

Государственное бюджетное учреждение культуры
Ставропольского края
«Ставропольская краевая универсальная научная библиотека
им. М. Ю. Лермонтова»

Серия «В помощь работе библиотек»

КОРРУПЦИЯ И БОРЬБА С НЕЙ: исторический аспект и тенденции

Дайджест

Ставрополь
2021

УДК 328.185
ББК 67.401.02
К 68

Составители:

С. А. Корытина, Т. А. Щербакова

Редактор

И. А. Погорелова

Дизайн обложки

В. Г. Коротченко

Ответственный за выпуск

А. Е. Боровцова

**Коррупция и борьба с ней: исторический аспект
и тенденции** : дайджест / ГБУК «СКУНБ им. Лермонтова» ; составители: С. А. Корытина, Т. А. Щербакова ; ответственный за выпуск А. Е. Боровцова. – Ставрополь, 2021. – 64 с.

От составителей

Коррупция остаётся одной из самых острых проблем современной России. В силу информационной и просветительской функции библиотеки играют особую роль в решении задач формирования у населения антикоррупционного мировоззрения, уважения к закону, укрепления доверия граждан к деятельности власти. В целях организации информационно-просветительского сопровождения данной тематики и был подготовлен предлагаемый дайджест.

Цель сборника – дать представление о коррупции, истории её возникновения, специфических признаках, показать способы борьбы с ней, распространённые в России и других странах. Дайджест объединяет различные материалы из трудов учёных и специалистов в области юриспруденции и смежных дисциплин, опубликованные в 2018–2021 гг. в научных журналах («Конституционное и муниципальное право», «Закон и право», «Государственное и местное самоуправление», «Журнал Российского права», «Законодательство» и др.).

Настоящее издание состоит из двух разделов: в I – статьи об историческом аспекте развития коррупции как социального явления в России; во II – отражён зарубежный опыт борьбы с коррупцией. В статьях использованы общепринятые сокращения слов и словосочетаний, сокращения же непосредственно материалов каждой статьи обозначены угловыми скобками.

Дайджест адресован сотрудникам библиотек, проводящим разъяснительную работу среди населения по противодействию коррупции, формированию нетерпимого отношения в обществе к коррупционным проявлениям, юристам, преподавателям и студентам юридических специальностей, всем интересующимся актуальной проблемой.

Раздел I

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

П. И. Иванов,

доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
научно-исследовательского центра
Академии управления МВД России;

А. С. Шитов,

адъюнкт 3-го факультета
Академии управления МВД России

Коррупция и борьба с ней в исторической ретроспективе

Рассмотрено понятие «коррупция» на различных этапах становления российской государственности. Особое внимание уделено разграничению двух понятий – «коррупция» и «взяточничество». С использованием исторических документов раскрываются истоки данного социального явления и принципы борьбы с ним.

<...> Термин «коррупция» восходит к латинскому «*corruption*». В русском языке это слово имело многозначный характер: переводилось и как подкуп, и как порча, и как разложение, и как злоупотребление служебным положением в корыстных целях. По этой причине единого понимания коррупции, несмотря на наличие определения в законодательстве, не существует. <...>

<...> Издавна на Руси слово «взяточничество» ассоциировалось прежде всего с получением государст-

венным служащим конкретной взятки (часто на основе вымогания) за какие-то определённые, заранее оговоренные деяния, мздоимством и лихоимством. <...>

Впервые мздоимство упоминалось в русских летописях XIII в. По мнению историков, зарождение «легальной» коррупции относится к IX–X вв., когда возник так называемый институт «кормления», который распространялся на представителей государственной власти и обеспечивался общиной. <...>

Основным сборником правовых норм в Древней Руси являлась «Русская Правда». Она охватывала практически все отрасли древнерусского права, в первую очередь уголовного. Система управления также была закреплена специальными нормами. Князь выступал в роли законодателя, военного предводителя, верховного судьи и сборщика налогов. Местные органы управления существовали благодаря «кормлению». Сбор дани нередко носил характер насильственных поборов. Размеры дани определялись потребностями князя, а они, как правило, не поддавались учёту.

Судебник 1550 г. устанавливал ответственность должностных лиц за получение взятки: определял перечень должностных лиц; криминализацию факта получения взятки; наказание, исходя из тяжести деяния, не судом, а главой государства; законодательно разграничивал «лихоимство» и «мздоимство». <...>

В период правления Петра I российское законодательство подверглось некоторым изменениям:

– исходя из сложившейся криминогенной ситуации иначе стали толковать понятия «лихоимство» и «мздоимство». Под «*лихоимством*» начали понимать принятие должностным лицом органов государственной власти и управления взятки за совершение действия (бездействие) по службе, если при этом происходили нарушения этим лицом своих служебных обязанностей. Если же должност-

ное лицо органов государственной власти и управления за полученное не предусмотренное законом вознаграждение совершало действие (бездействовало) в пределах своих полномочий по службе, то такое преступление называлось «мздоимством». <...>

– стал актуальным вопрос защиты от коррупционных преступлений не одной отдельно взятой государственной структуры, а всего государства. Это было связано с тем, что объектом преступлений, совершаемых чиновниками, стали не интересы правосудия (как это было до реформы Петра I), а интересы государства в целом;

– наряду с конфискацией имущества, была введена смертная казнь за взяточничество;

– порядок прохождения государственной службы для воевод претерпел существенные изменения. В частности, срок службы был увеличен на два года и более;

– в связи с увеличением денежного содержания чиновников было окончательно покончено с системой «кормления» (Указ Петра I от 1714 г. «О воспрещении взяток и посулов»). На наш взгляд, эта реформа способствовала преодолению взяточничества и других корыстных злоупотреблений со стороны должностных лиц;

– была введена должность фискала для «взыскания всех безгласных дел», а также борьбы со взяточничеством и казнокрадством (Указ Петра I от 1714 г. «О фискалах и о их должности и действии»);

– в целях осуществления общего гласного контроля за своевременным исполнением указов и повелений императора и Сената в 1722 г. была учреждена должность генерал-прокурора («ока государева»), установлена строгая подчинённость ему, начиная с обер-прокуроров в Сенате и в Синоде и заканчивая прокурорами губерний. <...>

Упорядочение структуры и компетенции государственного аппарата отразилось в «Табели о рангах всех чинов, во-

инских, статских и придворных» (1722). Стоит отметить, что многие реформы Петра I явились примером для его последователей (Екатерины II, Александра I, Александра III и др.).

Император Николай I, учитывая сложившееся положение, в 1832 г. принял свод законов, в котором предлагалась система мер по борьбе с широким спектром коррупционных деяний и который дифференцировал наказания за коррупционные преступления и правонарушения. Если за правонарушения в качестве взыскания могли назначить временный арест или временное отстранение от должности, то наказание за лихоимство было шире – от лишения всех прав состояния до ссылки на поселение или на каторжную работу. Впрочем, несмотря на все эти меры, добиться коренного перелома в борьбе с коррупцией Николаю I не удалось. <...>

Развитие капитализма в России (с середины 1850-х гг.) наложило свой отпечаток не только на коррупцию, но и на систему превентивных и карательных антикоррупционных мер, реализуемую посредством разработки и принятия нормативных правовых актов. <...>

Советская власть, несмотря на отрицание коррупционных проявлений в системе государственной службы (хотя взяточничество и иные корыстные злоупотребления имели место), в 1918 г. приняла Декрет Совета народных комиссаров РСФСР «О взяточничестве». <...>

Борьба со взяточничеством предполагала также укрепление дисциплины в государственном аппарате. Этому вопросу уделялось особое внимание в 1920–1930-х гг. XX в., о чём свидетельствуют Постановления ВЦИК РСФСР от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах», ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчинённости», которые в первую очередь были направлены на недопущение противоправных действий со стороны государственных служащих.

В конце 1950-х гг. заговорили о новом всплеске коррупции, а в 1962 г. Президиум Верховного Совета СССР принял специальный Указ «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество». Однако для искоренения взяточничества необходимо было принимать более радикальные меры на системной основе.

Характерной чертой периода становления рыночной экономики в России стало зарождение и постепенное воплощение в жизнь идеи верховенства закона, в т. ч. в сфере противодействия коррупции. Суть этой идеи заключается в том, что закон стал приобретать значение первичного регулятора общественных отношений в правовом государстве. <...>

Аналитики отмечают, что коррупция 1990-х гг. в России была своеобразным бизнесом. Предприниматели должны были платить различным преступным группировкам, чтобы обеспечить себе «крышу». В настоящее время многие специалисты склонны считать, что коррупция перешла из открытой фазы в скрытую. <...>

Зная истоки появления коррупции, намного легче познать её закономерности, этапы развития и их особенности. Обширный исторический путь, пройденный нашей страной, нуждается в глубоком теоретическом осмыслении в целях конструирования современной модели противодействия данному явлению. Движение к этой цели, безусловно, не станет быстрым и в значительной мере будет зависеть от укрепления государственной власти, развития гражданского общества, соблюдения конституционных принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Иванов, П. И. Коррупция и борьба с ней в исторической ретроспективе / П. И. Иванов, А. С. Шитов // Вопросы истории. – 2020. – № 10. – С. 236–244.

Список источников

Александров, С. Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания / С. Г. Александров // История государства и права. – 2007. – № 11. – С. 2–5.

Иванов, П. И. Служба экономической безопасности системы МВД России: историческая ретроспектива / П. И. Иванов, А. М. Кустов // Вопросы истории. – 2020. – № 8. – С. 237–245.

Кабанов, П. А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты / П. А. Кабанов. – Нижнекамск : Издательско-полиграфический центр «Гузель», 1995. – 172 с.

Кувалдин, В. П. Как русские цари боролись с лихоимством / В. П. Кувалдин // Чистые руки : Будущее без коррупции. – 1999. – № 1. – С. 79–81.

Мордвинцев, Б. Что в другом государстве считается преступлением, то в России бывает обычаем, к духу народа принадлежащим / Б. Мордвинцев // Чистые руки : Будущее без коррупции. – 1999. – № 3. – С. 59–66.

Российское законодательство X–XX веков в 9 т. Т. 1 : Законодательство Древней Руси / ответственный редактор тома В. Л. Янин ; под общей редакцией О. И. Чистякова. – Москва : Юридическая литература, 1984. – 430 с.

