Московский центр
по проблемам организованной и коррупционной преступности

АНАЛИЗ КОРРУПЦИОННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО КЛИМАТА СТРАНЫ И ВЫРАБОТКА НА ЕГО ОСНОВЕ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

(ПМГ)

Денисов Сергей Алексеевич

Москва, 2003

Денисов Сергей Алексеевич

Кандидат юридических наук, доцент, Тюменский государственный университет, Институт государства и права, доцент кафедры теории и истории государства и права

Denisov Sergey Alekseevich

Candidate of science, assistant professor. Tumen State University, Institute of State and Law, Chair of Theory and History of State and Law, Assistant professor

КРАТКАЯ АННОТАЦИЯ РАБОТЫ

на тему: Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции

Право может создавать благоприятные или не благоприятные условия (климат) для коррупции. Исследование позволило выявить три главных фактора, обеспечивающих благоприятность юридического климата для коррупции: 1) общие свойства права; 2) наличие пробелов в праве; 3) Содержание норм отдельных отраслей права (часть 3). Сравнение права России с выработанными юридическими антикоррупционными стандартами позволяет сделать вывод, что юридический климат России, по всем трем параметрам можно отнести к благоприятному для коррупции (часть 4). На этой основе делаются предложения по развитию отечественного законодательства (часть 5). Исследование проводилось с использованием анкетирования, получения интервью, обследования деятельности административных учреждений, обобщения материалов прессы, результатов, ранее проведенных исследований в России и за рубежом, изучения принятых в мире антикоррупционных программ и международных юридических актов (часть 2).

The law is able to favour or to put obstacles in way to the corruption. There are three primary characteristics of law which do favourable conditions for the corruption: 1) common characteristics of law; 2) the absence of some rules of law; 3) contents of rules some branches of law (chapter 3). The chapter 4 deals with comparative analyses of Russian law and legal anti-corruption standards. The conclusion is that the legal climate in Russia are favoutable for corruption. On that bases we propose comprehensive recommendations on the development of a legal provisions against corruption in Russia (chapter 5). The conduct of research includes some means: inquest of lawyers, interview, investigation of transparency of public bodies, review of press, general conclusion of other scientific research, learning anti-corruption programmes and international legal instruments, which were adopted in the wold (chapter 2).

1. Благоприятность позитивного права для коррупции

Общепризнанно, что позитивное право является важнейшим фактором в жизни общества. Оно может способствовать вытеснению из общественной жизни каких-то явлений или развитию в ней пределенных общественных отношений. Исходя из этого, можно говорить о позитивном праве как условии для противодействия коррупции или наоборот, условии, способствующем совершению коррупционных деяний. А.Э Жалинский говорит о коррупциогенности юридических институтов[1]. 76 % опрошенных в ходе исследования юристов согласились с тем, что позитивное право может способствовать коррупции. Вместе с тем, четверть опрошенных склонны к юридическому романтизму, идеализации позитивного права (Анкета 1). При этом 14 % опрошенных юристов считают, что отечественное позитивное право не оказывает ни какого влияния на коррупцию (Анкета 2).

Нормы позитивного права с разных сторон и с разной эффективностью могут воздействовать на коррупцию. Они могут обеспечивать или не обеспечивать организацию предупреждения и борьбы с коррупцией, сужать или расширять возможности действия различных причин и условий коррупции; снижать или повышать выгоды участников коррупционных акций, увеличивать или уменьшать вероятность выявления коррупционных действий и неизбежность наказания за них.

Данное исследование предлагает взглянуть на позитивное право как на систему, создающую определенные благоприятные или не благоприятные условия для коррупции. С этой целью формулируется понятие «коррупционного юридического климата». Это система норм права, их характеристик, создающих вместе какой-то уровень благоприятствования для совершения коррупционных деяний в стране. Предлагается ввести такие характеристики юридического климата как «наиболее благоприятный коррупционный юридический климат», «благоприятный», «неблагоприятный», «наиболее неблагоприятный» или «суровый» климат для коррупции, при котором коррупция может существовать только в незначительных размерах.

2. Методика исследования

Для выработки методики анализа коррупционного климата в стране и определения уровня его благоприятности в России проводилось анкетирования юристов и лиц, не имеющих юридического образования, но занятых изучением коррупционных явлений (работников Фонда ИНДЕМ, Трансперенси Интернешнл в России). В ходе исследования было разработано три анкеты (Приложение № 2,3,4). Автор провел интервьюирование лиц, которые наиболее часто становятся жертвами вымогательств со стороны работников

[1] Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупции и организованной преступности // Государство и право. 2002. № 3. С. 105.

милиции (иностранцы из стран СНГ, приезжающие на заработки в Россию) и представителей малого бизнеса. Для изучения прозрачности деятельности административных органов было проведено обследование некоторых сторон их деятельности. Представление общества о роли права в развитии коррупционных явлений, выявлялось путем обзора статей газет «Российская газета» и «Новая газета». Автор использовал и самостоятельно развивал результаты исследований, опубликованных в печати, а так же использовал выводы сделанные на основании ранее проводившихся им исследований.

Анализ коррупционного климата в России производился с использованием сравнительного метода. Автор выявлял, насколько законодательство России воспринимает мировой опыт противодействия коррупции. Для этого использовалась информация, помещенная на сайтах Интернета. В ходе исследования были изучены предложения по противодействию коррупции ООН и ее подразделений[2], Совета Европы[3], Союза Американских государств[4], Группы государств против коррупции (ГРЕКО)[5], Союза 4[6], Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)[7], Агентства по международному сотрудничеству США[8], Трансперенси Интернешнл[9]. В предложениях по развитию законодательства России были учтены нормы ряда конвенций по противодействию коррупции (перечислены ниже), положения антикоррупционных программ ряда стран и Программы Национального антикоррупционного комитета России[10].

3. Основные свойства позитивного права, составляющие благоприятный юридический климат для коррупции

3.1. Общие черты системы права, создающие благоприятный коррупционный юридический климат

Важнейшей чертой права, обеспечивающей благоприятность юридического климата для коррупции в стране, является предоставление свободы усмотрения публичным служащим и иным должностным лицам. Указанная свобода может прямо закрепляться в нормах позитивного права или вытекать из не ясных, противоречивых, не кодифицированных норм права. Об этом много говорится в различных теоретических исследованиях[11]. Однако, в ходе анкетирования только 9 % опрашиваемых прямо указали на свободу усмотрения управленцев как важный фактор коррупции. Вместе с тем, на ту или

[2] www.unodc.org; www.unicri.it; www.odccp.org
[3] www.coe.int
[4] www.cas.org
[5] www.greco.coe.int
[6] www.u4.no
[7] www1.oecd.org
[8] www.usaid.gov
[9] www.transparensy.org
[10] Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-62.
[11] Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.

