно, поможет в единении наших усилий.

Библиографический список:

1. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011.
2. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. В 2 т. Т. 1. М., 2004.
3. Законы Ману. Документы по истории зарубежного права / Под ред. Н.А. Крашенинниковой. М., 1984.

²⁴ Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

²⁵ Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

4. Коррупция и взяточничество: аннотированная библиография российских изданий 1869-2002 гг. СПб., 2002.
5. Шишкарев С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010.
6. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. М., 2005.
7. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты. М., 2009.
8. Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: Учеб. пособие. М., 2002.
9. Эксцесс коррупции / В.В. Гольберт, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.
10. Ашавский Б. Международный кодекс поведения публичных должностных лиц // Чистые руки. 1999. № 2.
11. Бурлаков В.Н. Криминология: Учеб. для юридических вузов / Под ред. В.Н. Бурлакова, С.П. Сальникова. СПб., 1998.
12. Криминология / Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2002.
13. Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право. 2007. № 11.
14. Отчет Всемирного банка о мировом развитии / Под ред. Д. Тушунова. М., 1997.
15. Donatella Della Porta, Yves Mény. Démocratie et corruption en Europe. Découverte, 1995; Yves Mény. La corruption de la République. Ed. Fayard, 1992.
16. Криминология. Учебник для вузов / Под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2001.
17. Долгова А.И. Криминологические проблемы коррупции в России // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001.
18. Васильченко А.А. Уголовная ответственность и коррупция // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001.
19. Криминология / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1994.
20. Бурмистров И.А. Коррупция: ее сущность и меры предупреждения // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001.
21. Королева В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. М., 2001.
22. Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право. 2001. № 2.
23. Попов В.И. Коррупция в России: состояние и проблемы // Коррупция в России: состояние и проблемы. М., 1996.
24. International Handbook on the Economics of Corruption (Elgar Original Reference) by Susan Rose-Ackerman (2007).
25. Controlling Corruption by Robert E. Klitgaard (1991).
26. Corruption by Matthew Rudoy (2011).
27. Political Corruption: Concepts and Contexts by Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (Sep 17, 2001).
28. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск, 2002.
29. Материалы конференции «Социология коррупции» (20 марта 2003 г., ИНИОН РАН).
30. Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М., 2009.
31. Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М.: ИД «Юриспруденция», 2009.
32. Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.
33. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4.
34. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3.
35. Юридическая техника: Учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.
36. Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д.ю.н., проф. Н.А. Власенко. М., 2010.
37. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Юстиц-информ, 2011.
38. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
39. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

References (transliteration):

