

Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт?

Сборник очерков

Под редакцией П.С.Филиппова

НОРМА

Санкт-Петербург

2010

ББК 67.402 + 67.51
М 74

М 74 Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт? [Сборник статей] / Под ред. П. С. Филиппова. — СПб.: Норма, 2010. — 184 с.

ISBN 978-5-87857-167-8

Коррупция в России стала нормой. Причем в самой опасной форме — беловоротничковой, связанной с «распилем» бюджетных средств, обеспечением монопольного положения на рынке тех или иных корпораций. Сегодня нельзя себе представить бизнесмена, рискнувшего выйти на рынок, не заручившись, не оплатив покровительство власть имущих.

Перед той частью политической элиты, которая действительно озабочена будущим своей страны, остро стоит вопрос: как вырваться из объятий кланового капитализма, как преодолеть вековую российскую традицию? Даже в условиях авторитарного общества политическая воля любого президента-реформатора, какой бы непреклонной она ни была, не дает гарантий решения вопроса. Ведь инструмент в его руках — та же до предела коррумпированная бюрократия, опирающаяся на менталитет народа.

Как повернуть страну с губительного пути? Поиску ответа на этот вопрос посвящены статьи предлагаемого читателю сборника.

ББК 67.402 + 67.51

© Коллектив авторов, 2010
© Норма, оформление, 2010

Оглавление

<i>Кузнецов Е.</i> Масштабы распространения коррупции в России	7
<i>Невейкин В.</i> Два берега — две реформы	21
<i>Родионов К.</i> Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии	34
<i>Кузнецов Е.</i> Фиксация правомочий административных органов — зарубежный опыт	79
<i>Сиротин А.</i> Частное обвинение по образцу стран общего права	108
<i>Филиппов П.</i> Опыт США по предотвращению злоупотреблений на рынке ценных бумаг и при управлении акционерными обществами	134
<i>Стародубцев А.</i> Формирование эффективной судебной системы в государствах Восточной Европы: политические аспекты	152
<i>Сиротин А.</i> Лечение «заразной жадности»: борьба с коррупцией в Сингапуре	164

К читателю

Коррупция в России стала нормой. Причем в самой опасной форме — беловоротничковой, связанной с «распиллом» бюджетных средств, обеспечением монопольного положения на рынке тех или иных корпораций. Сегодня нельзя себе представить бизнесмена, рискнувшего выйти на рынок, не заручившись, не оплатив покровительство власть имущих. Это в равной мере касается открытия магазинчика в районном городке или строительства крупного предприятия в каком-либо регионе. Госзаказы «своим» фирмам, откаты, устранение конкурентов, обеспечение монопольного положения — все это внешние проявления кланового характера российского капитализма.

При клановом капитализме чиновники, точнее лица, принимающие решения на разном уровне, вовлечены в бизнес непосредственно или через близких родственников, а бизнесмены покупают благосклонность представителей власти, получая преимущества на рынке. Происходит сращивание власти и бизнеса: при клановом капитализме «свои» бизнесмены (олигархи местного, регионального или федерального уровня) нередко приватизируют государственные должности, расставляя на них «своих» людей, а чиновники получают статусную ренту — основной источник их доходов.

При клановом капитализме верховенство закона остается пустым лозунгом. Верность клану, принятым в рамках его обязательствам, ценность дружеских или клиентские отношений среди «своих» важнее формальных требований закона. К нормам закона прибегают только тогда, когда надо наказать «отступников» или «подвинуть» конкурирующий клан, опираясь на силовые структуры. Отсюда и подчиненное, зависимое положение суда, басманное правосудие.

Рентоориентированная экономика самовоспроизводится как предельно монополизированная, а значит и неэффективная. В ней нет стимулов к снижению издержек, к внедрению высоких технологий. Инвестиции в такой экономике распределяются не столько по критериям эффективности капиталовложений, сколько исходя из необходимости подержать финансами пусть убыточные, но «свои» фирмы. В такой экономике высоки риски капиталовложений, ведь права собственности становятся условными. Без принадлежности собственника к влиятельному

клану, без покровительства ему со стороны «своей» власти активы предприятия оказываются незащищенными от захвата или национализации.

Население страны при такой форме капитализма платит налоги дважды — в форме узаконенных налогов и в форме рентной составляющей в цене товаров и услуг. Впрочем высокие цены на нефть в «тучные» годы не позволили нашему обществу в полной мере осознать, что нынешняя форма российского кланового капитализма вполне отвечает известным характеристикам — монополистический и паразитический (паразитирующий на изъятии у населения монопольной ренты) и загнывающий (лишенный стимулов к саморазвитию, умирающий). И что обеспечить высокий уровень жизни народа, достойное место среди развитых стран при сохранении кланового характера капитализма не удастся.

Печально, но клановая форма капитализма в России не есть следствие каких-то неправильных решений в ходе рыночных реформ или приватизации. Клановый капитализм органически вытекает из истории нашего народа, из устоявшихся традиций, привычек и стереотипов поведения наших сограждан. Веками жители России испытывали в своей повседневной жизни жесточайшее давление сначала со стороны царской бюрократии, а затем органов тоталитарного советского государства. Единственным спасением был близкий круг — друзья и родственники. Надеялись не на суд и закон, необязательный к исполнению, а на взаимопомощь. В годы брежневского застоя директор любого предприятия был вынужден работать в условиях своеобразного бюрократического рынка, где покровительство обменивались на лояльность, исключение из правил при решении важного вопроса — на поддержку в партийных инстанциях или санаторную путевку. Заниженный план предприятию (от которого зависела карьера директора) можно было получить после звонка влиятельного лица или в обмен на щедрые подарки сотрудникам министерства. Советский блат — предтеча современного кланового стора.

Традиция ставить личные отношения и обязательства выше закона и правил пронизывает буквально все наше общество. Поставьте мысленный эксперимент: предположите, что завтра все чиновники будут уволены и на их место придут новые. Разве они не будут брать откаты? Отнимите лицензии у бизнесменов, им на смену придут другие. Разве они не станут искать покровительства в коридорах власти?

Перед той частью политической элиты, которая действительно озабочена будущим своей страны, остро стоит вопрос: как вырваться из объятий кланового капитализма, как преодолеть вековую российскую

традицию? Даже в условиях авторитарного общества политическая воля любого президента-реформатора, какой бы непреклонной она ни была, не дает гарантий решения вопроса. Ведь инструмент в его руках — та же до предела коррумпированная бюрократия, опирающаяся на менталитет народа. Сама себя бюрократия не реформирует, это не в ее интересах. И бизнес сам не отойдет от стремления получить доминирующее положение и присваивать монопольную ренту. Президенту-реформатору нужны союзник, нужна опора. Таким естественным союзником является пока бесправное меньшинство, ориентированное на установление в России режима верховенства закона. Если мы хотим добиться успеха, представители этого меньшинства, рядовые граждане должны получить в руки «правовое оружие», т.е. нормы закона, позволяющие идти наперекор традициям и желаниям большинства.

Как повернуть страну с губительного пути, как переломить смертельно опасную тенденцию? Может ли нам помочь исторический опыт других стран? Поиску ответа на этот вопрос посвящены статьи предлагаемого читателю сборника. Прочтите и рассудите.

Петр Филиппов

Масштабы распространения коррупции в России

Любые прения о масштабах коррупции в России выглядят банальными. Главным образом, из-за их заранее предрешенного исхода. Все согласны, что ситуация ужасна: от технарей до гуманитариев, от крайне правых до крайне левых, от людей со сверхдоходами до граждан, живущих за чертой бедности. Это фактически признает даже главный коллективный рассадник коррупции — бюрократия.

Оживление наблюдается лишь в тех случаях, когда делается попытка ответить на два извечных русских вопроса: «кто виноват?» и «что делать?». То есть когда называются конкретные фамилии едва ли не по разрядке обвиняемых в коррупции чиновников либо когда кто-то предлагает новые или озвученные на свежий лад старые инициативы по борьбе с коррупцией. Однако говорить о том, как же все плохо на самом деле, необходимо, особенно актуально это в обстановке кризиса.

