

ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ФАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© А.А. ЛАЧИН,

ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН ВФ РАНХиГС,
КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

Среди глобальных проблем современности, от решения которых зависит дальнейшее развитие мирового сообщества в новом столетии, одной из самых острых является проблема коррупции. Воспринимаемая правоведами ещё в начале XX в. высокая вероятность распространения коррупционных проявлений обуславливала необходимость определения этого понятия.

Впервые в отечественной юридической литературе термин «коррупция» был введён в правовой понятийный аппарат А.Я. Эстриным в работе «Взяточничество», которая вышла в рамках работы кружка уголовного права при Санкт-Петербургском университете в 1913 г. Наиболее простое определение коррупции - подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще¹.

Существуют и другие определения этого понятия. Большинство европейских стран (в том числе и Россия) в соответствии с Конвенцией Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» 1999 г.² договорились о достаточно широком понимании коррупции, отчасти возвращающем современные государства в глубь веков.

Однако было бы неверным считать, что коррупция везде и всегда проявляется одинаково, что одинаковы её причины и последствия. Решающее значение здесь имеют национальные менталитет, правовые, религиозные и этнические традиции, которые никогда не являются зеркальным отражением друг друга и экономического благополучия государства.

Коррупция, как определено в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», - это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение действий от имени или в интересах юридического лица.

Коррупция многообразна в своих проявлениях. Во всяком случае, нельзя не обратить внимания на то, что национальное и международное право достаточно «равнодушно» реагирует на многочисленные формы коррупционного поведения, тем не менее осуждаемые общественной моралью или религиями. Коррупция первоначально «распадается» на две неравные части: собственно этические отклонения и правонарушения. Однако этим «дуализм» коррупции не исчерпывается.

Она выражается, с одной стороны, в возможности использования служащим своего статуса для получения незаконных преимуществ, а с другой - в возможности предоставления этих преимуществ заинтересованным физическим или юридическим лицам в корыстных целях. Традиционно считается, что в противоречивом единстве этих сторон с точки зрения большей общественной опасности доминирует продажность. Достаточно часто коррупция представляет собой подобие односторонних сделок или хищения. Исторически различающимися в российском общественном мнении и праве формами коррупции были мздоимство - получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение законного действия (бездействие) по службе и лихоимство - получение тем же лицом каких-либо преимуществ за совершение по службе незаконного действия (бездействие). Мздоимство и лихоимство могут проявляться на всех уровнях системы власти, при этом объёмы сумм и масштабы вредного воздействия на общество могут бесконечно варьироваться. Примером собственно этических нарушений может служить совершение государственным служащим действий, которые отрицательно влияют на общественное мнение о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо они не запрещены законом или иным нормативным актом (присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; публичное неделовое общение и контакты с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления; приобретение движимого или недвижимого имущества, стоимость которого несопоставима с размером жалованья).

Среди коррупционных правонарушений обычно выделяются четыре вида: гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные проступки и преступления, хотя, разумеется, разделение собственно дисциплинарных (служебных) и административных проступков достаточно условное.

Весьма традиционным заблуждением является абсолютизация аморальности коррупции. К сожалению, часть коррупционных проявлений не воспринимается национальным общественным сознанием как неэтичное поведение, равно как многое из того, что подавляющая часть населения относит к коррупции, не является даже правонарушениями. Обычно это называется собственно этическими нарушениями. Представление о коррупции, сложившееся в общественном мнении, зачастую расходится с понятием коррупции, принятым в научной литературе, законодательных и международных актах, при этом в глазах большинства людей общественное мнение может значить больше, чем закон. Коррупционные этические отклонения «гнездятся» в мировоззрении служащих и обычно проявляются как нарушение принципа «вытянутой руки», заключающегося в том, что процесс принятия важных решений не должен зависеть от личных и семейных отношений тех, кто находится на службе - государственной или негосударственной.