иную форму неопределенности норм права, как предпосылку коррупции обратила внимание половина опрошенных (Анкета 1).

Усложняет гражданам пользование законодательством и расширяет полномочия должностных лиц широкое употребление в нем статей со ссылочным и бланкетным способом изложения норм права. На это обратили внимание 11 % опрошенных (Анкета 1). Разработчики программы противодействия коррупции в России Национального антикоррупционного комитета отмечали, что альтернативные и относительно определенные санкции в административном праве дают простор для произвола управленцев[12]. На это обратили внимание 9 % опрошенных (Анкета 1). Коррупции могут способствовать широкие дискретные полномочия публичных служащих при осуществлении разрешительной деятельности (лицензирование, выделение квот, предоставление кредитов, налоговых льгот, распределение государственных заказов). Широкие возможности для коррупции открываются свободой усмотрения должностных лиц в применении или не применении санкций к нарушителю (не императивная ответственность). Это породило в России практику избирательного привлечения к юридической ответственности.

Важное значение имеет зарегулированность поведения граждан. Либеральная концепция исходит из идеи, что само расширение полномочий государственного аппарата неизбежно приводит к росту коррупции. Установление высоких требований к субъектам права заставляет их искать пути обхода правовых препятствий, в частности, с помощью подкупа публичных служащих. «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции»[13]. Интересы обособленных от общества управленческих групп реализуются за счет вытеснения частного права публичным правом[14]. Это приводит к росту потенциала рынка коррупционных услуг. Однако, на чрезмерное количество норм права, как фактор коррупции обратили внимание только 5 % опрошенных (Анкета 1).

3.2. Степень использования в правовой системе страны правовых антикоррупционных мер, выработанных в мире (степень пробельности права)

Степень благоприятности юридического климата для коррупции определяется тем, насколько законодательство страны реализует набор антикоррупционных мер, предлагаемых в мире: ООН (Anti-corruption Tool Kit)[15], Советом Европы (для стран Европы)[16],

---

[12] Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

[13] Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

[14] Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному праву // Частное и публичное в праве. Челябинск: Издательство ЮУр ГУ, 2002. С. 6-11.

[15] www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html

Организацией экономического сотрудничества и развития[17], Трансперенси Интернешнл[18]. Необходимо брать во внимание антикоррупционные стандарты, принимаемые в отдельных странах. При анкетировании, только один из опрашиваемых указал на пробелы в законодательстве, как благоприятное условие для коррупции (Анкета 1). Это объясняется тем, что отечественные юристы не знают международных юридических антикоррупционных стандартов.

3.3. Характеристика положений отдельных отраслей права

Третьей составляющей юридического коррупционного климата является содержание норм отдельных отраслей права. Значимое для коррупции содержание норм права выявляется путем сравнения положений исследуемой отрасли права какого-то государства с мировыми антикоррупционными стандартами, действующими в этой отрасли права.

ООН выработала три основных принципа, которые должны быть реализованы законодательством любой страны в борьбе с коррупцией: (а) обеспечение прозрачности деятельности публичных органов власти; (б) обеспечение их подотчетности обществу; (в) закрепление господства права[19]. **Конституционное** право может создавать благоприятный юридический климат в стране, если не обеспечивает реализации этих принципов. Это, в свою очередь происходит, когда не действует разделение властей, отсутствует парламентский контроль за работой исполнительных органов власти, верховенство законов подменяется доминированием подзаконных актов. Формированию коррупционных связей может способствовать избирательное законодательство, не создающее достаточных препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности. На нормы конституционного, избирательного и муниципального права как благоприятствующие коррупции обратили внимание 39 % опрошенных (Анкета 1).

Нейтрализация средств массовой информации обеспечивается их зависимостью от органов государственной власти.

Полная зависимость граждан и их объединений от государственного аппарата создается нормами **административного** права. Коррупция внутри аппарата управления создается при условии допущения подбора кадров по произволу начальника, вне конкурсного подбора. Нормы законодательства о государственной службе позволяют руководителю организации по своему усмотрению наказывать или поощрять подчиненных. Затрудняет противодействие коррупции слабая система контроля за деятельностью

---

[16] Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption // http://conventions.coc.int; Civil Law Convention on Corruption // http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm

[17] Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

[18] www.transparensy.org/toolkits/2002

[19] www.unicri.it/Projects%20corruption.htm

административных органов (обеспеченная нормами права «круговая порука» внутри аппаратов управления и не развитая система административной юстиции), отсутствие норм, устанавливающих эффективную ответственность за деяния, обычно сопровождающие коррупционные действия: плохой учет деятельности государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, сокрытие или искажение информации об их работе от общества, нарушение иных ограничений для государственных (муниципальных) служащих, предусмотренных законом. На административное право и смежные с ним отрасли, как на способные благоприятствовать коррупции указало 70 % опрошенных (Анкета 1).

Благоприятный коррупционный климат создается закрытостью принятия решений в бюджетной сфере, не глубокой дифференцированностью бюджетной классификации, позволяющей должностным лицам свободно манипулировать бюджетными средствами в собственных интересах. Исследователи финансового права отмечают коррупциогенность создания разного рода внебюджетных фондов. Резко расширяет возможности должностных лиц по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами принятие не реальных (не исполнимых по доходам и расходам) законов о бюджете. В этой ситуации, исполнительные органы получают возможность принимать решение о том кого и в какой степени финансировать исходя из наличия реальных средств. Повышает благоприятность коррупционного климата отсутствие ответственности должностных лиц за не целевое использование бюджетных средств. На нормы финансового права, как благоприятные для коррупции обратили внимание только 9 % опрошенных (Анкета 1).

Коррупция процветает, при отсутствии криминализации ряда коррупционных проступков. Формулировка норм уголовного права может существенно затруднять их применение. На способность норм уголовного права благоприятствовать коррупции обратили внимание 24 % опрошенных (Анкета 1).