Забегая вперед, стоит также отметить, что нечистоплотность сейчас проявляется не только во взаимоотношении власти и общества во всем его многообразии — от рядового индивида до гигантского предприятия или профессиональной ассоциации. Различные незаконные механизмы широко распространены и при осуществлении взаимодействия частных социально-экономических акторов, например двух частных компаний (пресловутые «откаты» практикуются при осуществлении множества коммерческих сделок). Их влияние на жизнь, естественно, нельзя недооценивать — нынешнее неприемлемое положение вещей создано в том числе, и нечистыми на руку менеджерами.

Однако при всем сходстве и взаимосвязи коррупционных проявлений в их базовом амплуа (то есть с участием публичной власти) с недобросовестной конкуренцией это все-таки две разные сферы. Поэтому данный обзор посвящен освещению того, что, собственно, и называют «коррупцией» — то есть нарушению закона должностным лицом при исполнении предписанных ему законодательством обязанностей и в личных интересах.

Представление о степени коррумпированности России как государства дают различные рейтинги, проливающие свет на объективную реальность. Для ее понимания важно также проследить динамику перемещения России по их строчкам.

Международные индексы о коррупции в России

Самым известным является ежегодный Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index, сокращенно — CPI), публикуемый международной неправительственной организацией «Transparency International». CPI позволяет измерить степень распространения коррупции среди государственных служащих и политиков на основе независимых оценок — внешних и внутренних. Понимается же под коррупцией «злоупотребление публичной властью в личных целях» в самых разных ипостасях: стандартное взяточничество, откаты, растраты и прочее.

Индекс составляется на основе целой серии отдельных исследований в форме опросов экспертов и бизнесменов по таким направлениям, как частота дачи взяток, их объем и т. д. Строить коррупционный ранжир на фактической информации невозможно — коррупция — феномен теневой или, на худой конец, «серый». Отсюда любая конкретная цифра предполагает очень серьезные допущения.

С их учетом этот оценочный индекс дает по России картину, крайне мрачную. Ее могут подтвердить сами россияне. С середины 1990-х, когда индекс был впервые представлен широкой общественности, РФ находится ближе к дну шкалы (оценка 10 представляет собой идеал прозрачности и честности государственного аппарата — чем она ниже, тем хуже дела в этом государстве). Так, получив в год дефолта оценку 2.4 и заняв 76-ю из 85, Россия начало двухтысячных встретила с оценкой 2.1, поделив с Кенией 82-ю позицию из 90 возможных.

После этого Россия продемонстрировала позитивную динамику (показатель 2.8 и 90-я позиция из 145 относительно «общего зачета» в 2004 г.), и затем вновь — безостановочное падение. В результате в 2008 г. Россия получила 2.1 (147-я позиция из 180 — вместе с Сирией и Кенией), что даже ниже показателей таких явно проблемных стран, как Мали и Молдова.

Справедливости ради стоит подчеркнуть, что несколько стран из состава бывшего СССР все же показали худшие, нежели Россия, результаты: боготворимая некоторыми в плане государственной политики Белоруссия получила ровно 2, а Узбекистан — так и вообще 1.8. Если же посмотреть в конец списка, то в последней пятерке можно увидеть Афганистан, Гаити, Ирак, Мьянму и Сомали. С учетом того, что творится на территории этих стран, можно заключить, что коррупция представляет собой угрозу не только экономической безопасности России — даже при всех возможных, признаваемых «Transparency International» погрешностях при определении конкретной позиции РФ.

Другой авторитетной организацией, живо интересующейся корруп-

цией в публичной сфере, является Всемирный банк. Комплексная диагностика состояния власти с его стороны проводится в рамках проекта по работе с Индикаторами управления (Worldwide Governance Indicators, сокращенно – WGI). В числе шести направлений, по которым отслеживается качество власти, наличествует и степень эффективности осуществления контроля над распространением коррупции – «та степень, в которой власть употребляется в личных целях, включая как мелкие, так и крупные формы, равно как и степень “захвата” государства... частными интересами».

Сама по себе шкала оценки сходна с CPI – ранжир выстраивается путем присвоения каждой стране определенного процента, от одного до ста, на основании информации, почерпнутой из независимых источников. Картина, которую россиянин может увидеть на этой шкале, полностью соответствует выводам, сделанным «Transparency International». Всю первую половину двухтысячных ситуация если не успокаивала, то хотя бы обнадеживала: в 2000 г. РФ набрала 13.6, в 2002 – 20.9, а в 2003 – 28.2. Однако потом все пошло по знакомой нисходящей: 27.7 в 2005, 22.3 – в 2006, 17.4 – в 2007 и 15.5 – в 2008. Так что сейчас Россия находится по уровню коррупции в одном (пятом) разряде из шести возможных вместе с Ливией, Кенией, Парагваем, Киргизией и др. И хотя по рейтингу Всемирного банка есть страны, в которых ситуация еще хуже, но среди государств группы БРИК Россия очевидный аутсайдер.

Еще одним интересным механизмом ранжирования государств в зависимости от тяжести их поражения коррупцией является Глобальный индекс честности – Global Integrity Index, на который в своей деятельности опирается неправительственная организация «Global Integrity». Идея индекса состоит в том, чтобы измерять не коррупцию, а эффективность противодействия ей. То есть анализу подлежат наличие в той или иной стране антикоррупционных механизмов, их эффективность, доступ к ним граждан и т. д. При таком подходе фактологическая база исследования может рассматриваться как более прочная и надежная.

Одновременно этот подход позволяет получить не только общее представление, но и разбить его на своеобразные блоки: созданные на бумаге условия для борьбы с коррупцией, их действенность и даже «зазор» между ними. В общем, подход действительно новаторский. Применительно к России, он подтверждает выводы «Transparency International» и Всемирного банка.

В соответствии с «Global Integrity Report» 2008 г. РФ попала в группу «слабых стран» (всего разрядов существует четыре: «сильный», «сред-

ний», «слабый» и «очень слабый»), набрав 69 баллов из ста. Вместе с ней в эту группу попали также Украина, Турция, Бангладеш и др. Интересно отметить: наши «бумажные» механизмы по борьбе с коррупцией «Global Integrity» оценила довольно высоко, дав 89 баллов из 100. То есть она воздала должное формально-правовой базе России, зато правоприменительную практику неплохого законодательства специалисты «Global Integrity» удовлетворительной не нашли — здесь у России 52 балла.

Воззрения общества на коррупцию в государственном аппарате

Таким образом, все признанные в мире рейтинги констатируют негативный характер коррупционной динамики в России. De facto признается, что в России коррупция в ряде сфер является скорее правилом, нежели исключением. Этому соответствует появление в современном русском языке своеобразных терминов, подчеркивающих обыденность, без пяти минут «нормальность» и сильную укорененность этого явления — «административная рента», «статусная рента», «государственная рента». Примером могут служить слова Леонида Радзиховского: «В настоящее время «бюрократическая система “заточена” под извлечение ренты. Если нет ренты (или она качественно уменьшилась), исчезает один из главных стимулов для всей бюрократической машины» .

В этой формулировке и содержится ключевой для понимания нынешней ситуации момент: именно к извлечению административной ренты и сводится, во многом, сегодня деятельность управленческого аппарата в РФ. Коррупция является не побочным продуктом функционирования того или иного государственного органа, а едва ли не движущим мотивом его деятельности.

По сути речь идет о существовании неофициального, но фактически признанного обществом института, который приближает российскую бюрократию к феодальным образцам, т. е. средневековой системе кормления в феодальном обществе. Такие параллели напрашиваются сами собой.

В условиях феодализма сеньор находится в рамках совершенно иной правовой системы, которая на нижестоящих лиц не распространяется и о подробностях существования которой они могут вообще не знать. Понятно, что это сравнение может вызвать массу справедливых нареканий, но оно позволяет выявить и ряд важных сходств. Особенно если вслед за французским историком первой половины XX в. Марком Блоком прибегнуть к использованию термина «сеньориальная система», так

как он, до известной степени, позволяет абстрагироваться от массы исторических и культурных коннотаций и сосредоточиться на сути. Итак, что же характеризовало в общих чертах феномен «классических» сеньоров в интересующем нас аспекте?

Во-первых, ярко выраженное правовое неравенство между сеньором и теми, над кем он осуществляет свою власть (речь идет даже не о каких-то привилегиях или особых обязанностях, то есть даже не об особом правовом статусе, а по принадлежности к другому социальному миру). Что имеет два важных следствия. Сеньор не подконтролен населению — оно вообще не наделено правом хоть как-то судить о его деятельности. Одновременно он обладает полновластными возможностями управлять жизнью этого населения в интересах не столько всей социальной структуры, сколько себя лично.