Границы этического осуждения коррупции очень подвижны. Нравственные стандарты гражданского общества могут не совпадать с этикой государственной и негосударственной службы. Даже самые честные правительства и корпорации могут восприниматься общественным сознанием как коррумпированные. В этом проявляется одно из наиболее серьёзных препятствий к созданию эффективных моделей противостояния коррупции. «Но когда мы что-то делаем, - отметил Президент РФ Д.А. Медведев на встрече с журналистами 1 марта 2009 г., - мы даем прямой сигнал обществу, что мы всё равно этим занимаемся, мы всё равно пытаемся сузить это пространство, мы всё равно кого-то хватаем за руку, мы всё равно показываем, что в ряде случаев наказание сработает - рано или поздно наступит ответственность. И это всё-таки создаёт несколько иную атмосферу, хотя бы в том даже, что мы сейчас говорим о том, что идёт вот эта борьба с коррупцией»³.

К гражданско-правовым коррупционным деликтам можно отнести и принятие в дар, и дарение подарков государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или с исполнением последними служебных обязанностей, при условии, что стоимость любого подарка во всех случаях не превышает трёх тысяч рублей (ст. 575 Гражданского кодекса РФ). В этих случаях речь, конечно, идёт о принятии подарков лишь за законные действия. Это обстоятельство нередко получает неправильное толкование в современных научно-практических ком-

ментариях к УК РФ. Получение должностным лицом или лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или негосударственной организации, вознаграждения, которое в стоимостном выражении не превышает трёх тысяч рублей, за совершение незаконного действия (бездействие), с одной стороны, не является гражданским правонарушением, а с другой - не является препятствием к уголовному преследованию.

Попытка разрешить эту правовую коллизию с вручением подарков государственному (муниципальному) служащему была предпринята в проекте федерального закона «О противодействии коррупции» (ст. 21 «Ограничение принятия подарков»). Однако это предложение в дальнейшем не нашло поддержки у депутатов Государственной думы РФ.

Дисциплинарные коррупционные проступки, обычно проявляющиеся в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание (например, осуществление сотрудником органа внутренних дел предпринимательской деятельности вопреки ч. 2 ст. 10 Положения о службе в органах внутренних дел), с трудом поддаются систематизации, поскольку в действительности достаточно произвольно определяются руководящими органами огромного числа государственных, муниципальных, коммерческих и иных организаций. Грань между коррупционным дисциплинарным проступком и преступлением подчас оказывается настолько слабо различимой, что даже специалисты затрудняются однозначно ответить на вопрос: где заканчивается дисциплинарный проступок и начинается незаконное участие в предпринимательской деятельности или злоупотребление полномочиями? Наиболее актуальна эта проблема в сфере публичной службы.

Обычно коррупционные преступления воспринимаются как наиболее опасные единичные проявления коррупции. До настоящего времени в России нет действующего нормативного акта, в котором бы прямо говорилось о том, какие именно преступления следует относить к коррупционным. Существовало также весьма распространённое заблуждение (даже среди специалистов) относительно того, что эта проблема будет разрешена в случае принятия Закона РФ «О противодействии коррупции». В действительности же ни в одном из ранее рассматриваемых проектов антикоррупционного закона, за исключением первого рабочего варианта 1992 г. и последнего, принятого Государственной думой в первом чтении в ноябре 2008 г., в ст. 4 которого была сделана попытка видовой классификации коррупционных правонарушений, не предусматривался исчерпывающий перечень таких коррупционных преступлений. По-видимому, предполагается, что это должен делать тот, кто будет применять закон (после прочтения соответствующего общего определения). Исчерпывающий перечень коррупционных преступлений - это не только

технологическая (эффективный учёт и контроль над распространённостью коррупционных проявлений), но и этическая проблема. Любая неопределённость в решении открывает бесчисленные возможности для политических спекуляций. К сожалению, учёные не в состоянии полностью преодолеть эту неопределённость и подменить своим мнением то, что может сделать только законодатель.