4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России

Очень часто отечественные исследователи в своих работах перечисляют те законодательные меры, которые применяются для противодействия коррупции[20]. Получается очень впечатляющая картина. Но анализ коррупционного климата в стране требует выявления, в первую очередь того, что не сделано или не дает ожидаемого антикоррупционного эффекта.

[20] Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. М.: Издательство РУДН, 2001.

В России, постепенно, с учетом мирового опыта, вырабатываются юридические антикоррупционные стандарты[21]. Сравнение права России с этими стандартами позволяет определять степень благоприятности юридического климата страны для коррупции.

4.1. Общая характеристика системы права

Многие исследователи отмечают, что для норм российского позитивного права характерна высокая степень неопределенности, противоречивости. 83 % опрошенных считают, что существующая степень неопределенности и противоречивости российского права благоприятствует коррупции (Анкета 2). Принятое в стране количество норм законов и подзаконных актов уже не может быть усвоено даже юристами. Они не помогают гражданам, а «топят» их в обилии правил, которыми «жонглируют» публичные служащие. Вместе с тем, только 60 % опрошенных считают, что сложность системы российского права благоприятствует коррупции (Анкета 2).

На самом высшем уровне признается[22], что в России имеется большое количество бюрократических или административных барьеров на пути реализации гражданами и юридическими лицами их прав. Фактически создан эффективно работающий механизм нейтрализации прав и свобод граждан[23]. Для преодоления поставленных барьеров приходится искать покровительства у должностных лиц.

Нормы, закрепляющие повсеместное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, способствуют монополизации экономики, формированию властно-предпринимательских групп с тесными коррупционными связями внутри их. Создание правовых барьеров для предпринимателей сопровождается введением правовых льгот, которые применяются к предпринимателям, опекаемым чиновниками. Само наличие правовых барьеров и льгот является «плодородной почвой» для коррупции. 80 % опрошенных считает, что усиление роли публичного права является благоприятным условием для коррупции (Анкета 2).

4.2. Использование в российском праве антикоррупционных инструментов, наработанных в мире

Исследование научного правосознания, проводимое в ходе участия в 8 научно-практических конференциях, показывает, что в России очень мало ученых, осведомленных о правовых инструментах противодействия коррупции, применяемых в мире. Отечественная правящая элита не торопится использовать опыт антикоррупционной деятельности наработанный в мире. Российское законодательство последних лет не только не учитывает

---

[21] Политическая коррупция в России (Материалы «круглого стола») // Государство и право. 2003. № 4. С. 106-111; Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

[22] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. № 71. С. 4.

рекомендации ООН по противодействию коррупции, разработанные в рамках Всемирной программы против коррупции, но развивается в противоположном направлении[24].

Россия подписала, но не ратифицировала Конвенцию об уголовно-правовых мерах против коррупции Совета Европы. Не подписана Гражданско-правовая конвенция Совета Европы о коррупции. Россия, в отличие от других стран Европы, не желает присоединяться к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Она не поддержала инициативу ряда стран Европы о создании Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

В России саботируется принятие закона «Основы антикоррупционной политики». В связи с этим не определенным остается понятие коррупции и составы правонарушений, которые оно охватывает. Таким образом, государство все еще не определилось, с чем оно собралось бороться. В отличии от многих стран Европы, Россия даже не приняла государственной программы противодействия коррупции.

Россия не желает воспринимать нормы, показавшие свою полезность в противодействии коррупции в других странах. Здесь, например, не принят закон о доступе граждан к информации, аналогичный закону США «Freedom of Information Act». Все еще не принят закон о лоббировании.

Все это говорит о том, что российское общество еще не осознало опасности, которая исходит от коррупции и не стремится к созданию сурового для нее юридического климата.

4.3. Содержательная характеристика отдельных отраслей права

Огромный коррупционный потенциал заложен в саму **Конституцию РФ**, которая обеспечивает бесконтрольность и безответственность деятельности президентских структур и правительства, не обеспечивает прозрачности деятельности всего государственного аппарата и господства права[25]. Политики и исследователи обращают внимание на слабость российского парламента, его контрольных органов. Парламент не может провести полномасштабного расследования фактов коррупции в высших эшелонах власти или халатного отношения высших должностных лиц к коррупции в подчиненных им органах. Даже в случаях, когда парламентские комиссии располагают фактами о коррупции конкретных должностных лиц, они не могут повлиять на президентские структуры, органы

---

[23] Пастухов В. Право под административным прессом в постсоветской России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 106-112.

[24] Денисов С.А. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в сибирском регионе. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.

[25] Денисов С.А. Ограничение и обеспечение реализации интересов управленческих групп в нормах конституционного права России // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сборник статей. Ч. 14. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003. С. 200-202.

исполнительной власти, прокуратуру от которых зависит привлечение виновных к ответственности. Счетная палата России констатирует факты нарушения финансовой дисциплины, но не может принять ни каких мер к нарушителям. Анализ публикаций в печати хорошо показывает, что в России нет политической воли к борьбе с коррупцией. Это, в свою очередь является следствием отсутствия у оппозиционных сил реальных возможностей конструктивно воздействовать на правящие группы.

Представительные органы в регионах и муниципальных образованиях являются еще более слабыми. Попытки расширить их полномочия в ряде регионов были пресечены Конституционным Судом РФ, который своими решениями навязал модель «сильного главы региона и слабого парламента» по всей стране. Не обеспечивает потребности противодействия коррупции финансовый контроль со стороны счетных палат в регионах и на местах. Они оказываются подчиненными не закону, а политическим группировкам.

Нормы избирательного права не создают достаточно препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности, для использования так называемого «административного ресурса» на выборах. Прокуратура, призванная выполнять надзорные функции, не справляется со своими обязанностями, так как связана с исполнительными органами власти. Она ответственна за недопущение роста правонарушений в стране и поэтому участвует в их сокрытии. Это хорошо известно всем, кто работал в органах прокуратуры и милиции.

Российское законодательство не обеспечивает открытости правотворческой деятельности. Процесс лоббирования принятия нормативных решений в представительных органах не урегулирован нормами права. Законы о законодательной деятельности и регламенты представительных органов не требуют обязательного проведения общественных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении.

Нормы **административного права** перегружают имеющийся государственный аппарат, и он не в состоянии быстро и эффективно справляться с возложенными на него функциями. Подкуп должностных лиц осуществляется с целью ускорения или качественного разрешения дел. Проведенное исследование порядка регистрации лиц по месту пребывания и жительства позволяет сделать вывод о том, что он очень усложнен и приводит к массовому нарушению установленных норм. Работники милиции и регистрирующие органы систематически взимают с нарушителей коррупционную ренту.