Понятно, что в таких условиях все производимые населением товары и услуги в первую очередь рассматриваются сеньором в качестве основы *собственного* существования. В этом случае адекватное функционирование института частной собственности попросту фикция, т. к. полноценным правом на нее обладает лишь тот, кто параллельно обладает и публичной властью, чтобы ее получить или защитить. Поэтому, когда власть устанавливает над собственностью свой контроль, можно развить эту ситуацию дальше — вплоть до того, что она начнет сращиваться с этой собственностью, а потом и полностью «подгребет» ее под себя.

Во-вторых, отношения между сеньором и вышестоящими силами также строятся по совершенно особым лекалам — со значительными масштабами использования неформальных механизмов, часто обеспечивающих лояльность не институту, а личности.

В-третьих, сама по себе сеньориальная система в наличии конкурентов совершенно не заинтересована. То есть если в рамках какого-либо ведомства такая система сложилась, то ее усилия будут, в том числе, направлены и на пресечение любых «бунтов», на вытеснение бунтарей с подведомственной территории.

Понятно, что *de jure* в России сейчас ничего этого нет. Однако если мы посмотрим на практику... Не зря множество независимых экспертов оперируют термином «феодализм» применительно к современной России. В частности, тяготеющий к левым воззрениям Михаил Делягин довольно часто использует этот термин с различными смысловыми добавлениями, например «военно-полицейский феодализм». Некоторые же скептически настроенные деятели заходят в своей критике еще дальше. Как, например, Андрей Илларионов, сравнивший используемые в современной РФ механизмы не с «феодализмом», а с «категорией вос-

точных деспотий». Совсем недавно этот термин использовал и президент РФ Дмитрий Медведев, произнесший слово «феодализм», когда речь зашла об имеющем место ограничении допуска предпринимателей на некоторые региональные рынки.

Разберем подробные моменты, наглядно роднящие современную российскую систему с «сеньориальной». Первое, на что надо обратить внимание, контроль населения над исполнительной ветвью власти находится в зачаточном состоянии. Поэтому, когда в своем «Рейтинге демократии» (Economist Intelligence Unit Index of Democracy) журнал «The Economist» дал Российской Федерации в 2008 г. 4.48 из 10, или 107 строчку из 167 (соседом России позиций ниже оказался Пакистан с 4.46 баллами), он был не так уж далек от истины. Россию, в соответствии с версией «The Economist», относят к классу «гибридных режимов», между откровенным «авторитаризмом» и «проблемной демократией». Отметим, что Грузия, которую якобы «холит и лелеет весь Запад», получила в том же рейтинге 104-ю позицию. Так что оценку авторитетного журнала стоит признать беспристрастной.

Второе, достаточно очевидное, обстоятельство сводится к тому, что пресловутого господства права в наших пенатах не наблюдается. В подтверждение этого можно привести Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom), который в числе прочих контрольных параметров оценивает, например, свободу в фискальной и инвестиционной сфере, равно как и свободу от коррупции. Он отвел России в 2009 г. скромное 146-е место из 179. При том что в качестве главных тянущих на дно камней выступают именно свобода от коррупции (23 из 100) и положение дел с имущественными правами (25 из 100). Право частной собственности, ситуацию с которым здесь можно было бы раскрыть поподробнее, заслуживает, впрочем, отдельного рассмотрения. К нему мы вернемся далее.

Для иллюстрации отсутствия в России господства права приведем пример: стоило только верховной власти дать санкцию на интенсификацию преследования за служебные преступления, как уже в феврале 2009 г. «Российская газета» получила от Следственного комитета при прокуратуре РФ информацию, что за истекший к тому моменту год число обвиняемых чиновников только со специальным статусом увеличилось в три раза — до 11 тысяч человек. Остается только догадываться, насколько вольготно себя успели почувствовать такие чиновники за истекший с начала нефтяного бума срок, а также какая бездна раскроется, если более тщательно контролировать деятельность бюрократов рангом ниже.

Третье: информирование населения и иностранных партнеров о «правилах игры», то есть разъяснение формальных процедур все еще далеко от должного уровня. Здесь подтверждением служит Индекс открытости бюджета (Open Budget Index) за 2008 г., делящий страны мира на те, что предоставляют «исчерпывающую», «значительную», «некоторую» и «минимальную» информацию по бюджетному процессу, отводя самый низ шкалы для тех, кто предоставляет «скудную информацию» или не предоставляет ее вообще.

Россия в этом плане показала себя относительно других государств несколько лучше, нежели обычно, получив 58 баллов из ста (22 место). Однако поводом для самоуспокоения это не является, так как для члена Большой Восьмерки соседство с Кенией (те же 58 баллов) не предмет для гордости. С другой стороны, инициативы, выдвинутые президентом Медведевым по программе «Электронное правительство», внушают надежды, так как, если они будут реализованы на практике, прозрачность бюджета увеличится. Впрочем, сделать это будет совсем не просто, это признает сам глава государства.

Так или иначе, в сложившихся условиях есть все предпосылки, для того чтобы чиновничество чувствовало себя «новыми феодалами» и поступало соответственно. Существование в формате «номенклатурного феодализма» укоренилось настолько, что бюрократия озаботилась проблемами наследственной передачи статуса. Система фактически функционирует в режиме не столько самосохранения, сколько самовоспроизводства и саморасширения. Недаром результаты опросов социологов о факторах, влияющих на карьерный рост, показывают, что на первое место ставятся личные связи претендента, а эксперты дружно сетуют на закупорку лифтов вертикальной социальной мобильности.

Впрочем, описание расцвета рынка государственных коррупционных услуг, в котором воедино слились и причины, и следствия, не отвечает на все вопросы, среди которых главным является вопрос, почему теневая составляющая государственной службы часто превалирует над всем остальным, являя собой едва ли не суть государственной службы?

При попытке ответить на него внимание акцентируют, как правило, на целом ряде причин. В качестве первой напрашивается отсутствие импульса с самого верха на ведение внятной антикоррупционной политики. Однако после широкой огласки принятия национального антикоррупционного плана эту тему, вроде бы, поставили на повестку дня всерьез и надолго. Будет ли этого достаточно? Естественно, нет, поскольку система, как уже указывалось, находится в стадии самовоспроизводства. То есть бюрократия не только модифицировала собственный об-

раз действий, но и далеко зашла в обработке своего окружения, местами изменив неблагоприятные для себя установки общества, местами усилив уже существующие благоприятные. А потому необходимо не только охарактеризовать работу бюрократии, но и указать на контроль, который она осуществляет над социумом.

Свою роль играет простирающийся из культурно-исторического контекста менталитет россиян. Обусловленные им ценностные и поведенческие ориентиры граждан не только не способствуют борьбе с коррупцией, но и могут мешать этой борьбе. Так, возьмем для анализа относительно свежие данные ВЦИОМ, обращая внимание не только на распространенность приоритетов россиянина, но и на степень их постоянства.

Например, в пресс-выпуске ВЦИОМ № 1210 от 27.04.2009 «Коррупция бессмертна, но бороться с ней все равно надо» содержатся следующие интересные цифры: на вопрос о возможности в принципе победить коррупцию в кризисном 2009 г. отрицательно ответило 58% россиян. При этом в «духоподъемном» 2006-м той же точки зрения придерживалась абсолютно равная часть населения. Одновременно почти идентичная картина наблюдается и при расстановке акцентов в определении главной причины коррупции. Большинство стабильно выделяет в качестве основного «спускового крючка» «жадность, аморальность российских чиновников и бизнесменов». В 2006 г. приверженцев означенного «социокультурного» подхода было 40%, в 2008 — 39%, в 2009 — 44%. На «неэффективность государства» и «несовершенство законов» ответственность возлагало 37%, 35% и 34% соответственно. И лишь меньшинство все это время винило «низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего числа населения», то есть демонстрировало склонность к тому, чтобы начать с себя и со своего окружения. В аналогичные отрезки времени таких сознательных россиян насчитывалось лишь 18%, 21% и 18%. Таким образом, можно признать, что население России в подавляющем большинстве считает коррупцию, в основном, чем-то едва ли не заданным, то есть имманентной составляющей российской жизни.