Синюкова, Т. Н. Понятие и подходы к содержанию коррупции. / Т. Н. Синюкова // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 1. – С. 333–337.

Фиалковская, И. Д. Исторический опыт противодействия коррупции в системе государственной службы России / И. Д. Фиалковская // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2017. – № 4. – С. 139–143.

С. Е. Вородюхин,

кандидат исторических наук,
преподаватель кафедры государственно-правовых
дисциплин Белгородского юридического института
МВД РФ имени И. Д. Путилина;

О. С. Кононенко,

доцент кафедры дознания
ОМВД России по Алексеевскому р-ну и г. Алексеевка

Коррупция в России: исторический анамнез (история болезни)

Рассмотрен эволюционный путь развития коррупции как социального явления в России с IX в. до настоящего времени. Коррупционные проявления, которые царили в среде чиновников в царской России, встречаются во фразеологизмах, пословицах и поговорках, в литературных произведениях. Авторы считают, что зарождение коррупции как явления в нашем Отечестве было связано с традициями общества, обыденным сознанием граждан. Многие правители яростно боролись с этим недугом, осознавая его губительность для государства.

<...> Зарождение коррупции как негативного явления свойственно обществу, которое находится под влиянием власти и денег. Практически коррупция начала своё существование с возникновением государства и появлением должностных лиц, принимающих решение от имени государства. Чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему государственными ресурсами путём принятия обязательных для исполнения решений. К таким ресурсам могут относиться бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность и т. д. <...>

Термин «коррупция» не использовался в российском законодательстве вплоть до начала XX в., однако это не служит основанием полагать о её отсутствии до этого времени.

<...> Как только на Руси стал складываться бюрократический аппарат управления государством, сразу появились такие явления, как «мздоимство», которое заключалось в совершении чиновником законных действий за определённое вознаграждение, и «лихоимство» – в совершении с корыстной целью противоправных действий.

Появление коррупции как общественного явления на Руси тесно связано в первую очередь с традициями общества в период становления государственности в IX–X вв., когда чиновники занимались мздоимством с чело-битчиков за оказание услуг, так как это являлось их единственным доходом от службы, по причине того, что зарплата тогда не существовало. Появившийся позже институт «кормления» позволил возложить бремя содержания государственных чиновников в течение всего их периода службы с государственной казны на местное население. В дальнейшем размеры коррупции только росли. Её проявления нашли своё освещение в многочисленных исторических документах, сохранившихся до нашего времени и послуживших источниками её изучения. Из тех же источников известно, что попытки если и не уничтожения, то хотя бы её уменьшения делались регулярно, о чём свидетельствуют указы Петра I, Екатерины II, Александра I и Александра II.

Следует отметить, что именно Пётр I яростно боролся с коррупцией и первым из правителей осознал губительность коррупции для государства. Царь ввёл должностные оклады и запретил чиновникам брать мзду. Указом от 25 августа 1713 г. он определил в качестве наказания за взяточничество смертную казнь. В то время в Российском государстве масштабы распространения лихоимства (взяточничества) были огромны. Каждый чиновник считал это неотъемлемой частью своего дохода по занимаемой должности. Впервые в российской истории правитель стал бороться с коррупцией, к тому же системно. В то время

были не только усилены уголовно-репрессивные меры в отношении коррупционеров, но и созданы специальные контролирующие органы. После смерти Петра I время перемен было завершено. Императрица Елизавета Петровна упразднила выплату жалований чиновникам, вновь ввела систему «кормления» и отменила смертную казнь за взятки. Начался период возврата к мздоимству и лихоимству, поэтому коррупция становилась всепроникающей и вездесущей в чиновничьем аппарате. Она вновь стала узаконенным общественным явлением, так как только взятки позволяли чиновникам получать доход от своей деятельности. <...>

В начале XX в. коррупция продолжала расти. Это было связано и с ростом количества чиновников, и со сделками с недвижимостью, и с поставками, и с военными заказами, и с основанием новых кооперативов, и с получением для использования земель с полезными ископаемыми и т. д. Правительство принимало новые попытки в борьбе с мздоимством и лихоимством: на взяточников не распространялась милость (амнистия), которую даровал Всемилодивейший манифест, а сроки заключения, назначенные судом, не могли быть уменьшены (в отличие от сроков других осуждённых). <...>

Таким образом, коррупция не является новым для нашей страны явлением. Оно имеет давнюю историю, претерпевавшую свои корректировки под влиянием фактов и субъективного, и объективного характера. Карательные меры, как существовавшие раньше, так и действующие в настоящий момент, способны лишь снизить уровень коррумпированности в государстве, но не способны искоренить данное явление полностью, что делает борьбу с коррупцией малоэффективной. Стоит отметить, что явление коррупции всегда связано с психологией как «взяткодателя», так и «взяткополучателя», в т. ч. основывается на их мировоззрении, в связи с этим в борьбе

с коррупцией необходимо учитывать менталитет населения. И в настоящее время коррупция продолжает оставаться одной из самых насущных проблем Российской Федерации.

Вородюхин, С. Е. Коррупция в России: исторический анамнез (история болезни) / С. Е. Вородюхин, О. С. Кононенко // История государства и права. – 2019. – № 1. – С. 24–28.

Список источников

Голованова, Е. И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI–XIX вв. : историко-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Голованова Е. И. – Москва, 2002. – 187 с.

Даль, В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия / В. И. Даль. – Москва : Эксмо Пресс, 2000. – 736 с.

Российское законодательство X–XX веков в 9 т. Т. 1 : Законодательство Древней Руси / ответственный редактор тома В. Л. Янин ; под общей редакцией О. И. Чистякова. – Москва : Юридическая литература, 1984. – 432 с.

Чернышёв, Р. А. Природа возникновения коррупции и исторические аспекты формирования российского анти-коррупционного законодательства / Р. А. Чернышёв // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 2. – С. 259–263.

Н. Ю. Николаев,

кандидат исторических наук,
доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин
Волжского политехнического института

Коррупция в России в записках иностранцев XVI–XVII вв.

Проанализированы сведения иностранцев о служебных злоупотреблениях в Московском государстве в XVI–XVII вв. Определены основные авторы, выявлены особенности «другого взгляда» на правовые и политические реалии «допетровской» России, выделены этапы в описаниях иностранцами местной коррупции.

Изучение истории отечественной коррупции требует привлечения всего комплекса доступных источников, в т. ч. документов личного происхождения. Среди них выделяются сочинения иностранцев, позволяющие увидеть «внешнее» описание неприглядных сторон общественно-политической жизни Московии в XVI–XVII вв. Во внешнеполитическом отношении этот период характеризовался ростом контактов с другими странами, а в правовой сфере происходил процесс формирования антикоррупционных механизмов. Изучение записок иностранцев позволяет не только расширить наши представления о служебных злоупотреблениях в России XVI–XVII вв., но и рассмотреть проблему коррупции через призму исторической имагологии. <...>

Одним из первых иностранных путешественников, оставивших обширные описания Московского государства в начале XVI в., был австрийский дипломат Сигизмунд фон Герберштейн. В 1517 и 1526 гг. он дважды посетил Россию и в своих знаменитых «Записках о Московии» констатировал как высокий уровень

коррупции в местных судах, так и нежелание высшей власти с ней бороться. <...>

На наш взгляд, тема коррупции в записках иностранцев I половины XVI в. упоминалась «мельком», являясь частью общего описания правовых порядков Московии. Это объясняется как редкостью появления «заморских» гостей, так и их относительной неосведомлённостью. Во II половине XVI – начале XVII в. интерес к России заметно возрос, увеличилось количество изданных записок иностранцев и их информированность. Во внутривосточной жизни России этот рост заграничного внимания совпал с принятыми правительством Ивана IV новыми мерами по борьбе со служебными злоупотреблениями. <...>

Английский дипломат и торговец Джером Горсей, неоднократно приезжавший в Россию в 1570–1580-е гг., отмечал определённые улучшения в борьбе с коррупцией, наступившие с воцарением Фёдора Ивановича. По мнению Горсея, столь разительные, по сравнению с прошлым правлением, перемены были вызваны благотворным влиянием жены Фёдора Ивановича – царицы Ирины.

Его соотечественник Джайлс Флетчер, побывавший в России в 1588–1589 гг., оценивал борьбу с местной коррупцией куда более скептически. Он увязывал высокий уровень служебных злоупотреблений в Московском государстве с неразвитой правовой культурой и деспотическим правлением. Фактически английский дипломат обвинял верховную власть в поощрении чиновничьей коррупции, что позволяло ей «грабить свой народ и обогащать свою казну». <...>

Однако сочинения иностранцев II половины XVII в. свидетельствовали о весьма незначительных успехах властей по борьбе с коррупцией.

В заключение попытаемся выделить этапы в сведениях иностранцев XVI–XVII вв. о российской коррупции.

I этап (начало – первая половина XVI в.) отличался как небольшим количеством сочинений вообще, так и незначительным интересом к проблемам служебных злоупотреблений в частности.

На II этапе (II половина XVI в. – начало XVII в.) происходил заметный качественный и количественный рост описаний России иностранцами. В ряде случаев изданию записок предшествовал многолетний опыт проживания в России, что отразилось на характере глубины апперцепции местных коррупционных практик.

Наконец, для III этапа (с 20–30-х гг. до конца XVII в.) было характерно не только увеличение числа иностранных авторов, но и расширение географических границ описаний «таинственной» Московии (к примеру, рассказы о злоупотреблениях в Сибири).

Отдельные записки иностранцев приобретали «академическую монументальность», что объяснялось их принадлежностью к научным кругам (А. Олеарий). <...>

По мнению большинства иностранцев, социально-правовые реалии, вызывавшие рост служебных злоупотреблений у москвитов, коренились в особенностях их политической и правовой культуры, деспотии и всевластии монарха, подменявшего собой закон и справедливость.

Отметим, что многие иностранные путешественники подчёркивали усилия центральной власти по искоренению коррупции, но одновременно они же отмечали их тщетность. Наиболее коррумпированными сферами общественно-политической жизни допетровской России почти единодушно признавались – высший слой бюрократии и царедворцы, местное управление, судопроизводство, средние и низшие слои чиновников.