Коррупционный климат создается отсутствием четкого урегулирования должностных полномочий государственных (муниципальных) служащих, наличием дублирования функций, не ясностью ответственности за те или иные действия и результаты труда. Без коррупционных связей решить какой-либо вопрос становится очень трудно.

Проведенное обследование работы ряда государственных и муниципальных органов показывает, что при отсутствии процессуальных норм, закрепляющих порядок предоставления гражданам исчерпывающей информации о работе административных органов, их деятельность становится не прозрачной, не понятной людям. Предоставление членам общества права искать и получать информацию часто не сопровождается обязанностью должностных лиц и служащих выдавать эту информацию. Отсутствует эффективная юридическая ответственность за посягательства на права граждан получать информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов. Государственные (муниципальные) органы не имеют простых путеводителей, указывающих устройство органов власти, функций отдельных подразделений, порядок обращения к ним граждан. Не доступными для граждан являются реестры документов, издаваемых публичными органами и сами документы. Все это существенно усиливает возможности для произвола должностных лиц и стимулирует создание коррупционных связей. 70 % респондентов согласились, что непрозрачность деятельности органов власти в России способствует коррупции в стране (Анкета 2).

Нормы российского права не обеспечивают независимости средств массовой информации, учрежденных государственными и муниципальными органами. Из мощных орудий антикоррупционной деятельности они превращены в органы государственной пропаганды, скрывающей факты коррупции или оправдывающей ее. В ходе исследования было проведено сравнение того, какое внимание коррупции отводит оппозиционная газета «Новая газета» и официальный печатный орган правительства «Российская газета». За апрель 2003 года «Новая газета» писала о коррупции в 22 статьях. В этот же период «Российская газета» обращалась к этой теме только 8 раз. При этом, официальная газета указывала на коррупцию в нижних эшелонах власти и с возмущением отвергала подозрения в коррупции лиц, занимающих высшие должности в государственном аппарате[26]. Государственные печатные органы пытаются произвести сакрализацию вождей и обвинить во всех «грехах» мелких чиновников.

Отношения «круговой поруки», которые существуют в административных органах, обеспечивают безответственность публичных служащих за совершение коррупционых деяний. Как правило, не влечет юридической ответственности государственных (муниципальных) служащих получение подарков, незаконное занятие предпринимательством, сокрытие доходов полученных иным путем. Законодательство не устанавливает ответственность руководителей органов власти за коррупционные деяния их подчиненных и за участие в их сокрытие. 55 % опрошенных юристов считает, что

[26] Веселов П. Компромат высшей пробы // Российская газета, 2003. № 70. С. 5.

существующие меры административной и дисциплинарной ответственности создают благоприятные условия для коррупции в стране (Анкета 2).

В России не введен обязательный конкурсный подбор кадров, нет учета лиц, совершивших коррупционные проступки, нет запрета поступать на государственную службу лицам их совершившим. 60 % опрошенных считает, что существующий порядок подбора кадров в России способствует коррупции в стране (Анкета 2).

Интервьирование предпринимателей и выводы отечественных исследователей доказывают, что зарегулированность предпринимательской деятельности нормами административного права привела к тому, что в России сложились отношения номенклатурного капитализма, при которых успешное занятие предпринимательством и сохранение прав собственности на имущество возможно только при условии покровительства со стороны каких-либо должностных лиц. Нормальная предпринимательская деятельность невозможна без нарушения каких-либо административных норм, в связи с чем, у должностных лиц всегда существует возможность проводить избирательное привлечение к ответственности тех лиц, которые отказываются от коррупционных связей.

Коррупционную среду создает законодательство о государственных (муниципальных) закупках, которое не обеспечивает прозрачности в осуществлении этих закупок, не мешает производить сговор между должностными лицами и предпринимателями, предоставляет достаточную свободу усмотрения должностным лицам при решении вопроса о проведении конкурса (закрытого конкурса) или отказе от него, не обеспечивает защиты интересов сторон, которым наносится ущерб, в следствии совершения коррупционного сговора. Об этом постоянно говорят юристы, журналисты и сами предприниматели[27].

Коррупция распространяется в экономической жизни общества при отсутствии реальной конкуренции между предпринимателями. Эта конкуренция подавляется монополиями, на поддержку которых работает российское законодательство[28].

Нормы отечественного **уголовного права** не охватывают своими составами деяния, признаваемые коррупционными за рубежом. Не считается коррупцией: предоставление должностному лицу в виде взятки не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дача взятки не самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; принятие решения в условиях

[27] Лисицкий А. Этика взятки // Новая газета. 2003. № 16. С. 10; Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 19-24.

[28] Петухов В. Комментарий к закону о финансово-промышленных группах // Право и экономика. 2002. № 7. С. 7.

конфликта интересов; незаконное обогащение должностного лица. Коррупция лиц, выполняющих управленческие функции на государственных (муниципальных) предприятиях, отнесена к категории дел частного, а не публичного обвинения, что позволяет им уходить от ответственности. Юридическая ответственность за подкуп не применяется к юридическим лицам[29]. Отечественные исследователи отмечают, что в российском уголовном праве отсутствуют такие составы преступлений как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, внесение тайных взносов на политические цели, внесение взносов в избирательные фонды с целью получения в последствии государственных должностей, закрытое проведение приватизации, залоговых аукционов, незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот (в том числе, не применение санкций за нарушение норм налогового, таможенного, хозяйственного права), переход государственного служащего на работу в частную компанию, которая находилась в его ведении во время несения службы[30]. 49 % опрошенных юристов согласились с тем, что отечественное уголовное право благоприятствует коррупции (Анкета 2).

Все это позволяет сделать вывод, что общество и политические элиты России все еще не осознают тот вред, который приносит коррупция для развития страны и не принимают необходимых антикоррупционных правовых мер. На основании проведенных исследований автор делает вывод, что позитивное право России создает благоприятные условия для коррупции в стране. С такой оценкой согласились 70 % анкетируемых. 10 % опрошенных считают, что позитивное право страны создает наиболее благоприятные условия для коррупции (Анкета 2).

5. Создание не благоприятного для коррупции юридического климата и выработка программ противодействия коррупции

Выявление юридических факторов, благоприятствующих коррупции позволяет разработать программу развития законодательства страны.