К сожалению, эти не самые оптимистичные результаты социологических исследований подтверждаются и другим исследовательскими центрами. В частности, Фонд «Общественное мнение» выдает еще более удручающие результаты. Специалисты фонда в 2006 г. выявили, что в невозможности искоренить коррупцию в России убеждены 67% граждан РФ.

Двойственность отношения россиян к коррупции — порицание, с

одной стороны, и одновременная уверенность в том, что с ней ничего не сделаешь, и смирением перед этим фактом — с другой, подтверждается следующим опросом. Когда бывший президент РФ В. Путин еще до начала нынешнего кризиса начал призывать сделать РФ «самой привлекательной страной для жизни», ВЦИОМ (пресс-выпуск № 947 от 30.04.2008) предложил гражданам России выбрать несколько благ из списка, которые для них прежде всего соответствовали такому заманчивому статусу. Низкий уровень коррупции в качестве атрибута лучшей страны в мире назвало всего 3% населения, «развитие законов и их соблюдение» — 1%. Одновременно в качестве главного препятствия на пути к созданию самой привлекательной страны на земле большинство россиян (15%) назвало «коррупцию, беспредел власти и чиновников». Налицо очевидная дезориентация населения в вопросах антикоррупционной политики. В такой обстановке на первых порах можно надеяться лишь на моральную поддержку борьбы с коррупцией, которая пока не будет играть решающую роль.

Другой важной причиной засилья коррупции в России является статус частной собственности в России, как в аспекте ее институционального положения в государстве, так и в аспекте ее восприятия обществом. Речь не идет о формальном признании. Как бы далеко ни зашло построение «государственного капитализма российского образца», необходимость частной собственности не отрицает ни президент, ни глава правительства, ни Федеральное Собрание.

Однако в том, что касается обеспечения гарантий частной собственности в рамках реальной и правоприменительной практики, сомнения возникают. Но ведь охрана частной собственности и подкрепление ее статуса реальными делами является чуть ли не единственным действенным механизмом поддержания законности в условиях отсутствия адекватной возможности населения влиять на бюрократию. И если собственника, безотносительно того, чем он владеет (недвижимость, средства производства, продукт умственного труда — объект собственности здесь совершенно неважен), можно заставить делать все, что угодно под угрозой полузаконного лишения собственности, то ни о какой борьбе с коррупцией речи быть не может.

Спорный статус частной собственности в России подтверждается, во-первых, теми же индексами — промежуточными и профильными. Достаточно привести данные по Международному индексу частной собственности (International Property Rights Index, сокращенно — IPRI), который составляется «Property Rights Alliance» в партнерстве с большим количеством исследовательских центров и структур.

В данном рейтинге по состоянию на 2009 г. РФ в общем зачете находится на 87 месте из 115, набрав 4.1 балл из 10. При том что оценку 4.2 имеет, например, Мадагаскар, а ровно 4 — Эквадор. Более того, если смотреть на ситуацию, исходя из составных частей рейтинга, то положение вещей выглядит еще менее благополучным. Ведь законодательная и политическая обстановка вокруг частной собственности получила оценку всего лишь на 3.1. Итоговый балл России выше лишь потому, что в отношении владения собственностью у нас соблюдается равенство полов, что очень волнует составителей рейтинга, учитывая, что за место в рейтинге нашей стране приходится соревноваться с развивающимися странами Африки и Азии, где в условиях традиционного общества развиты половая дискриминация. В России же «домострой» все-таки уже пройденный этап. Если убрать этот фактор неравенства полов, то рейтинг России упадет намного ниже.

Эта информация, полученная в результате мониторинга законодательной базы и обработки сведений о правовом применении, полностью согласуется и с социологическими данными. Взять хотя бы исследования того же ВЦИОМ (пресс-выпуск № 842 от 21.12.07), в годы, когда будущее казалось безоблачным, а предсказать обострение борьбы за ужавшийся рентный пирог мог разве что очень смелый экономист. Когда респондентов-предпринимателей попросили оценить в пределах от 1 до 7 уровень защиты частной собственности в России законом, большинство отозвалось скептически: 1 поставило 17%, 2 — 20%, 3 — 28%. Относительно уровня цивилизованности отношения общества к частной собственности большинство также проявило пессимизм: 1 — 16%, 2 — 21%, 3 — 25%.

Далее социологи перевели разговор в предметную область и попросили предпринимателей взвесить свои шансы на то, чтобы отстоять свои законные интересы в суде при наличии конфликта, во-первых, с другим предприятием и, во-вторых, с «региональной» или «местной администрацией». И если в первом случае шансы на успех как большие и скорее большие определило 29% и 53% соответственно, то во втором случае «оптимистов» заметно поубавилось — всего лишь 6% и 25%.

Чуть ранее ВЦИОМ обращался с вопросами, связанными с частной собственностью, не к предпринимателям, а к случайной выборке россиян. Речь идет об исследовании, озаглавленном: «Социализм в России: возможен ли он? И нужен ли?» (пресс-выпуск № 656 от 22.03.2007). Итоги для приверженцев принципа «частная собственность священна и неприкосновенна» выглядят еще более удручающе. Государственную собственность на средства производства наряду с плановым хозяйством

в качестве наиболее подходящей формы социально-экономического устройства выбрало 28% респондентов, а государственную собственность на крупную промышленность и частную собственность в мелком производстве и торговле — все 45%. Частную собственность на первый план твердо поставило лишь 11% россиян.

Понятно, что такие настроения россиянин не есть повод закрывать тему построения капитализма в России. Убеждения среднего гражданина РФ податливы и непоследовательны. Да и на действия они его толкают довольно редко. Однако негативное восприятие частной собственности, особенно крупной и средней, явственно. Если россияне, в массе своей, не расценивают незаконное посягательство чиновника на чье-либо право частной собственности как личную угрозу, то коррупция не может не расцвести.

Список причин расцвета коррупции в современной России выходит довольно обстоятельным. Иначе и быть не может — ни одна причина по отдельности не могла бы привести к такому катастрофическому положению, когда из-за разгула коррупции под вопросом оказалось будущее страны.

Коррупция в действии: данные Всемирного банка

Для ознакомления с практикой реализации коррупционных схем стоит обратиться к результатам одного из исследований уже упоминавшегося Всемирного банка о коррупции в России, которое хоть и вышло в 2006 г., но актуальности не потеряло до сих пор. Речь идет об отчете, озаглавленном как «Administrative and Regulatory Reform in Russia Addressing Potential Sources of Corruption».

Дело в том, что данный отчет содержал в себе ряд сведений, почерпнутых из обзора по «Окружающей обстановке для бизнеса и предпринимательскому поведению» («Business environment and enterprise performance survey», сокращенно — BEEPS), которое, в свою очередь, было подготовлено все тем же Всемирным банком в сотрудничестве с Европейским банком реконструкции и развития. Обзорение заключалось в суммировании данных опросов представителей фирм, оперирующих в странах Восточной Европы и Азии.

В итоге выяснилось следующее: почти 40% коммерческих организаций по России заявили, что им приходится часто сталкиваться с «неофициальными платежами». А сам хит-парад коррупционных ситуаций выглядел так — с большим отрывом (на это указало от 20 до 30% фирм) лидировало четыре сферы: получение лицензий и разрешений, взаимо-

действие с пожарной и строительной инспекциями, получение государственных заказов и уплата налогов. В числе других зон риска (от 5% до 20% компаний) были указаны вопросы защиты окружающей среды, подключение к электрическим сетям, а также решение проблем охраны труда и здравоохранения. Чтобы понять, какие средства и схемы могут скрываться за этими цифрами, достаточно привести по одному примеру в каждой из наиболее уязвимых сфер.

Так, летом 2007 г. при получении того, что Всемирный банк называет «неофициальным платежом», был задержан исполняющий обязанности заместителя министра промышленности и природных ресурсов Республики Карелия. В ходе суда было установлено, что последний принял взятку в размере 11,8 млн руб. за беспрепятственную и ускоренную выдачу лицензии на добычу местного гранита. В результате чиновник был осужден.