К числу безусловных достоинств записок иностранцев следует отнести существенно большую, по сравнению с отечественной публицистикой, свободу повествования. Следствием отсутствия цензуры, как внутренней (самоцензуры), так и внешней, стало обилие важных деталей, а также безбоязненное упоминание имён высокопоставленных взяточников.

Николаев, Н. Ю. Коррупция в России в записках иностранцев XVI–XVII вв. / Н. Ю. Николаев // История государства и права. – 2020. – № 8. – С. 40–47.

Список источников

Герберштейн, С. Записки о Московии. В 2 т. Т. 1 / С. Герберштейн. – Москва : Памятники исторической мысли, 2008. – 776 с.

Горсей, Дж. Записки о России. XVI – начало XVII в. / Дж. Горсей. – Москва : Издательство МГУ, 1990. – 288 с.

Корб, И. Г. Дневник путешествия в Московию (1698 и 1699 гг.) / И. Г. Корб. – Санкт-Петербург : Издательство А. С. Суворина, 1906. – 322 с.

Масса, И. Краткое известие о Московии в начале XVII в. / И. Масса. – Москва : ОГИЗ, 1937. – 208 с.

Миронов, Ю. И. Русская православная церковь и коррупция в XI – XV вв. / Ю. И. Миронов, С. П. Николаев, С. П. Рамазанов // История государства и права. – 2018. – № 7. – С. 29–36.

Невилль, де ла Ф. Записки де ла Невилля о Московии. 1689 г. / Ф. де ла Невилль // Русская старина. – 1891. – Т. 71. – № 9. – С. 419–450.

Олеарий, А. Описание путешествия в Московию / А. Олеарий. – Смоленск : Русич, 2003. – 480 с.

Флетчер, Дж. О государстве русском / Дж. Флетчер. – Санкт-Петербург : Издательство А.С. Суворина, 1906. – 165 с.

Штаден, Г. Записки о Московии. В 2 т. Т. 1. Публикация / Г. Штаден ; перевод С. Н. Фердинанд ; вступительные статьи А. Л. Хорошкевич, А. А. Булычев, С. Н. Фердинанд ; ответственный редактор А. Л. Хорошкевич. – Москва : Древлехранилище, 2008. – 582 с.

Д. А. Пашенцев,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий отделом теории права
и междисциплинарных исследований законодательства
Института законодательства и сравнительного правоведения;

А. А. Дорская,

доктор юридических наук, профессор,
заместитель директора Северо-Западного филиала
Российского государственного университета правосудия
по научной работе,
заведующая кафедрой общетеоретических правовых дисциплин,
главный научный сотрудник отдела теории права
и междисциплинарных исследований законодательства
Института законодательства и сравнительного правоведения

Развитие законодательства о противодействии коррупции в России: тенденции и исторические этапы

Рассмотрены основные этапы развития российского законодательства о противодействии коррупции, раскрыты тенденции его эволюции. <...>

Коррупция представляет собой явление, с которым борются практически во всём мире и, видимо, во все времена. Ещё в библейских изречениях проявления коррупции рассматривались как абсолютное зло.

Например, в книге пророка Исаяи говорится: «Горе тем, которые за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного». В правовых памятниках Древнего Рима использовался термин «*corrumpere*», который обозначал либо подкуп судьи, либо изменение показаний в суде за деньги. <...>

Россия не является исключением с точки зрения присутствия коррупционного элемента на разных этапах

исторического развития и попыток противодействовать ему организационными и правовыми мерами. На протяжении практически всей российской истории государство предпринимало различные, прежде всего правовые, меры по противодействию коррупции. К сожалению, актуальной данная тема остаётся и на современном этапе <...>

Возникновению и росту коррупции на Руси, а затем в России способствовала система кормлений, установившаяся ещё в первые века становления государственности. Пытаясь создать некий противовес власти удельных князей, которые постоянно представляли угрозу для великокняжеской власти тем, что являлись вместе со своими дружинниками военной силой, были представителями княжеских фамилий и имели права на престол, великий князь Киевский учредил в городах сначала должности посадников, затем наместников, а в сельской местности – волостелей. <...> Официально система кормлений была ликвидирована в России в 1556 г., однако о том, что многие её принципы сохранились на уровне обычаев делового оборота, свидетельствует неоднократное их воссоздание. <...>

Вопрос о том, в каком юридическом памятнике впервые появились нормы о борьбе с коррупцией, вызывает дискуссию.

Согласно первой точке зрения, это «Русская Правда». Так, Е. А. Титкова считает, что если в первом русском своде законов были определены нормы поведения определённых должностных лиц, то, значит, государство уже начало борьбу со злоупотреблениями.

Другая оценка позволяет назвать первым антикоррупционным источником Псковскую судную грамоту, с датировкой которой, как известно, имеются вопросы. Но в любом случае это конец XIV – середина XV в.

В данном документе встречается упоминание тайного посула.

Третий подход состоит в том, что первым нормативным правовым источником можно считать Двинскую уставную грамоту 1397 г., в ст. 6 которой была предусмотрена ситуация, когда «поймав татя с поличным, его могут отпустить за посул».

И наконец, согласно четвёртой точке зрения о законодательстве, направленном на противодействие коррупции, можно говорить только с великого княжения Ивана III. В Судебнике 1497 г. взяточничество объявлялось преступлением, но наказание зависело от воли великого князя Московского. <...>

Новым этапом борьбы с коррупцией стало издание Иваном Грозным в 1561 г. Судной грамоты, согласно которой при получении взятки судебными чиновниками они подлежали смертной казни. То есть теперь коррупция относилась к разряду особо тяжких преступлений. <...>

В 1713 г. Пётр I издал указ, согласно которому коррупционные действия были определены как «неправедные бедственные, всенародные тягости и похищения лукавые государственной казны» и «неправды и грабительства», которые приводят, прежде всего крестьян, к «разорению и бедности». Использовались термины «взятки» и «посулы». Взятчники назывались злодеями, имущество которых в качестве наказания должно было переходить Великому Государю, а сами они подлежали смертной казни. Высшая мера наказания назначалась и тем, кто давал взятки.

В 1714 г. Петром I был издан ещё один указ, в котором подчёркивалось, что любые чины, как большие, так и малые, в духовной, военной, гражданской, политической, торговой, художественной сферах должны получать только жалованье. Любые проявления коррупции карались

лишением имени, шельмованием и смертной казнью. Впервые уголовная ответственность была установлена и для тех, кто не участвовал в совершении данного преступления, но знал о нём. <...>

В 1763 г. был опубликован Манифест, констатирующий, что в России процветают волокита, насилие и лихоимство со стороны чиновников, а иногда и открытый грабёж.

Согласно указу Екатерины II с 1766 г. информация о выявленных случаях взяточничества становилась всеобщим достоянием в связи с её публикацией. Таким образом, противодействовать коррупции пытались в т. ч. путём формирования негативного общественного отношения к этому явлению. <...>

В I половине XIX в. также предпринимались попытки запретить отдельные проявления коррупционной деятельности. Так, Александр I в 1801 г. издал указ, который был направлен на преодоление обыкновения подношения традиционных хлеба и соли чиновникам во время их визитов, поскольку на это тратились городские и общественные суммы, предназначенные законом для покрытия других расходов. <...>

Данную линию продолжил Николай I. Например, в 1832 г. он издал указ, запрещающий установление памятников, размещение в публичных местах портретов действующих чиновников, даже если они имели несомненные заслуги. <...>

К сожалению, в начале XX в. в России процветали издоимство, лихоимство, казнокрадство, что особенно проявилось в годы сначала Русско-японской, а затем Первой мировой войны. По оценке современных специалистов, это привело к отсутствию доверия к государственным органам и в конечном счёте к царской власти, что стало одной из причин Февральской революции 1917 г.

Большевики, придя к власти, сначала считали, что коррупция является одним из умирающих явлений «старого мира», однако достаточно быстро им пришлось столкнуться с её проявлениями. <...>

21 октября 1919 г. был издан Декрет, согласно которому все дела о взяточничестве передавались в Особый революционный трибунал при Всероссийской чрезвычайной комиссии. В этот же период государственные служащие получили новый социальный статус. Они были приравнены к другим трудящимся.

Резкий подъём коррупции наблюдался в годы НЭПа. Реакцией на это стало издание в 1922 г. Циркуляра народного комиссара юстиции Д. И. Курского, в котором определялись объём понятия «взятка» и формы взяточничества.

В 1920–1930-е гг. основными направлениями противодействия коррупции были, во-первых, включение статей по данным видам преступлений в Уголовные кодексы РСФСР 1922 и 1926 гг.; во-вторых, издание нормативных правовых актов о дисциплинарной ответственности государственных служащих; в-третьих, дополнение правовых мер организационными (например, в 1937 г. было учреждено специальное подразделение по борьбе с хищениями социалистической собственности, спекуляцией и взяточничеством, которое стало структурным подразделением Управления рабоче-крестьянской милиции).

Резкое снижение коррупции в Советском Союзе произошло в 1940–1950-е гг. Это было связано с рядом причин, к которым относились: тяжёлые условия жизни, связанные с войной и послевоенным восстановлением, когда каждый человек был практически на виду; строгость уголовного наказания, фактическое действие репрессивной машины или память о ней в первые годы «оттепели»;

отсутствие информации о проявлениях коррупции (даже судебные процессы носили закрытый характер) и т. д. <...>

В 1980-е гг. ответственность чиновников за коррупционные действия постепенно стала трансформироваться.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1986 г. «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов» для государственных служащих за данные правонарушения было установлено возмещение имущественного ущерба. Продолжением этой тенденции стало Постановление Верховного Совета СССР от 2 июля 1991 г. № 2282-1 «О введении в действие Основ уголовного законодательства Союза ССР и республик», которым была отменена смертная казнь за получение взятки даже при отягчающих обстоятельствах. <...>

В постсоветский период можно выделить два этапа развития нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции.