Современное российское уголовное законодательство содержит весьма внушительный перечень норм об ответственности за собственно коррупционные и непосредственно связанные с ними преступления. Если допустить, что законодатель России достаточно точно «предугадал» коррупционную природу всех преступлений, совершение которых в принципе может быть связано с эксплуатацией служебного статуса в личных интересах, то число видов коррупционных преступлений достигнет нескольких десятков. А по заявлению первого заместителя Генерального прокурора РФ А. Буксмана, около 52 составов преступлений, предусмотренных УК РФ (в первую очередь взятка, мошенничество), в той или иной степени могут быть связаны с понятием коррупции³.

Противодействие коррупции в России затруднено не в последнюю очередь из-за слабо развитых институтов гражданского общества. Это напрямую относится и к институту независимых экспертов, чей потенциал не используется в должной мере в целях противодействия коррупции, в том числе в органах государственной власти.

Практика борьбы с коррупцией в зарубежных странах свидетельствует о том, что эффективными антикоррупционными мерами являются: привлечение институтов гражданского общества к освещению фактов коррупции, выявлению коррупционных рисков, измерению уровня коррупции; усиление прозрачности государственного управления; развитие общественных структур контроля за деятельностью «правительства» и другие⁴.

Обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции отражается в перечне основных направлений Национальной стратегии противодействия коррупции (подп. «а» п. 8)⁵. В рамках данной Стратегии фиксируется необходимость создания условий для привлечения представителей политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества к реализации мероприятий по противодействию коррупции.

В России накоплен определённый опыт организации работы экспертов в различных сферах управления и экономики, в том числе и использования независимых экспертов. Складывается (особенно в 2005 - 2009 гг.) и первый опыт работы независимых экспертов в составе конкурсных (аттестационных и др.) комиссий органов государственной власти, который нуждается в осмыслении и определённой корректировке с учётом имеющихся недостатков.

Экспертиза в системе государственного управления направлена на снижение социальных, коррупционных рисков при принятии нормативных правовых актов, управленческих решений, разработке социально-экономических программ. В связи с этим всё более актуальными становятся вопросы привлечения квалифицированных специалистов к проведению государственно-общественных экспертиз в качестве независимых экспертов.

В современных условиях - проводимых в системе государственного управления реформ (административной, бюджетной и других) повышается роль независимых экспертов, участвующих в комиссиях органов государственной власти, в т.ч. в процедурах назначения на государственную службу, продвижения чиновников по служебной лестнице, а также в урегулировании конфликта интересов на государственной службе.

Участие независимых экспертов в комиссиях государственных органов может способствовать:

- снижению уровня коррупционных рисков в системе государственного управления;
- повышению открытости и прозрачности системы государственной службы;
- повышению объективности управленческого решения;
- реализации конституционного принципа о равенстве доступа на государственную службу;
- защите прав и свобод граждан, участвующих в конкурсных, аттестационных и других процедурах государственных органов;
- внедрению современных технологий управления с учётом научных разработок.

Нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы государственной службы, определены общие правоустанавливающие положения, включающие ряд ограничений для деятельности независимых экспертов. В качестве независимых экспертов, согласно нормам законодательства Российской Федерации⁶, определены специалисты по вопросам, связанным с гражданской службой. Кроме того, установлен вид организаций, которые независимые эксперты могут представлять, а именно научные, образовательные учреждения и другие организации. Данный перечень организаций законодателем оставлен открытым. В этот перечень организаций, по мнению авторов работы, могут войти любые организации, в том числе как некоммерческие (политические, пенсионные, ветеранские и другие), так и коммерческие, занимающиеся вопросами управления кадрами. Число независимых экспертов, вошедших в состав комиссий, составляет не менее одной четверти от общего числа членов комиссии⁷. Правовые отношения между федеральным государственным органом и независимым экспертом закрепляются в форме договора.

Так что большинство вопросов, касающихся правового положения независимого эксперта, до сих пор остаются за рамками действующего законодатель-

ства Российской Федерации, что создаёт серьёзные трудности в ходе реализации правоприменительной практики.