В 2007 г. был задержан, а позже и найден судом виновным во взяточничестве, сотрудник управления государственного пожарного надзора регионального ГУ МЧС в Ульяновске. На этот раз ценой вопроса были всего-то 10 тыс. руб. за закрытие глаз на проблемы с пожарной безопасностью.

Недавно был вынесен обвинительный приговор в отношении начальника ФГУП «Управление автомобильной магистрали “Невер-Якутск”». Состав преступления практически идеально соответствует пункту с распределением государственных подрядов – проштрафившийся чиновник вымогал 2,5 млн руб. за то, чтобы «поспособствовать» получению государственного подряда на работы одной компании.

Об осужденных за взяточничество налоговиках приходится слышать чаще всего. Приведем пример такого рода из Сибири. За вымогательство взятки 360 тыс. руб. (речь шла о сокрытии нарушений, вскрытых при выездной проверке) была осуждена сотрудник Федеральной налоговой службы РФ по Ангарску.

Данные примеры, иллюстрирующие проблему коррупции, взяты из жизни разных регионов России. Даже при несовершенстве российской правоохранительной системы регулярно происходят коррупционные скандалы различного масштаба. Размер взяток колеблется от внушительного до смешного. Различаются должности чиновников и важность решаемых вопросов. Но несомненно одно – коррупция во всех этих сферах стала нормой.

Взятки и откаты процветают не только в мире бизнеса. «Простой люд» вниманием тоже не обделен. Здесь из-за высокой степени анонимности провести систематизацию коррупционных явлений сложнее. При-

дется опять обратиться к соцопросам — пусть и с понятным здесь осторожным отношением.

Так, в соответствии с одним из исследований ВЦИОМ (пресс-выпуск № 474 от 21.06.2006) 19% россиян нередко давали взятки, а еще 34% приходилось делать это в единичных случаях. Стоит помнить, что данные этого опроса могут не вполне соответствовать реальности, ведь людям может быть стыдно признаться в совершении преступления. Тем не менее, даже с учетом этого, цифра выглядит впечатляющей.

Можно также упомянуть еще один опрос ВЦИОМ примерно того же времени (пресс-выпуск № 481 от 29.06.2006), где респондентов попросили назвать самые коррумпированные институты в России. С большим отрывом вперед вышли власть на местах (31%) и ГАИ (30%). В числе «фаворитов» оказались милиция (22%), федеральные власти, правительство (20%) и суд (14%).

Виды на будущее

Коррупционные схемы в массовом порядке реализуются государственными служащими на самых разных уровнях. Как долго такая неэффективная «сеньориальная» система может сохраняться в условиях глобальной конкуренции? Прогноз дать сложно. Если бы Россия действительно оставалась «тихой гаванью» в шторме мирового кризиса, а экономика России продолжала расти, то коррупция как норма только бы упрочнялась.

Но кризис реален, и тот социально-экономический порядок, что господствовал в период экономического роста, неизбежно будет подвергнут перестройке. Масштабы такой перестройки будут зависеть от длительности и остроты экономического кризиса, от того, как будет меняться экономическая ситуация в последующие годы. Можно с уверенностью утверждать, что лишь накал ситуации заставит политическую элиту что-то предпринимать.

При обмелении молочных (точнее нефтяных) рек шансы на то, что реальная и системная борьба с коррупцией в России начнется, вырастут. При высоких ценах на нефть лозунги борьбы с коррупцией рассматривались не более чем предвыборная риторика. Сегодня в условиях глубокого спада промышленного производства и стагнации противодействие коррупции становится в буквальном смысле вопросом национального самосохранения.

Добиться реальных успехов в борьбе коррупцией, воспринимаемой обществом как норма социальных отношений, нельзя принятием тех или

иных поправок к законодательству и даже специальных законов по борьбе с коррупцией. Опыт развитых стран показывает, что необходимым условием успеха является политическая конкуренция, независимость суда, свободные СМИ, правильная мотивация чиновников, активная антикоррупционная политика центра. Чрезвычайно полезными могут стать заимствование отработанных за рубежом правовых механизмов и институтов, делающих работу государственных органов открытой и подконтрольной обществу, препятствующих чиновному произволу, нарушению гражданских прав и свобод.

Если же такой реальной борьбы с коррупцией не будет, то мздоимство окончательно переломит хребет российской экономике, даже без очередного обвала цен на нефть. Именно эта дилемма и стоит сегодня и перед властью, и перед обществом.

Два берега – две реформы

Китайское «экономическое чудо» можно анализировать с любой точки зрения: макроэкономической, политической, философской. Но отдельный интерес, безусловно, представляет личный практический опыт ведения бизнеса в этой стране. Владимир Невейкин, коммерческий директор компании «BBS Engineering (Shanghai) Limited», обладает возможностью сравнения условий, которые создают для производителей власти двух стран. Мы публикуем его материал, в котором есть ответ на вопрос, почему главным претендентом на место глобального лидера стал Китай, а не Россия.

Первый раз я приехал в Благовещенск весной 1989 г. На высоком берегу возвышался красивый город с недостроенным, но очень изящным оперным театром, широкой набережной, современными многоэтажными домами и гостиницами. Напротив, через Амур, можно было разглядеть убогую китайскую деревню Хэйхэ с вечно дымящей кочегаркой, низкими китайскими домиками и неровными улицами. Разница в уровне развития двух городов была очевидна. Прошло 20 лет. Город Благовещенск практически не изменился. Привлекает взгляд множество вывесок на китайском языке, два современных торговых центра и яркие огни фасадов игровых заведений.

Зато прямо через Амур расположился современный город. Дома из стали, стекла и бетона с завораживающей ночной подсветкой, роскошные гостиницы, банки, торговые центры, широкие дороги с многоуровневыми развязками. В Хэйхэ уже был свой аэропорт, откуда я полетел в Пекин. При взлете я увидел современную автостраду, которая, по рассказу китайских партнеров, тянется до самого Харбина, а рядом с ней проложена не менее новая железная дорога.

20 лет назад две страны одновременно встали на путь преобразований (Китай начал раньше, но до середины 1980-х реформы в основном затрагивали аграрный сектор, сферу торговли и специальные экономические зоны). Стартовые позиции двух стран различались колоссально. СССР, несмотря на многолетний застой, был значительно более развитым, чем континентальный Китай, практически во всех областях, особенно в промышленности, науке и транспортной инфраструктуре.

Но через пару десятков лет крупнейшая в мире по территории Россия трансформировалась в сырьевую страну, которая занимает

меньше 2% в мировом ВВП, основными статьями экспорта являются газ и нефть (70%), первичные металлы (15%), круглый лес (10%), все остальное, включая оборудование, вооружение и знания, — менее 5%. Средняя продолжительность жизни: 58,2 года — для мужчин и 72 года — для женщин.

Китай же превратился в динамично развивающуюся глобальную державу, производящую более 9% мирового ВВП. Практически не экспортирует сырье, занимает первое место в мире в легкой промышленности, электронике, глубокой переработке сельхозпродукции, металлургии, химии, дорожном строительстве и т. д. Средняя продолжительность жизни поднялась с 55 лет до 79 как для мужчин, так и для женщин, а в крупных городах (Пекин, Шанхай) перевалила за 80 лет. На сегодняшний день там сосредоточились самые большие золотовалютные резервы в мире (свыше 2 трлн долларов США), которые продолжают увеличиваться, несмотря на мировой экономический кризис. В чем же секрет такого различия результатов реформ?

В последние годы можно услышать различные объяснения. Самые распространенные из них: много народу, дешевая рабочая сила, благоприятный климат, природное трудолюбие, загадочная азиатская душа и т. д. Китай вообще превратился в неиссякаемый источник различных экономико-политических мифов.

Российские коммунисты, говоря о верности теории Маркса-Энгельса, приводят в пример социалистический Китай. Но ведь как раз приверженность реальному социализму в течение почти 30 лет (1949-1978) довела континентальный Китай до полной разрухи и голода. Не зря Уинстон Черчилль говорил, что надо сказать спасибо товарищу Сталину за экспорт социализма в Китай, поскольку это отбросило его в развитии более чем на 50 лет. Именно отказ от колхозно-коммунного социализма в деревне позволил в течение всего лишь двух лет решить продовольственную проблему или, как говорят китайцы, проблему «тепла и голода».