4 апреля 1992 г. был издан Указ Президента РФ № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», который действовал до 28 июня 2005 г. В Указе был установлен запрет для государственных служащих заниматься предпринимательской деятельностью, а также введена система их аттестации. <...> О значении данного этапа развития противодействия коррупции в России свидетельствует тот факт, что последняя редакция Федерального закона «О противодействии коррупции» датирована 16 декабря 2019 г. <...>

Важной особенностью данного этапа стало принятие программных актов, связанных с разработкой и внедрением стратегии противодействия коррупции. Речь идёт о Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 гг. и Национальной стратегии противодействия коррупции на 2010–2011 гг. Принятие таких актов свидетельствует о формировании целостной и

стратегически выверенной, рассчитанной на длительный период политики государства по противодействию коррупции.<...>

Анализ нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции, позволяет предложить следующую периодизацию в рассматриваемой сфере:

I период. XV – первая половина XVI в.: коррупционные преступления, за которые устанавливалась уголовная ответственность, сводились в основном к взяточничеству в судебной сфере;

II период. Вторая половина XVI–XVII в.: государство ужесточило уголовную ответственность за преступления чиновников вплоть до смертной казни, должностные преступления стали самостоятельным видом преступлений, расширился круг участников коррупционных схем – кроме должностных лиц законодательство предусматривало возможность участия родственников чиновников в получении взяток;

III период. Первая половина XVIII в.: попытка создания системы противодействия коррупции, представляющей собой комплекс законодательных мер, создание контролирующих органов, установление уголовной ответственности за недоносительство о фактах коррупции;

IV период. Вторая половина XVIII в.: придание государственным мерам противодействия коррупции гласности, попытка создания системы поддержки правовых норм, устанавливающих ответственность за должностные преступления, силой общественного мнения, моральным осуждением взяточничества;

V период. Первая половина XIX в.: противодействие отдельным проявлениям поведения должностных лиц и представителей общественности, способствующих процветанию коррупции: подношение подарков, установление памятников чиновникам и т. д.;

VI период. Вторая половина XIX – начало XX в. (действие Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.): становление уголовной ответственности как за лихоимство (взяточничество), так и мздоимство (подарки должностным лицам без совершения правонарушений);

VII период. 1918–1980-е гг.: коррупционные преступления в СССР сначала рассматривались как пережитки «старого режима», а затем как явление, чуждое социалистическому образу жизни; уголовные наказания назначались вплоть до смертной казни;

VIII период. 1990-е гг.: разрушение имевшейся законодательной базы о борьбе с коррупцией, регулирование данных вопросов в основном на уровне подзаконных актов;

IX период. Начиная с 2000-х гг.: оценка высокой степени коррумпированности в России со стороны мирового сообщества, признание противодействия коррупции как одного из направлений международно-правового сотрудничества государств и соблюдения прав человека, становление внутрисударственной системы противодействия коррупции в Российской Федерации, включающей как правовую, так и организационную составляющие. <...>

Противодействие коррупции традиционно пыталась оказывать Церковь путём осуждения взяточничества, служебных злоупотреблений, а также государство посредством принятия нормативных правовых актов разного уровня. Однако моральные нормы, препятствующие мздоимству, лихоимству, практически отсутствовали. Большую часть истории российское общество достаточно нейтрально относилось к фактам проявления коррупции. Таким образом, между важнейшими социальными регуляторами в данной сфере существовал диссонанс.

Пашенцев, Д. А. Развитие законодательства о противодействии коррупции в России: тенденции и исторические этапы / Д. А. Пашенцев, А. А. Дорская // Журнал российского права. – 2020. – № 4. – С. 42–58.

Список источников

Антикоррупционная этика и служебное поведение : научно-практическое пособие / под редакцией И. И. Кучерова, А. М. Цирина. – Москва, 2018. – 124 с.

Антикоррупционное правовое воспитание : научно-практическое пособие / под редакцией Д. А. Пашенцева. – Москва, 2020. – 144 с.

Варфоломеева, Н. П. Исторический опыт борьбы с коррупцией / Н. П. Варфоломеева // Основы экономики, управления и права. – 2013. – № 5. – С. 8.

Волженкин, Б. В. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX – начала XX в. / Б. В. Волженкин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 60–68.

Каздым, А. А. История коррупции / А. А. Каздым // Следователь. – 2014. – № 10 – С. 39.

Касьянов, В. С. Коррупция и борьба с ней в Советской России / В. С. Касьянов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2014. – № 4. – С. 16–25.

Корнева, Н. М. Ответственность за взяточничество по уголовно-материальному праву России XIX – начала XX в. / Н. М. Корнева // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского университета. – 2011. – № 5. – С. 108–120.

Митина, С. И. Должностные преступления в Новгородской губернии XVIII–XIX вв. / С. И. Митина // История государства и права. – 2017. – № 8. – С. 11–15.

Российское законодательство X–XX веков в 9 т. Т. 2 : Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / ответственный редактор тома А. Д. Горский ; под общей редакцией О. И. Чистякова. – Москва : Юридическая литература, 1985. – 520 с.

Судебники XV–XVI веков / под общей редакцией Б. Д. Грекова. – Москва ; Ленинград : Издательство Академии наук СССР, 1952. – 619 с.

Титкова, Е. А. История развития коррупции в России / Е. А. Титкова // Молодой учёный. – 2019. – № 2. – С. 160–162.

Худяков, С. С. Тенденции развития законодательства по противодействию и борьбе с коррупцией в современной России / С. С. Худяков // Социально-экономические явления и процессы. – 2011. – № 3–4. – С. 407–414.

Цирин, А. М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции / А. М. Цирин // Журнал российского права. – 2011. – № 2. – С. 12–24.

Черногор, Н. Н. Роль этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило, О. А. Иванюк // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 130–141.

Раздел II

МОДЕЛИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Р. В. Антропов,

заведующий Лабораторией контрастивных исследований
немецкой и российской систем права

Забайкальского института предпринимательства –
филиала Центросоюза РФ

«Сибирский университет потребительской кооперации»,

доцент кафедры уголовного права и уголовного процесса

Забайкальского государственного университета,

кандидат юридических наук, доцент;

Н. А. Антропова,

заведующая Лингвистической лабораторией

Забайкальского института предпринимательства –
филиала Центросоюза РФ

«Сибирский университет потребительской кооперации»,

профессор кафедры европейских языков и лингводидактики

Забайкальского государственного университета,

доктор филологических наук, доцент

Институт уполномоченного по противодействию коррупции как один из инструментов борьбы с коррупцией в административном секторе Федеративной Республики Германия

*Согласно международным рейтингам, Германия входит
в группу стран с относительно низким уровнем коррупции.
Этого удалось достичь благодаря совместным усилиям*

компетентных органов, общественности, СМИ. Однако по сравнению с другими областями (экономика, юстиция, политика) уровень коррупции в административной сфере неизменно высокий. В связи с этим Министерством внутренних дел ещё в 1998 г. была дана директива учредить при земельных и муниципальных органах власти правовой институт уполномоченного по антикоррупционной деятельности. С тех пор такие уполномоченные действуют в большинстве ландтагов, министерств, управлений делами, публичных учреждений, включая университеты, а также в некоторых федеральных ведомствах. Их задачи и функции подробно освещаются в данной статье. <...>

В рейтинге международной негосударственной антикоррупционной организации «Transparency International» Германия в 2018 г. заняла 11 место среди 180 стран мира по незапятнанности репутации относительно коррупционной составляющей в публичной сфере, поднявшись на одно место выше по сравнению с предыдущим годом. При этом добрых $\frac{2}{3}$ стран демонстрируют уровень коррупции от достаточно высокого до очень высокого.

Поскольку Россия в вышеупомянутом рейтинге занимает лишь 138 место, то стоит, на наш взгляд, изучить опыт тех стран, которые добились существенных успехов в деле противодействия коррупции и взяточничеству на всех уровнях.

Выбор пал на Германию, нам представляется весьма ценным её опыт использования института «уполномоченного по антикоррупционной деятельности» в качестве одного из эффективных средств, пресечения коррупции в административной сфере. При изучении данного вопроса нами были использованы оригинальные немецкоязычные источники, не переведённые на русский язык и потому малодоступные для массового российского читателя.

История нового для Германии правового института уходит корнями в конец XX в. Причиной его появления стало возросшее число резонансных коррупционных дел в публично-правовом управлении, ставших достоянием широкой общественности благодаря активной позиции СМИ. Уже в 1996 г. на Общегерманском съезде городов, в целях превентивных мер по противодействию коррупции в административной сфере, было предложено учредить антикоррупционную инстанцию при административных учреждениях. <...>

Как такового не существует определения понятия «уполномоченный по антикоррупционной деятельности», однако понять его суть можно исходя из стоящих перед ним задач. Так, согласно упомянутой директиве, в компетенцию назначаемых уполномоченных могут входить следующие задачи:

а) выполнение функции контактного лица, к которому может обратиться как любой работник административного ведомства (в т. ч. минуя промежуточные инстанции), так и обычный гражданин при установлении ими фактов коррупции или подозрении на оные (речь идёт о злоупотреблении лицом доверенной ему властью в целях личной выгоды или наживы);

б) поддержка руководства органов власти в борьбе с коррупцией, консультирование членов администрации по вопросам противодействия коррупционной деятельности;

в) консультирование граждан, обратившихся к контактному лицу по поводу известных им случаев коррупции или при подозрении на них;

г) просвещение всех работников ведомств через организацию регулярных информационных мероприятий на тему борьбы с коррупцией;

д) регулярное повышение собственной квалификации (участие в семинарах, конференциях, съездах и т. п.);

е) выявление и анализ признаков коррупции на основе собственных наблюдений;

ж) участие в осведомлении общественности о служебных и уголовно-правовых санкциях в отношении лиц, уличённых в коррупции.