5.1. Задачи развития системы права в целом

Преодоление неопределенности, противоречивости норм права, позволяющих правоприменителям творить произвол возможно при активной деятельности законодателя. Комитеты по законодательству или иные специальные комитеты представительных органов должны наладить связь с обществом, организовать систематическое поступление от граждан и юридических лиц замечаний о качестве действующего законодательства с тем, чтобы оперативно вносить в него поправки. Может быть, следует официально признать судебные

[29] Денисов С.А. Международное уголовное право и российское законодательство // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.
[30] Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 15.

решения, принимаемых верховными судами источником права, при условии, возможности отмены их действия законодателем. Необходимо принять закон о независимой правовой экспертизе проектов нормативных актов. Одним из видов экспертизы должна стать криминологическая экспертиза проектов нормативных актов на их коррупциогенность. Вместе с тем, только 43 % опрошенных считают, что рост определенности норм права создаст неблагоприятнве условия для коррупции. 33 % опрошенных считает полезным для противодействия коррупции снижения степени сложности позитивного права. Больше надежд (60 %) связывается с устранением противоречивости права (Анкета 3).

Ослабление давления государственного аппарата на общество возможно путем расширения предмета регулирования частного права и ограничение предмета регулирования публичного права. Антикоррупционное значение имеют нормы сокращающие налоговое бремя населения, уменьшающие расходы государства, ограничивающие государственное вмешательство в экономику путем квотирования, лицензирования, сертификации, распределения кредитов, предоставления льгот, осуществления контроля за хозяйственной деятельностью. Чем меньшую долю валового внутреннего продукта государство будет отнимать у общества и распределять через свои структуры, тем уже будет коррупциогенная зона. Эта идея не поддержана опрашиваемыми. 60 % из них считает, что уменьшение публичного характера права приведет, наоборот, к росту благоприятности юридического климата для коррупции. Вместе с тем, 64 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата в стране с уменьшением свободы действия чиновников (Анкета 3).

5.2. Устранение пробелов в праве

Очевидно, что Россия должна прекратить дистанцироваться от международного сообщества и внедрить в свое законодательство все предложения, направленные на противодействие коррупции, выработанные в мире. В первую очередь необходимо ратифицировать и осуществить имплиментацию в своем законодательстве норм Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности против коррупции, Гражданско-правовой конвенции о коррупции. Значительный удар по коррупции в хозяйственной сфере мог бы быть нанесен присоединением России к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Это позволило бы России объединить ее усилия по расследованию фактов коррупции на высшем уровне с развитыми странами мира. Было бы полезным для России присоединение к программам, разрабатываемым Группой государств против коррупции (ГРЕКО)[31]. Необходимо принять законы об «Основах

[31] www.greco.coe.int

антикоррупционной политики», который должен ввести понятие коррупции, определив тем самым предмет воздействия. Закон должен сформулировать цели, задачи, принципы и методы противодействия коррупции. Прозрачность деятельности государственного аппарата должна быть обеспечена законом «О свободе доступа граждан к информации». Поставить под общественный и государственный контроль процесс лоббирования отдельными группами граждан своих интересов в представительных органах должен закон «О лоббировании»[32].

5.3. Развитие отдельных отраслей права и правовых институтов

Решение основных вопросов установления неблагоприятного для коррупции юридического климата связано с изменениями в нормах **конституционного права**. Все международные программы по противодействию коррупции говорят о необходимости обеспечения прозрачности деятельности публичных органов власти. Статья 24 Конституции РФ должна быть дополнена частью третьей, в которой необходимо закрепить обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, публичных должностных лиц предоставлять каждому возможность ознакомления с общественно-значимой информацией имеющейся в их распоряжении, если она не отнесена справедливым законом к роду информации ограниченного распространения. Конституция должна обеспечить парламентский контроль за всеми органами исполнительной власти, включая президентские структуры. Представительные органы должны иметь право создавать специальные следственные комиссии для расследования фактов коррупции высших должностных лиц и фактов халатного их отношения к коррупции в подчиненных органах. Предложение об усилении парламентского контроля за исполнительными органами, внесенное в Программе Национального антикоррупционного комитета России, заслуживает всяческой поддержки. Этот контроль является основой системы парламентаризма[33].

Законодательно следует закрепить самостоятельность контрольной ветви власти и наделить ее органы полномочиями, достаточными для выявления фактов коррупции во всех органах власти, проведения расследований и передачи дел в суд[34].

Международные программы и отечественные исследователи указывают на важность для России обеспечения прозрачности бюджетных процессов. Законы о бюджете должны приниматься гласно. Проекты бюджетов необходимо публиковать в печати и назначать по ним обязательные общественные слушания, общественные экспертизы. Под общественный контроль должно быть взято исполнение бюджета. Для анализа финансовой деятельности

---

[32] Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23.
[33] Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.
[34] Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

государственных органов предлагается привлекать независимые аудиторские фирмы (Принцип 11 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97)).

Вместе с тем, только 61 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата для коррупции с ростом прозрачности деятельности государственных (муниципальных) органов. Из них 8% опрошенных считает, что это может привести к наибольшей неблагоприятности юридического климата для коррупции (Анкета 3).

В рамках **административного права** следует резко сократить объем функций, выполняемых органами государственного (муниципального) управления, особенно в хозяйственной деятельности. Акцент должен быть сделан на первоочередном выполнении государственным аппаратом задач по охране собственности граждан (юридических лиц) и обеспечении свобод по реализации предпринимательской инициативы. Сокращение функций государственного аппарата позволит сократить его объем и добиться повсеместного конкурсного подбора кадров. В ходе сокращения государственного аппарата возникнет возможность реализовать меры юридической ответственности к коррупционерам.

Программа ООН против коррупции предлагает государствам провести реформу государственной службы. Целью ее должен быть отказ от подбора кадров на основе личной преданности начальнику. Вместо этого должна быть создана система конкурсного подбора кадров специальными органами и продвижения по службе на основе достоинств человека (принцип меритократии), способности его эффективно действовать в соответствие с законом и требованиями потребителей. Служба «государю» (начальнику) должна быть заменена гражданской службой (служением обществу). Об этом же говорят и отечественные специалисты в области организации государственной службы[35]. 62 % опрошенных надеются, что конкурсный подбор кадров, осуществляемый специализированными органами создаст неблагоприятные климат для коррупции (Анкета 3).