В своих сравнительных комментариях о Китае и России я не буду проводить анализ, используя юридические или макроэкономические категории, не буду рассуждать о благотворном влиянии жесткой монетарной политики или, наоборот, показывать ее неэффективность. Думаю, что эту работу более качественно сделают за меня настоящие ученые: юристы или экономисты. Я постараюсь рассказать о своем опыте реализации бизнес-проектов в Китае и России. Как они развивались, с какими проблемами и трудностями приходилось сталкиваться лично мне, что из этого вышло. Может быть, мои истории и прольют некото-

рый свет на истоки успешного китайского экономического развития и на нашу, скажем мягко, экономическую заторможенность.

Прежде чем перейти к конкретным примерам и рассуждениям, хочу пояснить, что под термином «Китай» я рассматриваю не только его континентальную часть (КНР), но и Республику Китай, территориально представленную островом Тайвань, Гонконг — на то время являвшийся колонией Великобритании, португальскую колонию Макао. Все эти территории, по моему мнению, играют самую непосредственную роль в выборе вектора развития континентального Китая и во многом предопределили существенные элементы его концепции реформ. Также считаю необходимым сделать еще одну оговорку: мой опыт, о котором речь пойдет ниже, касается только экономической стороны дела, или, иными словами, взаимоотношений людей в рамках достижения экономических целей, и сконцентрирован, в основном, на алгоритмах взаимодействия законной власти и легального бизнеса. Я намеренно не буду касаться культурологических, политических, межличностных и иных вопросов, которые, конечно, очень интересны, но выходят за рамки нашего повествования.

От идеи к бизнесу

В конце 1993 г. мой друг предложил мне поучаствовать в бизнесе, связанном с разработкой, производством и продвижением средств связи гражданского назначения. С этого момента и начался мой первый технический бизнес-проект.

В то время вместе с обычными товарами народного потребления и продуктами питания в нашу страну хлынул поток электронных изделий: видеокамеры, магнитофоны, телевизоры и т. д. Среди них отдельной группой выделялись современные средства связи: бытовые радиотелефоны, телефонные радиодлиннители, радиостанции. Мы захотели сами научиться производить аналогичную по назначению технику и создать конкуренцию известным компаниям хотя бы на региональном рынке.

Сам по себе процесс развития бизнес-идеи в полноценный бизнес-проект чрезвычайно интересен, особенно когда технические решения переплетаются с постановкой задач в экономической области и наоборот. По результатам всей предварительной работы стало ясно: разрабатывать изделия мы должны сами, но использовать для этого мировую комплектационную базу с расчетом на производство в современных технопарках, а конечную сборку и настройку можно организовать в России, поближе к потребителю.

Начало проекта. Россия

Ознакомившись с порядком производства и продажи приемопередающих устройств на территории РФ, мы обратились в Министерство связи за содействием в согласовании наших технических условий (ТУ) и проведении необходимых мероприятий по получению требуемых сертификатов и одобрений. Нам сообщили, что сначала надо получить разрешение на право разработки средств связи в определенной полосе частот и перенаправили нас в Госсвязьнадзор. Госсвязьнадзор, в свою очередь, направил нас в ГКРЧ (Государственный комитет по радиочастотам). После нескольких неправильно заполненных формуляров и пропущенных заседаний ГКРЧ (они проводятся один-два раза в месяц) нам пришлось найти соответствующего специалиста, который знал бы эту «кухню» изнутри. Через полгода мы все-таки получили пресловутое разрешение на разработку и готовы были приступить к производству и продажам. Такая прыть озадачила соответствующие надзорные органы. Нас чуть было не занесли в разряд нелегальных предпринимателей. Было сказано буквально следующее: у вас разрешение на разработку – вот и разрабатывайте, а как разработаете, согласуете образцы, – снова в ГКРЧ, потом – в Госсвязьнадзор. Объяснения, что мы собираемся производить гражданскую, а не военную продукцию, были бесполезны. Не хотите – не занимайтесь. В итоге нам потребовалось около полутора лет на оформление необходимых документов и разрешений и отдельный штат сотрудников (работой были заняты три человека: руководитель группы, помощник и курьер). К сожалению, бюрократия на этом не закончилась, более того – это была самая простая ее часть.

Надо отметить, что все это происходило на фоне полной несостоятельности отечественного производства средств связи в конкуренции с импортными изделиями. И к 1995 г. зарубежные средства связи уже абсолютно господствовали на нашем рынке.

Начало проекта. Китай (Тайвань)

Ввязавшись в бумажную работу в России, в 1994 г. мы отправились в Китайскую Республику (Тайвань), где начали подготовку к точно такой же деятельности: производству средств связи гражданского назначения. По прибытии нам посоветовали обратиться в Ассоциацию производителей и торговли Китая. Нам назначили встречу на следующий день. Принял нас сам президент ассоциации г-н Лю. Скорее всего, это было исключение, а не правило. Г-ну Лю было далеко за 80, и он знал русский язык, причем с особым «дореволюционным» выговором и с

широким употреблением уже устаревших слов типа «голубчик», «благодарствую», «извольте». Как оказалось, он родился и вырос в Харбине, окончил русскую гимназию (родители работали на КВЖД). И – мы первые русские, с которыми он общается после эмиграции с континента на Тайвань в связи с победой коммунистов.

Позже г-н Лю пригласил юриста, который объяснил нам, что после вступления в ассоциацию (годовой взнос – 400 долларов) нам необходимо было зарегистрировать компанию на территории Тайваня (или филиал головной компании) и начать производственно-коммерческую деятельность.

Впрочем, компанию можно и не регистрировать, а действовать через своих деловых партнеров. В ответ на наши вопросы по поводу разрешений на производство средств связи юрист принес небольшой список, где были перечислены виды деятельности, которые требуют дополнительного согласования. Нашей группы товаров там не было. Уточняющий вопрос, что гражданские средства связи можно использовать и в негражданских целях, заставил его задуматься. Юрист объяснил нам простую вещь: если нет четких и однозначно трактуемых ограничений, то и производство обычного строительного цемента тоже можно подвести под военные нужды и обложить разными ограничениями.

Среди моих партнеров был один иностранец (бывший гражданин СССР), он и зарегистрировал на себя тайваньскую компанию, избавив нас от проблем получения права на зарубежные инвестиции со стороны ЦБ РФ (как потом выяснилось, дело совсем тухлое). Все формальности заняли около одного месяца с момента нашего приезда. Причем реального времени было затрачено не более трех рабочих дней, а в период ожидания всех необходимых документов мы занялись подбором поставщиков, производственных площадок, устройством офиса и другими нужными для развития бизнеса делами. Ассоциация помогла нам и в этом вопросе. Она по нашей просьбе сама составила график встреч с потенциальными партнерами, распределила их по удобным нам часам и даже выделила свое помещение на время поиска собственного офиса. В дальнейшем при обращении в ассоциацию мы всегда получали быструю и качественную помощь или дельный совет.

За 10 лет последующей работы я так и не узнал, где находится Министерство связи Республики Китай, Госсвязьнадзор и ГКРЧ. Скорее всего, они существуют, занимаются распределением частотного ресурса, определяют стратегию развития, следят за тем, чтобы радиотехника отвечала требованиям соответствующих стандартов, но строят эту работу как-то по-другому, без ущерба для окружающих.

Как видите, денежные и временные затраты на то, чтобы начать производство, просто несопоставимы. Причем в России эта процедура распространяется на любую модификацию, новый тип продукции и т. д. Это постоянный процесс со своими проблемами, маленькими радостями и, конечно, с затратами. Для обеспечения взаимодействия частного предприятия с российскими разрешительными органами у нас давно уже сформировался целый отдел. А это не только их заработная плата, но и содержание их рабочих мест, офисные расходы и, главное, постоянная потеря темпа производства, что губительно в наше конкурентное время.

Организация производства. Россия

Наша продукция – средства связи гражданского назначения – представляет собой аппаратно-программный комплекс, состоящий примерно из 2500–2800 отдельных элементов, как собственно радиоэлектронных, так и механических. В процессе разработки нового изделия вам потребуется около 8–10 тыс. различных элементов, причем в небольших количествах.

К сожалению, воспользоваться отечественной элементной базой уже в середине 1990-х не представлялось возможным даже теоретически, потому что с распадом СССР разрушился и единый радиопромышленный комплекс страны.