Уполномоченные назначаются в официальном порядке, как правило, из числа служащих ведомства (реже привлекаются сторонние лица), исполняют свои функции большей частью на общественных началах, подчиняются ревизионной инстанции при земельных министерствах внутренних дел либо непосредственно главе административно-территориальной единицы, например, обер-бургомистру. Полномочия одного лица могут распространяться на несколько управленческих инстанций. Об их назначении оповещается весь внутриведомственный персонал. Они наделены правом обращаться непосредственно к руководству ведомства. Если уполномоченный узнаёт о фактах, подтверждающих подозрение в коррупционном преступлении (он должен реагировать, в т. ч. на анонимные донесения), он оповещает об этом руководство ведомства и вносит предложения по проведению внутреннего расследования, осуществлению мер против сокрытия установленных фактов, оповещению органов уголовного преследования. Руководство ведомства распоряжается принять меры, необходимые для выяснения обстоятельств дела. Уполномоченный имеет право на получение всей необходимой информации, однако ему не могут быть переданы дисциплинарные полномочия, и он не может выступать в роли дознавателя в дисциплинарном разбирательстве. Ведомства должны оповещать уполномоченного своевременно и в полном объёме о принятых мерах в отношении инцидентов, связанных с коррупцией. Он не должен в законном порядке оповещать следственные органы о случаях коррупции, не обязан следовать чьим-либо распоряжениям

и не может быть каким-либо образом ущемлён в своих действиях. Уполномоченный не должен разглашать имена своих информаторов (осведомителей), а также полученные им конфиденциальные сведения о работниках даже после окончания срока полномочий. <...>

Уполномоченные по антикоррупционной деятельности имеются при высших земельных и региональных органах власти (ландтагах, министерствах, управлениях делами, мэриях и т. п.), в публичных учреждениях (в т. ч. в университетах), а также в некоторых федеральных ведомствах, например в Федеральном агентстве по труду, Федеральном ведомстве по делам семьи и гражданского общества. Как правило, у них имеются заместители, и им часто предоставляется гибкий график работы. В некоторых федеральных землях уполномоченные действуют параллельно с заместителями глав, наделённых правами решать те же вопросы. Уполномоченный должен обладать профпригодностью на государственную административную должность высшего ранга либо иметь иное соразмерное образование. С ним можно общаться лично либо связаться по телефону или электронной почте. При необходимости анонимность обеспечивается специальным аппаратно-программным оснащением. С уполномоченными контактируют, как правило, те люди, которые по разным соображениям не хотят обращаться непосредственно в полицию или прокуратуру.

В качестве контактного лица в некоторых землях (Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz) выступают так называемые адвокаты доверия, или омбудсмены. Они облечены теми же функциями, что и уполномоченный по антикоррупционной деятельности. Адвокат доверия представляет собой независимое контактное лицо, работающее по договору с Министерством внутренних дел, к нему может обратиться по вопросам коррупции и получить необходимую помощь на безвозмездной основе любой гражданин,

включая работников земельных органов управления и деловых партнёров администрации. Это, как правило, авторитетные люди с большим опытом работы. Адвокат доверия выясняет обстоятельства дела и оценивает доводимые до него сообщения на достоверность и уголовно-правовую релевантность. <...>

Неустанную борьбу с коррупцией в различных сферах (государственном управлении, экономике, органах юстиции, политике) ведут и различные компетентные органы: ревизионные отделы при органах власти, полиция, прокуратура, участковые суды. Не последняя роль отводится прессе и общественным организациям. Таким образом, противодействие коррупции ведётся в ФРГ по принципу «чем больше глаз, тем лучше» (нем. Mehr-Augen-Prinzip). <...>

Что касается России, то здесь сегодня нет как такового института уполномоченного по противодействию коррупции. <...> И всё же, основываясь на опыте Германии, можно предположить, что институт уполномоченного (либо омбудсмана) по антикоррупционной деятельности в административной сфере удачно дополнил бы существующую систему превентивных мер, этим самым расположив её ближе к человеку, будь то государственный служащий или обычный гражданин, считающий своим долгом призвать коррупционера к ответственности.

Антропов, Р. В. Институт уполномоченного по противодействию коррупции как один из инструментов борьбы с коррупцией в административном секторе Федеративной Республики Германия / Р. В. Антропов, Н. А. Антропова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 6. – С. 46–49.

Список источников

Heinzelmann, R. Der Antikorruptionsbeauftragter und seine Aufgaben und Kompetenzen / R. Heinzelmann // Haufe. 2019. – URL: https://www.haufe.de/compliance/rechtspolitik/rechtliche-grundlagen-geheimnisschutzgesetz-im-ueberblick_230132_481510.html (дата обращения: 21.04.2020).

Nagel, H.-G. Der Antikorruptionsbeauftragte in der öffentlichen Verwaltung / H.-G. Nagel // Neues Verwaltungsmanagement, Grundwerk 2007 / Hrsg. von Ch. Schaefer und J. Fischer. – Berlin. – 2009. – F. 2.7. – S. 3–14.

П. Н. Кобец,
главный научный сотрудник
ВНИИ МВД России,
доктор юридических наук, профессор

О роли органов государственной власти и местного самоуправления государств Латинской Америки в противодействии коррупции

Актуальность выбранной проблемы состоит в том, что во втором десятилетии XXI столетия череда коррупционных скандалов пошатнула и ослабила работоспособность некоторых латиноамериканских государств. В этой связи объектом настоящего исследования выступил анализ системы органов государственной власти латиноамериканских государств по борьбе с коррупцией. <...>

<...> Коррупционные проявления и последовавшие за ними громкие скандалы не прошли незаметно для ряда государств Латинской Америки. Они отразились не только на внутренней, но и на внешней политике рассматриваемых стран, понизив их имиджевые и геополитические характеристики. И, в т. ч., оказали непосредственное воздействие на региональную и глобальную расстановку политических сил, социальную и политическую стабильность в латиноамериканском регионе. Их влияние стало заметно ощущаться и на межгосударственном сотрудничестве. А самое главное, что последствия коррупционных проявлений оказали негативное воздействие на латиноамериканские государства вне зависимости от их уровня экономического развития, политического режима и гражданского общества.

<...> невысокая эффективность и бессилие государства в процессе выполнения его основных функций (в первую очередь связанных с обеспечением безопасности населения), проблематика коррупционных проявлений не только порождает проблемы с законом, но и чревата эскалацией и нарастанием остроконфликтных ситуаций, увеличением насилия. Обозначенные перечисленные условия расцениваются подавляющим большинством жителей государств латиноамериканского региона в качестве реальной угрозы. <...>

По мнению З. В. Ивановского, степень коррупционных проявлений действительно фактически независима от государственной экономической модели, при этом отчётливо видны различия в наиболее часто встречаемых приёмах и методах, связанных с незаконным обогащением. Так леворадикально ориентированные правительства пытаются использовать в личных целях государственную собственность. При повышенной бюрократизации распространены взятки, связанные с преодолением барьера при получении государственного заказа. Дефицит товаров и услуг в государственном секторе при небольшой конкуренции увеличивает масштабы бытовой коррупции.

Не вызывает возражений утверждение З. В. Ивановского о том, что в латиноамериканских государствах проявления коррупции в большинстве своём ассоциируются с госсектором. При этом, как показала многочисленная практика, в крупных коррупционных скандалах не обошлось без участия частных компаний, которые непосредственно были связаны с политической элитой. Коррупционная составляющая была и во время оказания помощи при финансировании избирательных кампаний, при подкупе представителей законодательной власти с целью принятия нужных бизнесу законодательных актов, а также государ-

ственных служащих для избегания предусмотренных законодательным порядком тендерных процедур.

Ряд исследователей отмечают, что фактически большинство латиноамериканских государств, в период экономического благоденствия разрабатывали и проводили эффективную социальную политику, которая способствовала совершенствованию и развитию социальной сферы, увеличению занятости населения, развитию здравоохранения и образования. Стоит также отметить, что основная масса удачных общесоциальных программ по большей части была направлена на решение острейшей и болезненной темы обществ Латинской Америки – снижения бедности населения, которая в конечном итоге была сокращена.

<...> В результате вышесказанного можно отметить, что активная работа по формированию адресной и целенаправленной социальной политики в странах Латинской Америки в период «золотого десятилетия» выступила в качестве основы по формированию позитивной позиции населения к основам демократического строя. Однако при этом даже длительный интенсивный экономический рост не помог рассматриваемым государствам преодолеть накопившиеся социально-экономические трудности. Сопровождающаяся целенаправленная деятельность по искоренению бедности в регионе, кроме всего, по всей видимости, нуждалась в постоянных усилиях по снижению социального расслоения, а также созданию одинаковых возможностей для каждого общественного слоя и группы. В большинстве своём отмеченные социальные проблемы не нашли своего разрешения.

Зарубежные исследователи коррупционной преступности в латиноамериканском регионе среди особенностей коррупционных проявлений указывают на низкий уровень коррупции в отдельных странах с более высоким показателем их ВВП. Они также полагают, что бытовая коррупция

распространяется не только среди населения с невысоким уровнем дохода; при этом учёные не пытаются привязывать бытовую коррупцию к высокому уровню бедности, а, наоборот, считают, что она также присуща средним и состоятельным слоям граждан, предпочитающим давать взятки и избегать различных видов ответственности. Также среди основных причин, способствующих коррупционным проявлениям, зарубежные исследователи отмечают высокий уровень безработицы, невысокий образовательный уровень, недостаточную социальную мобильность. <...>

Относительно условий, способствующих распространению политической коррупции, то, по мнению ряда специалистов, гипотетически любая латиноамериканская демократическая президентская республика, в которой чётко присутствует разделение властей, способна применять систему сдержек и противовесов в целях недопущения коррупционных скандалов. Тем не менее на практике существующие в ряде государств рассматриваемого региона слабые государственные институты, оппозиционные силы и гражданское общество не имеют возможности осуществлять необходимый контроль за исполнительной властью.

В любом латиноамериканском государстве, бесспорно, присутствуют свои отличительные черты и специфика: состояние общественной безопасности и коррупции в Мексике не похоже на ситуацию в анализируемой сфере в Аргентине, Бразилии, Чили и иных странах латиноамериканского региона. Так, в частности, например, в Уругвае и Коста-Рике экспертами отмечаются высокая степень гражданской и правовой культуры, уважительное отношение к соблюдению законодательных норм и политическим институтам. Но в то же время абсолютно очевидными и явными являются факты того, что всем латиноамериканским странам нужно больше государственности. А для выполнения своих функций этим государствам необходимо

соответствующее законодательство, а также развитые государственные институты.

Таким образом, важной мерой в сложившейся ситуации могут выступить разработка и реализация органами государственной власти политики, направленной на изживание самой культуры коррупции. Одновременно с этим важно понимать, что практика применения силовых методов для разрешения проблемы, связанной с искоренением коррупции, как показывает богатейший мировой опыт, не только себя не оправдывает, но и в большинстве случаев оказывается контрпродуктивной. Так, в частности, ярким примером рассматриваемой ситуации могут служить не увенчавшиеся успехом многочисленные попытки, предпринимаемые государствами Латинской Америки по радикальному очищению полицейских служб от погрязших в коррупции сотрудников. А также эксперименты по привлечению для противодействия криминальным проявлениям вооружённых сил.