В законодательство необходимо внести понятие «публичное должностное лицо». Под это понятие должны подпадать, кроме должностных лиц государственных (муниципальных) органов власти, лица, осуществляющие функции управления в организациях и учреждениях, выполняющих публичные функции (государственные и муниципальные унитарные предприятия, компании с решающим государственным пакетом акций). Это предлагается многими исследователями[36].

Коррупционные деяния (не являющиеся преступлениями: получение подарков, занятие предпринимательской деятельностью, использование служебного положения в

---

[35] Оболонский А.В. Государева бюрократия и гражданская служба: общая теория, российская специфика и перспективы постсоветского развития // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Вып. 2. М., 1998. С. 134.

[36] Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. С. 70.

личных целях, предоставление ложной или искаженной информации о своей деятельности) должны быть переведены из разряда дисциплинарных в разряд административных проступков[37]. Составы административных коррупционных проступков должностных лиц должны быть конкретизированы и влечь за собой императивную ответственность. Функция по контролю за работой государственных (муниципальных) служащих и расследованию жалоб о совершении коррупционных проступков административного характера должна быть передана специальному контрольному и квазисудебному органу. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных административных судов. Таким образом, удастся преодолеть «круговую поруку» внутри административного аппарата. Полезность этих преобразований поддерживает 55 % опрошенных (Анкета 3).

Все антикоррупционные программы обращают внимание на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. В этом направлении в России приняты полумеры. Необходимо, чтобы контроль за доходами властных субъектов и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие любых подарков властными субъектами незамедлительно декларировалось, нарушение установленных правил влекло юридическую ответственность. Декларированию должно подлежать не только имущество полученное в собственность, но и в пользование (аренда дачи, квартиры, машины, иного имущества).

Глобальная программа ООН против коррупции выделяет в качестве важнейшей профилактической меры принятие государствами кодексов поведения государственных служащих и иных должностных лиц. Подчеркивается, что эти кодексы не должны быть совокупностью призывов общего характера. Они должны содержать конкретные стандарты поведения, а за нарушение их должны устанавливаться вполне определенные (императивные) меры юридической ответственности. В России, в рамках проведения административной реформы, предлагается принять Кодекс государственной службы. Отдельные кодексы поведения Глобальная программа ООН предлагает принимать во всех органах власти (представительных, исполнительных, судебных). Данные кодексы должны обеспечить отчетность, прозрачность, ответственность и законность в деятельности государственных (муниципальных) служащих и иных должностных лиц, их беспристрастность, справедливость и честность. Международные стандарты требуют

[37] Денисов С.А. Использование административной ответственности для решения проблем государственной службы // Научные исследования высшей школы: Сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (13 февраля 2002 года). Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2002. С. 104.

установления мер защиты служащих, которые сообщают в правоохранительные органы об известных им фактах коррупции и подозрениях о совершении коррупционных деяний (Например, ст. 9 Civil Law Convention on Corruption).

По мнению автора исследования, основное внимание в реформе законодательства необходимо уделять не нормам уголовного права и процесса, а нормам служебного права, которые должны не допускать коррупции и позволять увольнять с государственной (муниципальной) службы лиц за коррупционные деяния, не повлекшие существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций. Высокие нормы социального обеспечения не многочисленного аппарата государственных (муниципальных) органов позволили бы укомплектовать штаты квалифицированными и честными работниками.

Нормы административного права должны обеспечивать всесторонний общественный контроль за деятельностью публичных должностных лиц и органов государственной (муниципальной) власти. Особое внимание во многих программах противодействия коррупции обращается на установление процедур принятия как нормативных, так и правоприменительных решений должностными лицами и властными органами. Эти процедуры должны быть понятны гражданам, осуществляться как можно более открыто. В программе Международного Центра по предотвращению коррупции при ООН (Center for International Crime Prevention) отмечается, что важнейшей целью правового регулирования является обеспечение прозрачности в распределении государственных заказов (Global Programmer against Corruption 1999 года). Это же требует принцип 14 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97). Исследователи и предприниматели говорят о необходимости принятия нового федерального закона «О государственном заказе», обеспечивающем реальное проведение конкурсов при распределении государственных заказов и грантов и исключение решающего влияния при их проведении коррупционных связей[38]. Важное значение для борьбы с коррупцией при распределении государственных заказов имеет подписание и ратификация Гражданско-правовой конвенции о коррупции Совета Европы (1999 года), которая предусматривает возмещение лицам ущерба, полученного в результате акта коррупции. Гражданско-правовая ответственность возлагается на лиц, виновных в совершении коррупционных актов и на государство (ст. 3-5).

Как уже отмечалось выше, в России необходимо принять закон, обеспечивающий свободный доступ граждан к информации о деятельности органов власти. За образец можно принять порядок доступа граждан к информации в публичных библиотеках. Закон должен обязывать публичных должных лиц составлять подробные отчеты о своей деятельности,

[38] Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 35.

достоверность которых подтверждается независимыми контрольными органами. Эти отчеты и все принимаемые органами власти решения должны храниться в одном месте, где они будут доступны для ознакомления с ними. Должны быть созданы реестры издаваемых документов, доступные для ознакомления с ними. Закон должен предусматривать меры административной ответственности за уклонение должностных лиц от учета своей деятельности и сокрытие документов от граждан[39].

Многие международные программы и резолюции международных организаций говорят о необходимости обеспечить свободу средств массовой информации (СМИ). Особые условия России требует введения запрета на учреждение СМИ органами власти, запрета оказывать им финансовую помощь. Всем СМИ необходимо предоставить льготный налоговый режим.

Нормы **уголовного права** должны воспринять тот положительный опыт противодействия коррупции, который имеется в мировой практике. Необходимо криминализировать: предоставление взятки должностному лицу в виде не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дачу взятки не самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; конфликт интересов; незаконное обогащение должностного лица. Эти требования содержатся в уголовно-правовой конвенции Совета Европы по коррупции[40]. Должностных лиц, выполняющих управленческие функции в государственных (муниципальных) предприятиях, необходимо отнести к публичным должностным лицам. Должна быть установлена уголовная или административная ответственность юридических лиц за подкуп должностных лиц в виде штрафа, конфискации прибыли полученной с помощью подкупа должностных лиц, лишении права получать государственные (муниципальные) заказы на определенный срок. Юридические лица привлекаются к уголовной ответственности за подкуп во многих странах мира.