Таким образом, в целях совершенствования работы независимого эксперта целесообразно закрепить его основной перечень прав и обязанностей, включив в него основные ограничения и запреты, накладываемые на него. Эксперт не должен:

1. Совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному выполнению экспертной деятельности.

2. Лоббировать чьи-либо интересы.

3. Использовать полномочия независимого эксперта в интересах каких-либо лиц.

4. Получать в связи с исполнением экспертной деятельности вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

5. Участвовать в работе комиссии при наличии близкого родства с председателем комиссии, а также с государственным служащим, участвующим в процедурных мероприятиях комиссии.

Кроме того, в перечень ограничений и запретов, относящихся к кандидату в независимые эксперты при отборе его для участия в состав комиссии, следует отнести:

- наличие родственных отношений с председателем конкурсной комиссии, членами комиссии, а также лицами, чья кандидатура рассматривается в комиссии, которые могли бы повлиять на решение эксперта;

- наличие непосредственной подчинённости (подконтрольности) органу государственной власти, в котором предполагается его участие в качестве члена комиссии;

- нахождение его в прямом или опосредованном подчинении у кого-либо из членов комиссии⁸.

Создание эффективной системы антикоррупционных стандартов и требований к независимому эксперту целесообразно осуществлять при одновременной регламентации полномочий независимого эксперта с полным перечнем видов и форм ответственности за коррупционные правонарушения. Требуют дополнительной разработки вопросы ответственности независимых экспертов за результаты работы в составе

комиссий. С одной стороны, деятельность экспертов является независимой от руководства и государственного органа, и образовательного (научного) учреждения, в котором он осуществляет трудовую деятельность. Но, с другой стороны, его деятельность не является независимой от требований нормативных правовых актов, определяющих его деятельность. И в зависимости от результатов его деятельности он может как поощряться, так и привлекаться к ответственности.

Одну из определяющих ролей среди предлагаемых мер может сыграть также внедрение новых стимулов для эффективной работы независимых экспертов. Действующий подход мотивации и стимулирования труда дискредитирует институт независимой экспертизы, делает её формальной, слабой, неэффективной, поддающейся давлению со стороны разных интересов.

Обзор складывающейся системы антикоррупционных мер, осуществляемых органами государственной власти, подтверждает необходимость включения независимых экспертов в комиссии по размещению заказов, а также в «рабочие группы» государственных органов, занимающихся выработкой антикоррупционных превентивных мер, направленных на предотвращение коррупционных проявлений и действий со стороны государственных служащих.

Вопрос о месте и роли независимых экспертов в системе государственного управления, в процессах кадрового обеспечения гражданской службы, повышения качества независимой экспертизы и определения квалификационных требований к экспертам - это составная часть проблемы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества. В то же время это один из инструментов развития демократических преобразований в обществе, развития открытости государственной службы.

Исходя из вышеизложенного, следует подчеркнуть, что только комплексное решение вопросов организации работы независимых экспертов, правового и финансового обеспечения их практической деятельности, специальной дополнительной подготовки их к экспертной деятельности может создать более благоприятные основы для использования учёных, преподавателей вузов, опытных практиков в противодействии коррупции.

¹ См.: Эстрин, А.Я. Должностные преступления: М., 1928. - С. 28.

² Астанин, В.В. Антикоррупционная политика: криминологические аспекты: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2009.

³ Гончаренко, Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6. - С. 58 - 61.

⁴ Куракин, А.В. Государственная служба и коррупция. М. - 2009.

⁵ См.: Левакин, И.В. Полномочия внутренних систем антикоррупционного контроля государственных органов // Государственный аудит. Право. Экономика. М., 2009. - № 4. - С. 32 - 36.

⁶ Указ Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Российская газета. - 15.04.2010. - № 79.

⁷ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. № 31. Ст. 3215; Указ Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 11. - Ст. 1280.

⁸ См. п. 6 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другие акты.

⁹ Левакин, И.В., Шишова, Ж.А. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции // Российская юстиция. 2010. - № 8. - С. 32 - 35.