Кобец, П. Н. О роли органов государственной власти и местного самоуправления государств Латинской Америки в противодействии коррупции / П. Н. Кобец // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 2. – С. 43–47.

Список источников

Дьякова Л. В. Современная политическая ситуация в Чили и правительство «нового большинства» / Л. В. Дьякова // Ибероамериканские тетради. – 2015. – № 3. – С. 18–24.

Ивановский З. В. Коррупция как системный фактор / З. В. Ивановский // Латинская Америка. – 2017. – № 2. – С. 12–35.

Кобец П. Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате

и возможности его использования в отечественной законодательной практике / П. Н. Кобец // Международное публичное и частное право. – 2008. – № 5. – С. 42–46.

Кобец П. Н. Особенности противодействия коррупции в Китае / П. Н. Кобец // Безопасность бизнеса. – 2017. – № 5. – С. 25–32.

Трунцевский Ю. В. Борьба с коррупцией в Нигерии (в 2014 г. Россия имела с Нигерией одинаковый индекс восприятия коррупции) / Ю. В. Трунцевский // Международное публичное и частное право. – 2017. – № 1. – С. 44–48.

Яковлева Н. М. Латинская Америка: президентская власть и оппозиция в XXI веке / Н. М. Яковлева // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2018. – № 3. – С. 166–184.

С. В. Кузякин,

доцент кафедры публичного права
Московского государственного института
международных отношений МИД России,
кандидат юридических наук

Противодействие коррупции: российский и зарубежный опыт

В настоящее время коррупция и противоправные действия, связанные с ней, распространились на все уровни организации управления. В России преступления коррупционной направленности по-прежнему занимают одну из лидирующих позиций в отчётах правоохранительных органов. Тем более актуальными становятся вопросы поиска эффективных путей противодействия коррупционным схемам чиновников и руководства юридических лиц. Этим, несомненно, важным вопросам, на основе анализа опыта США и Великобритании, посвящена предлагаемая статья.

Вопросы, связанные с противодействием коррупции, всегда стоят особняком и являются актуальными для развивающихся демократических государств. Ведь именно коррупционные действия должностных лиц органов власти являются факторами, тормозящими развитие страны, ущемляют права и свободы граждан и в итоге снижают денежные поступления в бюджеты всех уровней.

Для эффективного противодействия коррупционной угрозе принимается комплекс превентивных и профилактических мер со стороны органов власти и их должностных лиц, уполномоченных осуществлять контролирующие функции. Однако, как и все люди, наделённые определёнными властными полномочиями, они сами могут стать субъектами коррупционной деятельности и принести ещё больший вред обществу и государству.

В современном мире коррупция выходит за пределы границ отдельных государств и лишь аккумуляцией совместных усилий можно ей противодействовать. В связи с этим многие государства, входящие в Организацию Объединённых Наций (ООН) и Совет Европы, обсудили и приняли ряд международных конвенций, способствующих борьбе с коррупцией должностных лиц органов власти.

К таким документам относятся, в частности:

– Конвенция Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» 1990 г. (ратифицирована Россией 28 мая 2001 г.);

– Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. (ратифицирована в России 25 июня 2006 г.);

– Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. (ратифицирована Россией 26 апреля 2004 г.);

– Конвенция ООН против коррупции 2003 г. (ратифицирована Россией 8 марта 2006 г.).

Названные международные акты ратифицированы Российской Федерацией, вследствие чего их положения активно имплементируются в российскую правовую систему. Это способствует совершенствованию правового механизма, а также усиливает эффективность методов противодействия коррупции. <...>

Вышеназванные международные акты принимаются непосредственно для противодействия коррупции на различных уровнях власти. Однако для эффективности их применения сначала необходимо определить, что же такое коррупция и её проявления в обществе. <...>

Ратифицированные Россией акты ООН и Совета Европы в своём содержании перечисляют деяния, признаваемые коррупционными, тем самым в совокупности давая определение явлению коррупции.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности к коррупционным деяниям, прежде всего, относит подкуп национальных публичных должностных лиц, членов государственных и национальных публичных собраний, иностранных публичных должностных лиц, членов иностранных публичных собраний, должностных лиц международных организаций, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов; активный и пассивный подкуп в частном секторе; злоупотребление влиянием в корыстных целях (в т. ч. в сфере таможенного регулирования); отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией; правонарушения в сфере бухгалтерского учёта.

В Конвенции ООН против коррупции, принятой на 4 года позже, к вышеперечисленным добавлены такие противоправные деяния, как хищение, незаконное обогащение, неправомерные присвоение или иные нецелевые использования имущества должностным лицом органа власти и сокрытие. <...>

Исходя из анализа положений названных конвенций, можно сделать вывод, что в международном праве не выработана единая концепция к определению столь многопланового явления, как коррупция. Она проявляется достаточно часто в различных сферах государственного регулирования и в совершенно различных формах.

<...> целесообразно проанализировать некоторые нормативные акты зарубежных государств, с целью рассмотрения возможности внедрения отдельных их положений в правовую систему России. В частности, опыт противодействия коррупции в США и Великобритании намного богаче отечественного, что связано, прежде всего, с его длительной апробацией.

- **США**

В Соединённых Штатах Америки Закон «О коррупции за рубежом» (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA) был принят в 1977 г. и стал серьёзной помехой коррупции не только в США, но и в большинстве развитых государств современного мира. До этого события взяточничество и взаимное оказание услуг для получения государственных выгод считалось совершенно нормальной практикой и было распространено повсеместно. Основой FCPA служит положение о борьбе со взяточничеством, запрещающее американским эмитентам, предприятиям или любому лицу в США физически предоставлять или обещать что-либо, имеющее ценность, иностранному должностному лицу с намерением получить или сохранить бизнес. Спустя 25 лет, в 2002 г., законодательство о противодействии коррупции в США получило своё развитие в Законе Сарбейнза – Оксли, который ужесточил требования к финансовой документации организаций.

<...> Анализируя положения Закона США «О коррупции за рубежом», можно прийти к выводу, что условно он разделяется на две обособленные части.

Первая часть содержит положения о противодействии взяточничеству и запрет коррумпирования должностных лиц за рубежом. Нормы данной части предполагают запрет на обещание или передачу денежных средств или иных предметов, представляющих материальную ценность, любому иностранному должностному лицу с целью получения или сохранения возможности ведения бизнеса, или получения иного незаконного преимущества.

Вторая часть полностью посвящена правилам ведения и предоставления бухгалтерской документации компании, а также порядку проведения внутреннего аудита (проверок) в финансовых организациях.

Нормы Закона США «О коррупции за рубежом» распространяются на коррупционные действия правонарушителей в отношении иностранных должностных лиц. При этом под термином «иностранное должностное лицо» понимаются сотрудники или гражданские служащие иностранных органов власти, а также работники общественных международных организаций. Устанавливается ответственность и для представителей должностных лиц и посредников, участвующих в передаче денежных средств и иного имущества, имеющего материальную ценность.

<...> Особенностью FCPA является и то, что его положения касаются не только конкретных выплат денежных средств и передачи иных ресурсов чиновнику, но действуют также и в отношении обещания осуществить подобные действия. То есть даже если не было факта дачи взятки, а было дано обещание её передать, возникает основание для возбуждения уголовного дела о коррупции, что существенно отличается от положений российского законодательства, в котором наказуемо только конкретное противоправное действие.

Помимо этого, Законом США не устанавливается минимальный размер суммы взятки стоимости подаренной должностному лицу вещи, оказанной услуги. Это положение существенно отличается от норм российского законодательства против коррупции, поскольку у нас принято называть законным «подарком» вещи стоимостью менее 3 тыс. руб. В данном случае, по нашему мнению, следует перенять опыт зарубежных коллег и полностью запретить принятие любой выгоды для должностного лица, чтобы не стимулировать его к вынуждению обратившегося гражданина «дарить» чиновнику любые вещи вне зависимости от их реальной стоимости. Тем самым будет усилена ответственность должностного лица перед гражданами

и государством, отпадёт необходимость «задобрить» его для осуществления юридически значимого действия. <...>

Относительно 2-й части положений FCPA и его логического продолжения в нормах Закона Сарбейнза–Оксли о необходимом контроле финансовых учреждений и проверке их документации установленные требования, по нашему мнению, не являются избыточными. Грамотно налаженная система аудита и документирования сделок позволяет надзорным органам власти иметь подробную информацию о деятельности организации и в случае проведения расследования оценить степень нарушения закона.

Вместе с тем компании сами заинтересованы в своевременном предоставлении исчерпывающей информации о своей деятельности контролирующим органам в целях избежания материальных санкций со стороны государства и для предотвращения совершения правонарушений в области коррупции своих подчинённых. По нашему мнению, чёткий контроль за отчётностью юридических лиц, несомненно, сказывается положительно на профилактике и выявлении возможных коррупционных проявлений. Формы и методы работы сотрудников контрольных органов США заслуживают отдельного внимания с целью применения их в деятельности аналогичных органов в России.

Законодательство США устанавливает серьёзную ответственность за правонарушения, связанные с коррупцией. К взяточникам и взяточполучателям применяются меры уголовной ответственности в виде лишения свободы, а организация может быть подвергнута санкциям в виде многомиллионного штрафа. Кроме того, к юридическому лицу применяют обязательную процедуру профилактики коррупционных проявлений, создаётся служба внутреннего контроля, отчётная перед органами власти. Размер штрафов для организаций в соответствии с FCPA может достигать 25 млн долл. США за каждое нарушение, а для физи-

ческих лиц – до 5 млн долл. США и лишение свободы на срок до 20 лет. Меры достаточно жёсткие, но эффективные.

<...> Возможность последствий, применяемых в США, побуждает организацию тщательно подходить к назначению должностных лиц на ключевые посты и ведению своей деятельности исключительно законными способами. Подобный опыт, возможно, будет полезен для применения и в Российской Федерации, где последствия для юридических лиц не являются столь значительными (несмотря на большие штрафы «до стократной суммы денежных средств... незаконно переданных или оказанных, либо обещанных или предложенных от имени юридического лица» ст. 19.28 КоАПРФ).