Уголовная ответственность должна быть введена за умышленный обман населения и сокрытие от него общественно-значимой информации. В особой государственной защите нуждаются журналисты.

Основным видом наказания за коррупционные правонарушения, в условиях массовости коррупции, должно быть увольнение с должности с запретом поступать на государственную (муниципальную) службу в течение определенного времени.

Только 26 % из опрошенных согласились с необходимостью дальнейшей

---

[39] Денисов С.А. Реализация прав граждан на полную и достоверную информацию // Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2001. С. 45-46.
[40] Совет Европы и Россия. 2002. № 2 с. 46-55.

криминализации коррупционных деяний в России. Остальные считают, что это бесполезно (73 %) или даже вредно (40 %) (Анкета 3). На результат могло сказаться то, что большинство опрошенных (40 %) сами являются должностными лицами.

Анализ фактов коррупции в органах милиции, прокуратуры и Федеральной службы безопасности приводит автора к выводу, что необходимо создавать специальный орган (пусть временный, наподобие независимого прокурора в США), который бы мог беспристрастно расследовать дела подобного рода. Другим способом решения проблемы было бы допущение частного расследования такого рода дел и частного обвинения в суде, в случае отказа прокурора поддерживать обвинение[41].

На межотраслевом уровне необходимо решать проблемы: обеспечения подконтрольности (прозрачности) государственных и муниципальных органов перед обществом; ответственности их за коррупцию и не принятие необходимых мер против нее; защищенности граждан (юридических лиц) от коррупционных посягательств на их права и интересы со стороны государственных (муниципальных) должностных лиц.

Проведение такого небольшого исследования не позволяет провести глубокий анализ факторов, составляющих благоприятный коррупционный юридический климат и выработать обширную программу преобразования законодательства. Здесь намечены лишь основные положения.

[41] Денисов С.А. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как сратегический ресурс развития России XXI века. Екатеринбург, 2002. С. 26-31.

Приложение № 1.

СПРАВКА

о проведенных исследованиях

1. Анкетирование.

1) Проведено анкетирование 34 человек (анкета № 1) с целью выяснения основных юридических факторов влияющих на совершение коррупционных правонарушений.

2) Проведено анкетирование 71 человек (анкета № 2) с целью определения степени влияния выявленных при первом анкетировании отдельных юридических факторов на коррупцию в стране.

3) Проведено анкетирование 33 человек (анкета № 3) с целью определения значения тех или иных факторов для создания не благоприятного коррупционного климата в стране.

Анкетирование проводилось в первую очередь среди преподавателей тюменских вузов: Института государства и права Тюменского государственного университета, Тюменского юридического института МВД РФ, Международного института экономики и права, их выпускников. Анкетирование так же было проведено среди работников фонда ИНДЕМ, включая его руководителя Г.А. Сатарова, работников Трансперенси Интернешнл в Россиии, включая ее руководителя Е. Панфилову, работников общественно-политологического центра «Стратегия» (С-Петербург), участников ряда конференций в Москве, Екатеринбурге, Челябинске, Санкт Петербурге.

2. Проведено интервьюирование 5 человек, которые в разное время были жертвами вымогательста денег со стороны работников милиции:

Проведено так же интервьюирование 6 предпринимателей, на предмет выяснения существующих административных условий для предпринимательства, способствующих созданию коррупционных связей:

3. Обследование работы четырех государственных (муниципальных) органов на предмет прозрачности их деятельности.

4. Сделан обзор газет «Российская газета» и «Новая газета» с 1 апреля 2003 года по 30 апреля 2003 года. Выявлено 31 статья, касающаяся проблем коррупции.

5. Изучены материалы помещенные на десятках сайтов Интернет (ссылки на них сделаны в тексте работы).

6. В ходе проведения исследования был дополнен имевшийся список литературы, которая содержит материалы исследований о влиянии юридических факторов на коррупцию в стране.

7. В ходе проведения исследования был составлен список сайтов Интернет, содержащих информацию о правовых мерах воздействия на коррупцию.

Приложение № 2

Справка

о результатах анкетирования по анкете № 1.

Всего опрошено 34 человека. Из них 27 юристов.

Вопрос 1.

Считают, что нормативные акты могут способствовать коррупции в стране – 27 человек (74 %)

Считают, что нормативные акты не могут способствовать коррупции в стране – 7 человек (26 %) (5 юристов и 2 человека не имеющие юридического образования).

Вопрос 2.

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **всех отраслей права** – 7 человек (26 %)

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **конституционного** права – 3 человека

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **административного** права – 15 человек и примыкающих к нему отраслей (хозяйственное, налоговое, таможенное и т.д.) – 23 человека.

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **уголовного** права – 7 человека

Считают, что благоприятные условия могут создавать нормы **финансового** права – 3 человека

Вопрос 3.

Выделили отдельные законы, которые создают благоприятные условия для коррупции:

Кодекс об административных правонарушениях РФ – 11 человек.

Налоговый Кодекс РФ – 5 человек

Закон РФ «Об основах государственной службы в РФ» – 5 человек

Уголовный кодекс РФ – 3 человека

Гражданский кодекс РФ 3 человека

Законы о банкротстве – 3 человека

Вопрос 4.

Выделили общие свойства права, благоприятствующие коррупции:

Противоречивость норм – 6 человек

Относительная определенность норм – 5 человек

Не четкость процедурных норм – 4 человека

Отсылочный характер статей законов – 4 человека

Не эффективная ответственность за правонарушения должностных лиц – 3 человека

Закрепление дискретных полномочий должностных лиц – 3 человека

Приложение № 3.

Справка

о результатах анкетирования по анкете № 2.

Всего опрошено 70 человек.

Образование анкетируемого:

Высшее юридическое и незаконченное высшее юридическое – 69 человек.

Иное высшее образование –1 человек

Род занятий анкетируемого:

1) Преподаватели вузов – 18 человек.

2) Практикующий юрист – 8 человек.

3) Предприниматели – 11 человек.

4) Должностные лица - 28 человек.

5) Студенты дневного отделения вуза (4-й курс) – 4 человека.

1. Степень не**определенности** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране –14;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране – 43;*

Всего по графе А и Б –57 человек – 83 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 11;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 0;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

2. Степень **противоречивости** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 7;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 50;*

Всего по графе А и Б –57 человек – 83 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию 12;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 0;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*

Всего высказалось по данному пункту – 70 чел.