Мы обратились к специализированной тайваньской компании с просьбой собрать для нас нужные материалы. По заключении контракта мы зарегистрировались на таможенном пункте, собрав около десятка различных документов.

Пришло время декларировать товар. Согласно нашему законодательству, в декларацию вносятся все отдельные позиции. Каждая декларация может содержать не более восьми видов товаров и исправляться не более трех раз. Если разделить 10 тыс. позиций на 8, то у вас получится 1250 деклараций. Каждая декларация обойдется в 100 долларов США. В принципе это недорого. Но в нашем случае стоимость только заполнения деклараций тянула на 125 тыс. долларов, не говоря уже о таможенной пошлине и НДС. Вторым, даже более сложным, препятствием было внесение в декларацию всех позиций с определением кодов ТН ВЭД (Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности). В основу кодов ТН ВЭД легли разработки департамента статистики ООН. В рекомендациях ООН особо оговаривается, что применение данных кодов в фискальных целях может вызвать серьезные проблемы из-за их внутренней противоречивости

и использование статистических кодов в этой области должно иметь ясные ограничения.

Но при просмотре российских кодов ТН ВЭД и привязанной к ним системе ставок, тарифов и сборов понимаешь, что рекомендации специалистов ООН не оказались важными для нашего правительства и соответствующих министерств. Разработанные специалистами ООН коды товаров и услуг были в полном объеме и без всяких ограничений применены для фискальных целей. Для компаний, связанных с реальным производством и в силу объективных обстоятельств вовлеченных во внешнеэкономическую деятельность, такое «творческое» применение разработок ООН стало ежедневным кошмаром — и если не главной статьей расходов, то основной «точкой неопределенности» с неконтролируемой потерей времени и сил.

Нам пришлось приобрести программу для декларирования, нанять специального человека и приступить к процессу. Казалось, это никогда не кончится: только на внесение позиции «шнурок для корпуса» пришлось три раза переписывать декларацию. Сначала мы написали «шнурок из искусственных материалов для корпуса», но это не понравилось. Затем «шнурок из синтетических материалов для фиксации корпуса», но и так тоже было неверно. Окончательный вариант выглядел следующим образом: «Шнурок из синтетических ненатуральных волокон для фиксации корпусных изделий приемопередающих устройств не для гражданской авиации». И так по каждой позиции. Кроме этого, выяснилось, что таможенники могут сами изменять цены на ввозимые товары, если им кажется, что цена занижена или завышена. Это называется корректировкой таможенной стоимости (КТС). Таким образом, чиновникам предписано бороться с умышленным занижением (завышением) цены декларируемых товаров.

Для развития производства сложных электронных изделий на территории России это просто убийственно. Очень часто в одну группу товаров попадают совершенно разные вещи. Например, концертный микрофон может стоить свыше 1000 долларов США, а наш микрофон для бытовой радиостанции — около 5-10 центов. В статистике оба товара могут быть отнесены к одной группе «микрофоны электрические» и их «средняя» стоимость будет в районе 500 долларов США. При этом импортер готового изделия (концертного микрофона) может реально снизить стоимость и задекларировать свой товар по 500 долларов США, а импортера микрофонов для walkie-talkie могут заставить заплатить за него более 1000% ввозных пошлин, проведя пресловутую КТС.

Для решения всех этих «задач» у нас сама собой создалась тамо-

женная группа, которая ходила туда как на работу в течение нескольких недель.

В результате сроки разработки продукта серьезно сместились, увеличились накладные расходы, минимум в два раза возросла стоимость опытно-конструкторских работ.

Продажи. Россия

Во второй половине 1990-х годов мы все-таки наладили производство средств связи в ближайшем Подмосковье и стали конкурировать на внутреннем рынке с импортными аналогами. Более того, появился спрос на наши изделия и у зарубежных потребителей, прежде всего в странах СНГ. Но и здесь нас ждал очень большой сюрприз со стороны наших регулирующих и надзорных органов. Все началось с запроса государственного предприятия «Азалавиа» (Азербайджан) в нашу компанию по поводу приобретения тридцати радиостанций гражданского диапазона для наземных служб аэропорта. Сумма контракта была небольшая, но для нас важен был сам факт выхода пускай на ближний, но все-таки зарубежный рынок. Мы подписали контракт и пошли оформлять его на таможенную. Кроме обязательных для декларирования документов у нас на руках было еще семь документов.

Но оказалось, что этого недостаточно для таможни. Чтобы понять, что это за товар, кто и где его производит, и дать разрешение на экспорт, таможня потребовала справку Минобороны РФ, что это не военные радиостанции, доказательства, что эта продукция произведена нашей компанией, бухгалтерскую справку, что мы добавляем не менее 30% стоимости на своем производстве, разрешение «Азалавиа» на право использования радиостанций (хотя это другое государство и там могут не требоваться такие разрешения). Причем собирать эти документы необходимо на каждую поставку, независимо от того, что вы отгружаете одну и ту же продукцию. Оформление занимает не менее полутора месяца. В конце всей этой процедуры наш клиент из государственной азербайджанской авиакомпании сказал, что он потратил меньше времени на оформление нескольких «Боингов» в США, чем на покупку наших средств связи. Такая же история произошла и с простыми зарядными устройствами для аккумуляторов, которые у нас хотело купить МВД Республики Узбекистан. При оформлении контракта кроме уже известных документов с нас дополнительно попросили справку, что МВД Республики Узбекистан находится на налоговом учете в Узбекистане.

Продажи. Китай

В Республике Китай также существуют таможенные тарифы и пошлины на товары. Но под регулирование попадают только готовые к применению изделия, идентификация которых не вызывает сомнений. Весь процесс оформления занимает несколько минут. Конечно, никто даже не понимает термина КТС для товаров, которые имеют официальную контрактную цену. Если у кого и возникнут подозрения, то для этого есть судебная процедура. И если таможня сумеет доказать, что имеется факт занижения (завышения), то импортер возместит затраты и понесет соответствующее наказание, а если нет, то весь груз ответственности ляжет на государство.

Хочу особо отметить, что лично нам как предприятию-изготовителю даже не приходилось непосредственно сталкиваться с таможенной службой Тайваня, а позже и континентального Китая – все необходимые таможенные процедуры делают сами транспортные компании. За 15 лет работы ни разу не возникла проблема задержки комплектующих на таможне.

Процесс экспорта в Республике Китай достаточно прост. К вам приходит запрос на поставку, например, десяти приеопередающих устройств. Вы выставляете клиенту проформу-инвойс. Клиент ее оплачивает (независимо от страны), и вы поручаете транспортной компании доставить продукцию. Никаких дополнительных документов, кроме стандартных (упаковочный лист, инвойс), не требуется. Не нужен даже контракт. Все это занимает около десяти минут неспешной работы. После отправки продукции с территории Республики Китай НДС возвращается автоматически в течение пяти рабочих дней. Самому ходить на таможню не надо.

В современном мире основу заказов составляют не тысячные партии, а масса мелких поставок, которые в совокупности ничуть не уступают большим контрактам и гораздо более выгодны, так как делают компанию устойчивой к потере нескольких клиентов. Так торгуют большинство небольших инновационных и технологических компаний в Китае и других странах ЮВА, составляя основу высокотехнологического экспорта, о котором так мечтают наши власти.

Предприятие и налоги

К сожалению, моя практика говорит о колоссальной существенной разнице в деятельности российских органов власти и соответствующих органов власти в Китае. И дело здесь не в ставках налогов на прибыль

или размерах НДС. По этим параметрам налоговые системы России и Китая практически одинаковы, за исключением ЕСН (для континентального Китая) и НДС для Тайваня (там он 5%). Главное различие проходит совсем в другой области. В Китае власть, отказываясь нести обязательства по деятельности частных предприятий, не влезает в их экономическую «кухню», не регламентирует детально все их действия, дает большую свободу в формировании расходов и отнесении их на финансовый результат. Предприятия сами устанавливают себе планы счетов, определяют виды расходов, порядок амортизационных отчислений, разного рода списаний и т. д.

В Китае существует институт сертифицированных бухгалтеров, с представителями которого заключается договор на определенное время. Все первичные документы по тратам предприятия, начиная с покупки расходных материалов, аренды помещений, оплаты энергии и заканчивая поездками на такси, ресторанами и покупкой одежды, собираются в отдельную папку и передаются сертифицированному бухгалтеру, с которым у предприятия договор на обслуживание. Он сам составляет отчет, согласует его с руководством предприятия и отправляет в налоговую службу.