• **Великобритания**

Во многом схожим путём противодействия коррупции пошла Великобритания, приняв в 2011 г. Закон «О борьбе со взяточничеством» (Bribery Act – УКВА). Указанный Закон заменил собой практически всё предшествующее законодательство Великобритании, регулировавшее антикоррупционную деятельность, и стал серьёзным подспорьем в борьбе с коррупцией в зарубежных странах. Названный нормативно-правовой акт имеет экстерриториальное действие. Таким образом действие его предписаний распространяется на организации, которые ведут деятельность или имеют свои филиалы и представительства на территории Великобритании, при этом не имеет значения, где конкретно осуществлялись коррупционные действия. <...>

По примеру США британское законодательство возлагает обязанности на юридических лиц принимать меры по предупреждению активного и пассивного взяточничества. В компаниях создаются специальные комитеты по противодействию взяточничеству, что является составной частью национальной политики соблюдения антикоррупционного

законодательства. Данные подразделения организации направлены на проведение профилактических мер с сотрудниками о недопустимости принятия «ценных подарков», наличных денежных средств за оказание услуг и преференций третьим лицам. Развитие британского института аудита организаций и создания специальных комитетов во многом обязано адаптации норм американского Закона Сарбейнза–Оксли 2002 г.

Подводя итог анализу опыта США и Великобритании в сфере противодействия коррупции, можно сделать вывод, что в этих развитых государствах борьба с коррупцией происходит во всех сферах общественной жизни, особое внимание уделяется мерам профилактического характера в организациях, а в обществе формируется устойчивое неприятие данного явления. Российский законодатель преимущественно противодействует коррупции внутри государственного аппарата, при этом постоянно совершенствуя формы и методы осуществления антикоррупционного контроля. <...>

Наглядным примером принятия зарубежного опыта и постепенного внедрения в России может служить «Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы», где чётко прослеживается идея противостояния коррупции на всех уровнях власти. <...> Деятельность существующих правоохранительных органов, имеющих отдельные полномочия по борьбе с коррупцией, оказывается недостаточной для полного искоренения этого пагубного явления. В таком случае имеет смысл создать специализированные органы по противодействию коррупции на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления, где они не организованы в настоящее время. Это позволит усилить проводимую в настоящее время политику по противодействию коррупции и эффективнее реализовывать на практике вводимые меры государственного принуждения. <...>

Кузякин, С. В. Противодействие коррупции: российский и зарубежный опыт / С. В. Кузякин // Закон и право. – 2018. – № 5. – С. 150–155.

Список источников

Лабин, Д. К. О месте международного инвестиционного права в системе международного права / Д. К. Лабин, А. В. Соловьёва // Московский журнал международного права. – 2018. – № 3. – С. 40–51.

Логинов, Е. А. Некоторые проблемы определения таможенной стоимости товаров в условиях ЕАЭС / Е. А. Логинов // Вестник Московского гуманитарно-экономического ин-та. – 2017. – № 1. – С. 48–52.

Логинов, Е. А. Проблемы взаимодействия таможенных органов в сфере уголовно-правовой политики в условиях Евразийского экономического союза / Е. А. Логинов // Вестник Академии права и управления. – 2017. – № 49. – С. 39–43.

Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы // СПС «Консультант плюс».

Поляков, М. М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении / М. М. Поляков // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9. – С. 109–115.

Симонова, А. Е. Вопросы эффективности организации Объединённых в отношении современных угроз миру / А. Е. Симонова // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2016. – № 14–2. – С. 139–140.

Шарова, С. А. Антикоррупционное регулирование в России и США / С. А. Шарова, К. С. Уивер, Р. Брегман, Г. С. Коллини // Закон. – 2015. – № 5. – С. 29–34.

С. Л. Россошик,
старший преподаватель
кафедры общеправовых дисциплин
Волгодонского филиала
Ростовского юридического института МВД России

Н. Р. Шайдуллина,
преподаватель
кафедры профессиональной подготовки
Уфимского юридического института МВД России
(Башкортостан)

Транснациональная коррупция в условиях глобализации как вызов мировой системы безопасности

Актуализируется проблема роста транснациональной коррупции в условиях глобализации и роль транснациональных корпораций в её распространении.

Начало XX в. ознаменовалось одновременно и началом системных революционных трансформаций, постепенно разрушающих традиционные социально-экономические структуры государств и формирующих основы нового глобализированного мироустройства, что потребовало от человечества новых подходов к анализу и прогнозированию этих явлений. Глобализация принесла человечеству и негативные последствия, которые на сегодняшний день уже достигли своей остроты и стали поистине глобальными: потеря национальной идентичности и культуры малочисленных народов, рост международной организованной преступности, коррупции, терроризма, нарушений авторских прав на интеллектуальную и промышленную собственность, киберпреступления и т. д.

Рост коррупции в государственном аппарате стимулирует разложение политической системы и разрушает

структуры государственного управления, постепенно выстраивая такую модель политического устройства, где теневые государственные механизмы становятся зачастую эффективнее, чем законная власть. Коррупция уже давно переросла статус национально-государственной проблемы отдельных стран и стала транснациональным явлением, одним из основных инструментов влияния организованной преступности на все сферы международной жизни. <...>

После распада СССР все бывшие союзные республики, включая Россию, были вовлечены в мировые глобализационные процессы уже с первых лет независимости. Рухнувшая экономическая система социалистического лагеря больше не смогла питать национальные экономики десятков государств, которые стали открытыми для мира во всех смыслах, в том числе и для международного криминала. <...>

Процесс глобализации международной организованной преступности развивался тем же путём, по которому шли и транснациональные корпорации, открывающие свои филиалы в различных странах, использующие новейшие научно-технические достижения и коррупционные механизмы.

Кроме того, экономический и научно-технический потенциал транснациональных корпораций может превышать совокупный потенциал определённых коалиций государств, что позволяет им даже претендовать на государственно-правовой статус, тем самым посягая на суверенитет и национальную безопасность отдельных стран.

С целью получения прибыли крупные транснациональные корпорации выходят в различных странах далеко за пределы экономики, они активно влияют на процессы принятия политических решений, вмешиваются в государственное управление и правосудие путем подкупа должностных лиц, а также национальных, политических и религиозных лидеров.

Рост коррупции, безусловно, ставит под угрозу национальную безопасность любого государства, так как она прямо или косвенно влияет на систему государственного управления, экономику, политику, правоохранительную сферу.

Декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях», принятая Генеральной ассамблеей 16 декабря 1996 г., определила международное взяточничество как центральное звено транснациональной коррупции.

По нашему мнению, прослеживается связь между ростом иностранных инвестиций и взяточничеством, особенно в развивающихся странах или находящихся на этапе переходной экономики. Неравномерное распределение ресурсов, доходов и богатств, безусловно, приводит к возникновению неравенства как в рамках одной страны, так и между государствами, обострению проблемы бедности, что создаёт зоны социального напряжения.

Концентрация финансов, производства и новейших технологий в определённых центрах приводит к неравномерному развитию экономики и, как следствие, к социальным проблемам. <...>

В каждой цивилизованной стране мира борьба с коррупцией определяется как приоритетное направление деятельности государства и его правоохранительных органов, существует своё антикоррупционное законодательство. Однако в мировом масштабе этого явно недостаточно. <...>

Поэтому, на наш взгляд, необходимо, прежде всего, не только направить усилия на совершенствование нормативно-правовой базы для борьбы с транснациональной коррупцией и разработку соответствующего научно-методического обеспечения антикоррупционной деятельности, но, главным образом, на международное сотрудни-

чество в этом направлении и создание в мировом сообществе атмосферы нетерпимости к коррупции.

Россошник, С. Л. Транснациональная коррупция в условиях глобализации как вызов мировой системе безопасности / С. Л. Россошник, Н. Р. Шайдуллина // Закон и право. – 2021. – № 3. – С. 139–140.

Список источников

Зубенко, В. В. Историко-институциональный подход к принятию политических решений в сфере противодействия Российской Федерации различным формам организованной преступности в системе международных отношений / В. В. Зубенко, Д. Н. Тишкин, А. П. Шувалов // Философия права. – 2019. – № 2. – С. 61–70.

Лунеев, В. В. Эпоха глобализации и преступность / В. В. Лунеев. – Москва : Инфра-М, 2007. – 272 с.

Шувалов, А. П. Оперативно-розыскное прогнозирование в сфере противодействия религиозному экстремизму : актуальные вопросы комплексного взаимодействия институтами гражданского общества / А. П. Шувалов, Д. Н. Тишкин // Юрист-Правоведь. – 2020. – № 1. – С. 135–140.

Д. Шапиро,
магистрант
Университета Брауна (США)

Проблема политической коррупции в современной американской науке и практике

Исследуется феномен коррупции в системе властеотношений, т. е. политической коррупции, на примере США. Автор высказывается о чрезвычайной актуальности решения проблемы политической коррупции в американской науке и практике. <...>

В представлении среднего американца термин «коррупция» обычно ассоциируется с развивающимися странами, которые имеют колониальное прошлое и где, как правило, выражено сочетание слабого правительства и богатства природных ресурсов. Однако при более тщательном анализе оказывается, что существуют формы коррупции, которые встречаются и в развитых странах, в т. ч. и в США. Возможно, такие грубые формы коррупции, как взяточничество, здесь встречаются реже, чем в других регионах мира, но американское общество от них также не застраховано. Но, что более важно, они дополняются более завуалированными формами коррупционной деятельности. Ниже мы рассмотрим примеры как явных, так и неявных коррупционных проявлений в политической жизни современного американского общества, а также попытаемся объяснить, почему некие действия, которые на первый взгляд не представляются коррупционными в традиционном смысле, с позиции ряда американских учёных необходимо относить к современным формам коррупции. <...>

В научной дискуссии выделяется множество разных аспектов политической коррупции в США. Основной вид коррупции – взяточничество – является идеей, чаще всего признаваемой американцами «коррупционным действием». Взяточничество представляет собой наиболее грубую, базовую форму коррупции. <...> Понятие взяточничества хорошо разработано в американской юриспруденции, поэтому квалификация соответствующих деяний не вызывает значительных сложностей в практике привлечения к ответственности в США. Это верно и для американского конституционного права, в т. ч. благодаря конституционным нормам. <...>

Хорошим примером является дело американского политика Рода Благоевича, осуждённого в 2009 г. за коррупционные преступления. В 2002 г. Род Благоевич был избран губернатором штата Иллинойс. Период его работы характеризовался многочисленными скандалами и странностями при осуществлении полномочий. Однако ключевым моментом его губернаторства стала его попытка «продать» вакантный пост в Сенате, покинутый в 2008 г. президентом Бараком Обамой. По закону Иллинойса губернатор при появлении вакансии сенатского поста обязан назначать замену. Благоевич решил предложить пост сенатора в обмен на личное обогащение в форме пожертвования для своей избирательной кампании, в обмен на важные посты для себя и жены, также пост помощника в новом президентском кабинете и т. д.