1. Andrianov V.D. Korruptsiya kak global'naya problema: istoriya i sovremennost'. M., 2011.
2. Khrestomatiya po vsyeobshcheyi istorii gosudarstva i prava / Pod red. K.I. Batyra i Ye.V. Polikarpovoi. V 2 t. T. 1. M., 2004.
3. Zakony Manu. Dokumenty po istorii zarubezhnogo prava / Pod red. N.A. Krasheninnikovoi. M., 1984.
4. Korruptsiya i vzyatochnichestvo: annotirovannaya bibliografiya rossiiskikh izdaniy 1869-2002 gg. SPb, 2002.
5. Shishkarev S.N. Kontseptual'nye i pravovye osnovy rossiiskoi antikorrupsionnoi politiki. M., 2010.
6. Golik YU.V., Karasev V.I. Korruptsiya kak mekhanizm sotsial'noi degradatsii. M., 2005.
7. Astanin V.V. Antikorrupsionnaya politika Rossii: kriminologicheskie aspekty. M., 2009.
8. Aminov D.I., Gladkikh V.I., Solov'ev K.S. Korruptsiya kak sotsial'no-pravovoi fenomen i puti yego pryedoleniya: Ucheb. posobie. M., 2002.
9. Ekstsess korruptsii / V.V. Gol'bert, YA.V. Kostyukovskii, V.N. Prokop'ev. Irkut'sk, 2006.
10. Ashavskii B. Mezhdunarodnyi kodeks povedeniya publichnykh dolzhnostnykh lits // Chistye ruki. 1999 god. № 2.
11. Burlakov V.N. Kriminologiya: Ucheb. dlya yuridicheskikh vuzov / Pod red. V.N. Burlakova, S.P. Sal'nikova. SPb, 1998.
12. Kriminologiya / Pod red. V.N. Kudryavtseva i V.Ye. Eminova. M., 2002.
13. Lunyeev V.V. Korruptsiya v Rossii // Gosudarstvo i pravo. 2007 god. № 11.
14. Otchet Vsemirnogo banka o mirovom razvitii / Pod red. D. Tushunova. M., 1997.
15. Kriminologiya. Uchebnik dlya vuzov / Pod obshch. red. A.I. Dolgovoi. M., 2001.
16. Dolgova A.I. Kriminologicheskie problemy korruptsii v Rossii // Korruptsiya: politicheskie, ekonomicheskie, organizatsionnye i pravovye problemy. M., 2001.
17. Vasil'chenko A.A. Ugolovnaya otvet'stvennost' i korruptsiya // Korruptsiya: politicheskie, ekonomicheskie, organizatsionnye i pravovye problemy. M., 2001.
18. Kriminologiya / Pod red. N.F. Kuznetsovoi, G.M. Min'kovskogo. M., 1994.
19. Burmistrov I.A. Korruptsiya: yee sushchnost' i mery preduprezhdeniya // Korruptsiya: politicheskie, ekonomicheskie, organizatsionnye i pravovye problemy. M., 2001.
20. Koroleva V. Korruptsiya v sfere pravookhranitel'noi dyeyatel'nosti // Korruptsiya i bor'ba s nyei. M., 2001.
21. Lopashenko N.A. Korruptsiya: sodержanie, problemy pravovoi reglamentatsii // Ugolovnoe pravo. 2001 god. № 2.
22. Popov V.I. Korruptsiya v Rossii: sostoyanie i problemy // Korruptsiya v Rossii: sostoyanie i problemy. M., 1996.
23. Pravovye mekhanizmy preduprezhdeniya korruptsii v upravlenii gosudarstvennymi resursami. Khabarovsk, 2002.
24. Materialy konferentsii «Sotsiologiya korruptsii» (20 marta 2003 g., INION RAN).
25. Chashin A.N. Korruptsiya v Rossii: strategiya, taktika i metody bor'by. M., 2009.
26. Pravovoi monitoring: Nauchno-prakticheskoe posobie / Pod red. YU.A. Tikhomirova, D.B. Gorokhova. M.: ID «Yurisprudentsiya», 2009.
27. Radchenko V.I., Ivanyuk O.A., Plyugina I.V., Tsirin A.M., Chernobel' G.T. Prakticheskie aspekty prognozirovaniya zakonodatel'stva i effektivnosti primeneniya prognoziruemykh norm // Zhurnal rossiiskogo prava. 2008 god. № 8.
28. Khabrieva T.YA. Pravovye problemy implementatsii antikorrupsionnykh konvetsii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2011 god. № 4.
29. Naryshkin S.Ye., Khabrieva T.YA. Mekhanizm otsenki antikorrupsionnykh standartov GREKO (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2011 god. № 3.
30. Yuridicheskaya tekhnika: Ucheb. posobie po podgotovke zakonoproektov i inykh normativnykh pravovykh aktov organami ispolnitel'noi vlasti / Pod red. T.YA. Khabrievoi, N.A. Vlasenko. M., 2009.
31. Doktrinal'nye osnovy yuridicheskoi tekhniki / otv. red. d.yu.n., prof. N.A. Vlasenko. M., 2010.
32. Normotvorcheskaya yuridicheskaya tekhnika / pod red. N.A. Vlasenko. M: Yustits-inform, 2011.
33. Administrativnaya reforma v Rossii. Nauchno-prakticheskoe posobie / Pod red. S.Ye. Naryshkina, T.YA. Khabrievoi. M., 2006.
34. Administrativnye protsedury i kontrol' v svete yevropeiskogo opyta / Pod red. T.YA. Khabrievoi, ZH. Marku. M., 2011.