3. Степень с**ложности** системы норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 11;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 30;*

Всего по графе А и Б –41 человек – 60 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию 25;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране 1;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране 1.*

Всего высказалось по данному пункту – 68 чел.

4. С**вобода (не свобода)**, которая предоставляется нормами современного отечественного позитивного права публичным служащим в их деятельности (свобода усмотрения в разрешительной системе, в применении альтернативных и относительно-определенных санкции), по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 23;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 37;*

Всего по графе А и Б –60 человек – 86 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 9;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 0;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране -1.*

Всего высказалось по данному пункту – 70 чел.

5. Существующая степень **публицизации** современного отечественного позитивного права, ограничивающая возможность граждан и юридических лиц непосредственно и свободно реализовать свои права и расширяющая полномочия государственных и муниципальных органов (их должностных лиц), по вашему мнению

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 10;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 44;*

Всего по графе А и Б –54 человек – 80 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 8;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 5;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*

Всего высказалось по данному пункту – 68 чел.

6. Предусмотренная современным отечественным позитивным правом степень **прозрачности** (не прозрачности) и **подотчетности** (не подотчетности) деятельности органов государственной и муниципальной власти, по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 14;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 34;*

Всего по графе А и Б –48 человек – 70 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию – 9 (12 %);*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране 10;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 2.*

Всего по графе Г и Д –12 человек – 18 %

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

7. Порядо**к подбора кадров** на государственную (муниципальную) службу, предусмотренный современным отечественным позитивным правом по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 12;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 29;*

Всего по графе А и Б –41 человек – 60 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 22;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 2.*

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

8. Существующая система **дисциплинарной и административной ответственности** должностных лиц, предусмотренная нормами современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 12;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 26;*

Всего по графе А и Б –38 человек – 55 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 22;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 8;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*

Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

9. Существующая система **уголовной ответственности** должностных лиц, предусмотренная нормами современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 10;*

*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране - 22;*

Всего по графе А и Б –33 человек – 49 %

*В) Ни как **не влияет** на коррупцию - 17;*

*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 15;*

*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.*

Всего высказалось по данному пункту – 68 чел.

10. В целом современное отечественное право, по вашему мнению:

*А) Создает **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране – 7 (10 %);*
*Б) Создает **благоприятные** условия для коррупции в стране 48 (70 %);*
Всего по графе А и Б –55 человек – 80 %
*В) Ни как **не влияет** на коррупцию – 10 (14 %);*
*Г) Создает **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 3;*
*Д) Создает **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*
Всего высказалось по данному пункту – 69 чел.

Приложение № 4.

Справка

о результатах анкетирования по анкете № 3.
Всего опрошено 33 человека.

Образование анкетируемого:

1) Высшее юридическое - 16.
2) Незаконченное высшее юридическое – 7
3) Иное высшее образование – 4
4) Студенты юридического факультета - 4

Род занятий анкетируемого:

1) Преподаватель - 3
2) Практикующий юрист - 8
3) Предприниматель- 4
4) Должностное лицо – 13 (40 %);
а) работник суда - 4;
б) работник исполнительного органа власти -7;
в) работник законодательного органа власти - 0;
г) работник правоохранительных органов - 2.

1. Рост о**пределенности** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 1;*
*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 8;*
*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 10;*
*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране – 14 (43 %);*
*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 0.*
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

2. Устранение до минимума **противоречивости** норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 0;*
*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 6;*
*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 7;*
*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 17;*
*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.*
Всего по графе Г и Д – 20 ответов (60 %)
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

3. Снижение степени с**ложности** системы норм современного отечественного позитивного права, по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 0;*
*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 7;*
*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 15;*
*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 10;*
*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*
Всего по графе Г и Д – 11 ответов (33 %)
Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

4. Резкое ограничение с**вободы**, которая предоставляется нормами современного отечественного позитивного права публичным служащим в их деятельности (свобода усмотрения в разрешительной системе, в применении альтернативных и относительно-определенных санкции), по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 1;*
*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 5;*
*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 6;*
*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 18;*

*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.*

Всего по графе Г и Д – 21 ответов (64 %)

Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

5. Минимализация степени **публицизации** современного отечественного позитивного права, ограничивающая возможность граждан и юридических лиц непосредственно и свободно реализовать свои права и расширяющая полномочия государственных и муниципальных органов (их должностных лиц), по вашему мнению

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 6;*

*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 13;*

*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 5;*

*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;*

*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 4.*

Всего по графе Г и Д – 8 ответов (25 %)

Всего высказалось по данному пункту – 32 чел.

6. Закрепление современным отечественным позитивным правом высокой степени **прозрачности** и **подотчетности** деятельности органов государственной и муниципальной власти перед обществом, по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 2;*

*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 3;*

*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 8;*

*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 12;*

*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране – 8 (24 %).*

Всего по графе Г и Д – 20 ответов (61 %)

Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.

7. Введение **конкурсного подбора кадров** на государственную (муниципальную) службу, осуществляемого **специальными органами** по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 1;*

*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 5;*

*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 7;*

*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 15;*

*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 6.*

Всего по графе Г и Д – 21 ответов (62 %)

Всего высказалось по данному пункту – 33 чел (Один человек высказал два мнения).

8. Установление **административной ответственности** должностных лиц перед квазисудебными органами, по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 2;*

*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране 5;*

*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 8;*

*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 16;*

*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 1.*

Всего по графе Г и Д – 17 ответов (55 %)

Всего высказалось по данному пункту – 31 чел.

9. Большая криминализация коррупционных деяний должностных лиц, в соответствии с нормами международного права, по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 8;*

*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;*

*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 10;*

*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране – 8 (26 %);*

*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 0.*

Всего по графе Г и Д – 8 ответов (26 %)

Всего высказалось по данному пункту – 30 чел.

10. В целом совершенствование современного отечественного права, по вашему мнению:

*А) Создаст **наиболее** благоприятные условия для коррупции в стране - 0;*

*Б) Создаст **благоприятные** условия для коррупции в стране - 4;*

*В) Ни как **не повлияет** на коррупцию - 10;*

*Г) Создаст **не благоприятные** условия для коррупции в стране - 16;*

*Д) Создаст **максимально не** благоприятные условия для коррупции в стране - 3.*

Всего по графе Г и Д – 19 ответов (57 %)

Всего высказалось по данному пункту – 33 чел.