Согласно Конституции Благоевич был отстранён от должности в порядке импичмента: имел место долгий судебный процесс, в результате которого губернатор был приговорён к лишению свободы на срок до 14 лет. Это дело транслировалось по телевидению, в связи с чем Благоевич стал широко известным персонажем в США. Дело Благоевича во многом напоминает классический и романтизиро-

ванный американскими СМИ сюжет борьбы с политической коррупцией: тайные договоры, облава и расследование ФБР, юридическая битва в суде, итоговый импичмент, позор и заключение под стражу для политического мошенника. Подобных историй в американской политической практике немало, среди них дела таких фигурантов, как Берни Мэдофф, Артур Андерсен и др.

Между тем коррупция является понятием гораздо более широким и касается далеко не только взяточничества. Доказательство этому мы можем извлечь, в частности, из законодательства об ограничениях дел публичных должностных лиц. В первую очередь это касается так называемого Закона Хэтча.

Закон Хэтча – это законодательный акт, введённый в США в 1939 г., который был предназначен для того, чтобы предотвратить политизацию в назначение сотрудников, работавших в государственных программах «Нового курса» Франклина Рузвельта. Закон до сих пор действует и задаёт рамки того, что можно и чего нельзя делать государственным служащим «на дежурстве», т. е. во время осуществления ими полномочий по службе. Среди основных запретов Закона Хэтча можно привести такие – государственному служащему запрещено:

- заниматься политической деятельностью: пока сотрудник «на дежурстве», в любом помещении органа власти или здании, пока он носит форму или официальный значок, или пока он использует любую машину, принадлежащую государству;

- быть кандидатом при выдвижении или избрании на государственный пост на партийных выборах;

- просить, принимать или получать пожертвования для политической партии, кандидата на партийный государственный пост или партийную политическую группу.

В 1940-х гг. против этого акта появились судебные дела, основанные на том, что Закон Хэтча якобы нарушает положения Конституции. <...> Тогда в федеральных судах имели место бурные обсуждения, но в конце концов судьи подтвердили, что Закон Хэтча не нарушает Конституцию США. Сегодня несоблюдение запретов по Закону Хэтча является серьёзным правонарушением: согласно установленной процедуре можно незамедлительно уволить любого нарушителя. Даже если вина нарушителя не очевидна, его деятельность должна быть приостановлена на 30 дней (без сохранения содержания). В 2012 г. министр здравоохранения и социальных служб Кэтлин Сибелиус была обвинена в нарушении Закона Хэтча. Хотя само нарушение не было особенно серьёзным, республиканцы в Сенате к нему привлекли много внимания. <...> В итоге Сибелиус ушла в отставку в 2014 г. Хотя данное дело, действительно, было сильно политизировано в связи с незаслуженно высоким вниманием политических противников, важно, что Закон Хэтча в полной мере функционален и влечёт серьёзные юридические последствия для нарушителей.

Ещё одно недавнее громкое событие в политико-правовой жизни США – дело бывшего директора ФБР Джеймса Коми, который возглавил расследование возможных проступков кандидата в президенты США от Демократической партии Хиллари Клинтон. В ходе разбирательства не было установлено никаких существенных нарушений, в связи с чем расследование было закрыто. Однако за неделю до дня голосования на выборах Президента США расследование было по каким-то причинам снова возобновлено <...>. Вновь избранный Президент Дональд Трамп не стал добиваться широкого гласного процесса против Коми, очевидно, чтобы не получилось, что действия Коми способствовали избранию Трампа, и тот был уволен в рабочем порядке.

В результате мы видим, что, хотя и Коми, и Сибелиус покинули свои должности под обвинения и споры, их возможные нарушения не привели к тщательному расследованию и уголовному осуждению, а обернулись лишь незначительными проблемами в их должностной карьере. В этом прослеживается главный недостаток Закона Хэтча: обвинения в неподобающем поведении по этому закону зачастую являются политически мотивированными и производят мало эффекта, особенно для высших официальных лиц.

Это сильно отличает такого рода дела от случаев взяточничества, которые рассматриваются на основании уголовного законодательства. Между тем и взяточничество, и нарушение запретов по службе по Закону Хэтча являются примером очевидной коррупции. Но как быть с менее ясными, более размытыми формами коррупционных практик в американской политике, так называемой мягкой коррупцией?

<...> Основной фокус определения «мягкой коррупции» состоит не столько в легальности действия (нарушает данное поведение законы или нет), сколько в духе и цели действия, т. е. направлено ли оно на личное обогащение, получение политических преимуществ и прочие неправомерные цели. Огромный процент действий, рассматриваемых в последнее время обычными американцами в качестве «коррупционных», принадлежат именно к этой «серой» зоне.

Далее мы обратим внимание на три типа коррупции такого рода – джерримендеринг, лоббизм и действия, связанные незаконным финансированием избирательных кампаний.

Проблемы джерримендеринга являются проявлением старой американской традиции корректировки границ мажоритарных округов. Названная так в честь губернатора Массачусетса Элбриджа Джерри (XIX в.) данная практика описывает ситуации, в которых законодатели перекраивают границы избирательных округов так, чтобы повлиять

на результаты голосования и этим путём помочь своей партии на выборах. <...> Благодаря этой практике нарезки избирательных округов преобладающая в легислатуре штата партия по-прежнему способна создавать для себя более комфортные условия на выборах. <...>

Иными словами, джерримендеринг представляется актуальной проблемой при обеспечении равенства пассивного избирательного права в американской политической системе. Но является ли джерримендеринг формой коррупции? <...>

Иными словами, джерримендеринг действительно является поведением, которое «существует в отклонении от принятых норм». Неопределённость появляется в другом вопросе: можно ли считать цели, которыми руководствуются законодатели в политически мотивированных решениях, «частными», что также принципиально важно для определения коррупции? Возможно, когда коррупция совершена одним человеком, проще определить, нацелено ли действие на личную выгоду, но ведь джерримендеринг является групповым действием. На наш взгляд, определение коррупции вполне здесь применимо: джерримендеринг не совершают, чтобы улучшить общество или сделать так, чтобы государство функционировало более эффективно. Дело совсем в обратном, практика джерримендеринга имеет место, чтобы дать одной политической партии больше власти и обеспечить членам этой партии большие шансы остаться во власти.

<...> ещё более характерным примером американской коррупции является вечно спорная тема «денег в политике», тема политических финансов. В отличие от взяточничества, которое не является распространённым сюжетом американской истории, именно незаконный лоббизм приобрёл в США большую остроту.

Группы особых интересов (профессиональные лоббисты) известны в американском общественном мнении как главные двигатели политики. <...> Эти группы стремятся обеспечивать специальные выгоды своим членам, используя лоббистские приёмы. <...> Политическое влияние групп особых интересов в США постепенно возрастает в последние годы. С увеличением количества групп особых интересов, естественно, увеличивалось и количество частных денег в политике, поскольку эти группы пытаются влиять на публичных должностных лиц посредством лоббизма и внесения пожертвований на нужды предвыборных кампании различных кандидатов и партий. <...>

На данный момент текущая американская политическая практика показывает, насколько актуально и важно в оценке степени распространения коррупции рассматривать также и её разные пограничные формы, включая «мягкую коррупцию», напрямую не связанную с нарушением конкретных норм закона.

Шапиро, Д. Проблема политической коррупции в современной американской науке и практике / Д. Шапиро // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 5. – С. 69–74.

Список источников

Campos N. F. Lobbying, Corruption and Political Influence / N. F. Campos, F. Giovannoni // Public Choice. – 2007. – Vol. 131. – № 1/2. – P. 1–21. – URL: <http://www.jstor.org/stable/27698081>

Grossman G.M. Special Interest Politics / G. M. Grossman, E. Helpman. – Cambridge : MA : MIT Press, 2001. – 364 p.

Huntington S. Political Order in Changing Societies / S. Huntington // London and New Haven : Yale Universe. – Press, 1968. – 512 p.

Mauro P. Corruption and Growth / P. Mauro // The Quarterly Journal of Economics. – 1995. – Vol. 110. – № 3. – P. 681–712.

Mauro P. Why Worry about Corruption? / P. Mauro // Washington, DC : International Monetary Fund, 1998. – 12 p.

Schlute W.E. Soft Corruption: How Unethical Conduct Undermines Good Government and What To Do About It / W. E. Schlute. – New Brunswick : Rutgers University Press, 2017. – 296 p.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>От составителей</i>	3
Раздел I	
Исторические аспекты развития и противодействия коррупции в России	4
<i>Иванов П. И., Шитов А. С.</i>	
Коррупция и борьба с ней в исторической ретроспективе.....	4
<i>Вородюхин С. Е., Кононенко О. С.</i>	
Коррупция в России: исторический анамнез (история болезни).....	10
<i>Николаев Н. Ю.</i>	
Коррупция в России в записках иностранцев XVI–XVII вв.....	14
<i>Пашенцев Д. А., Дорская А. А.</i>	
Развитие законодательства о противодействии коррупции в России: тенденции и исторические этапы.....	19
Раздел II	
Модели предупреждения коррупции: зарубежный опыт	29
<i>Антропов Р. В., Антропова Н. А.</i>	
Институт уполномоченного по противодействию коррупции как один из инструментов борьбы с коррупцией в административном секторе Федеративной Республики Германия.....	29

<i>Кобец П. Н.</i>	
О роли органов государственной власти и местного самоуправления государств Латинской Америки в противодействии коррупции.....	36
<i>Кузякин С. В.</i>	
Противодействие коррупции: российский и зарубежный опыт.....	42
<i>Россошник С. Л., Шайдуллина Н. Р.</i>	
Транснациональная коррупция в условиях глобализации как вызов мировой системы безопасности.....	51
<i>Шатино Д.</i>	
Проблема политической коррупции в современной американской науке и практике.....	55