После того как отчет подготовлен, из него убираются выходные данные компании, присваивается обезличенный код, и он поступает в налоговую инспекцию. Но не сразу к чиновнику, а сначала в специальный барабан, похожий на лототрон, где все перемешивается и инспектор берет один случайный отчет. Он не знает, какое конкретно предприятие проверяет, только его отраслевую принадлежность.

Если предприятие соответствует средневзвешенным параметрам по отраслевой рентабельности и вовремя платит налоги, то никто его больше не тревожит. И уж тем более никто не интересуется, сколько денег ушло на расходные материалы, сколько — на командировки, а сколько — на рекламу и как вы амортизируете ваше оборудование. Если вы выпускаете зубные щетки, где прямые расходы (материалы, зарплата, аренда и т. д.) составляют 20% в стоимости товара, а реклама — 80%, то вы полностью списываете все расходы в себестоимость. Если вы приобрели оборудование, то сами определяете порядок его амортизации, можете сразу его и списать, независимо от его стоимости. Покупка оборудования считается инвестиционным актом, и эта сумма выводится из-под налогообложения. А деление по видам расходов должно интересовать только вашего экономиста, но никак не налоговую инспекцию.

Если в течение трех лет вы показываете убыток, то могут поинтере-

соваться, из каких средств они покрываются и имеют ли эти средства легальное происхождение.

На баланс предприятия вы можете покупать практически все, что угодно: дома, машины, помещения. Это также будет не облагаться налогом, а относиться на себестоимость конечной продукции (услуги). А вот если собственники предприятия решили выделить себе доход, то он облагается налогом на доходы частных лиц (на Тайване до 40%). Поэтому как на Тайване, так и в континентальном Китае люди любят все покупать «на предприятия». Предприятия имеют много имущества, могут отвечать по своим обязательствам, их охотно кредитуют банки.

Российские чиновники обычно реагируют на рассказы о подобной практике болезненно: «Ведь так можно серьезно занизить налогооблагаемую базу и сократить отчисления в бюджет!». Логика почти на уровне утверждения: «Чтобы корова больше давала молока и меньше ела, ее надо реже кормить и чаще доить». В Китае пошли по другому пути: лучше со ста успешных предприятий собрать по 20 долларов, чем с одного неконкурентоспособного монстра, проверяя его несколько раз в год, вдоль и поперек регламентируя его деятельность, пытаться взять две тысячи долларов. Может, поэтому 25 млн человек на Тайване производят товаров и услуг на \$350 млрд, а 140 млн россиян — на \$905 млрд.

Также в Китае нет различия между наличными и безналичными деньгами. Вы можете вести свой бизнес полностью в наличных деньгах, не прибегая к услугам банков. Использовать банки удобнее, но никто на этом не настаивает.

Бизнес и чиновники

В России же не покидает ощущение того, что на самом деле твое частное предприятие только условно «частное». Каждый чиновник может проверять тебя с утра до вечера или просто приостановить деятельность, если ему показалось что-то сомнительным. И при этом никто не несет сопоставимую ответственность за причиненный урон. В советское время правила были понятны — государство имело право устанавливать любые лимиты внутри каждого предприятия, так как все они принадлежали государству. Но оно и несло ответственность за результаты конечной деятельности, сбыт продукции, выплату заработной платы, возмещение долгов. Сейчас российское государство сняло с себя ответственность по обязательствам частных предприятий, но не отказалось от права распоряжаться ими и вмешиваться в их деятельность.

Приведу пример своего тайваньского партнера, поставляющего

электронные устройства в США. Его обвинили в демпинге и остановили отправку части готовой продукции. В результате разбирательства суд выяснил, что обвинение не имеет оснований, а отдел, который выписал ордер на арест товара, принял это решение неправомерно. Государство выплатило бизнесмену \$1 млн только по моральному ущербу, вернуло товар и возместило все расходы по хранению, а также упущенную выгоду и потерю деловой репутации (товар не был вовремя доставлен). В результате мой партнер получил сумму, не только в несколько раз превышающую стоимость самого товара, но и доход, на который он бы никогда не надеялся, если бы товар не задержали. Отдел, который принял это решение, был в полном составе уволен с государственной службы без выплат и страховки, так как были обнаружены признаки действия сотрудников отдела в интересах третьих лиц (конкурентов моего партнера). Если бы это было доказано, то их приговорили бы к уголовной ответственности.

Хотя мы выпускаем совершенно идентичную продукцию одновременно в России и Китае, на родине конечная себестоимость изделия практически вдвое выше китайской. Причина — транзакционные издержки российской системы администрирования производственных компаний, начиная от момента создания продукта и заканчивая его реализацией. В нашей электронной отрасли они добавляют не менее 100% к конечной себестоимости продукции, делая ее абсолютно неконкурентоспособной не только на внешнем рынке, но и внутри собственного государства.

В своей почти 20-летней практике я не обнаружил особого национального ноу-хау в китайских экономических реформах. Наоборот, повсеместно копируются методы и формы, которые доказали сначала свою историческую эффективность в Западной Европе, США, Японии, а затем в Южной Корее и на Тайване; изживаются традиционные для Китая «патерналистские» отношения между государством и бизнесом. Особенно это видно на примере Сянган (Гонконга), который в конце 1990-х перешел под юрисдикцию континентального Китая. Китайское правительство ничего не изменило в жизни этого анклава: не только в экономических отношениях, но и в политической активности населения. Когда приезжаешь на железнодорожный вокзал полуострова Циулуан из Гуанчжоу, то в глаза бросаются большие плакаты с призывами наказать коммунистическую партию Китая за преследование инакомыслящих. На самом континенте за такие плакаты люди могут надолго лишиться свободы. А в Гонконге эти призывы не просто развешаны кустарным способом, а установлены на солидных билбордах, и никто их не срывает.

ет. Но почему китайские власти, имея полную свободу действий, не прекратят эти «безобразия»? Ответ на это дал автор китайских реформ в своей знаменитой фразе: «Нам все равно, какая кошка — серая или белая, главное, чтобы она ловила мышей». И цель реформ — не принудить одну из самых эффективных экономик мира, Гонконг, к политическому повиновению, а развить континентальный Китай до его стандартов, перенося их лучший опыт, доставшийся от британцев.

* * *

Мы живем в мире вещей и услуг, которые кем-то были придуманы, произведены и доставлены нам. Их количество и многообразие, доступность и качество очень часто предопределяется общественно-государственной средой, ее уровнем «дружественности» к новым идеям, комфортности в их реализации на всех этапах: от первой мысли до готового продукта и услуги. Может быть, стоит об этом задуматься, а то очень не хотелось бы потерять Благовещенск через следующие 20 лет среди новых районов китайского Хэйхэ.

Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии

Бюрократический аппарат – неотъемлемый институт современного общества. В то же время ни один институт не подвергается такой яростной критике, как бюрократия. Большинство отечественных предпринимателей уверено, что невозможно начать свое дело, не взяв «в долю» чиновника.

Примеров волокиты и поборов со стороны российских чиновников можно привести множество. Председатель НП «Бизнес-солидарность» Я. Яковлева, говоря об отношении бюрократов к бизнесменам, наглотти и коррумпированности чиновников, заключает: «Так не может долго продолжаться. Слишком неуправляема стала масса чиновников. Слишком сильно они нас ненавидят, пытаюсь обобрать любым способом. Они ничего не создают, они только рушат. Конвейер арестов, постоянный передел собственности – не отдельные события. Это прорывающиеся наружу сигналы о массовой коррупции, которая все глубже затягивает страну в неуправляемое пике. Ужесточением наказания не создашь противовеса этой армии. Нужны решительные действия, реформы, нужен возврат здравого смысла, нужна обратная связь от власти и ее реакция на события. Реакция не в виде комментариев, а в виде действия»¹.

О необходимости реформирования государственной службы в России говорят уже достаточно давно; пишутся программы и концепции модернизации госаппарата, принимаются поправки в законы, однако эффективности в работе бюрократии от этого не прибавляется. Россия должна извлечь уроки из неудачных попыток преобразований госаппарата в последние 15 лет. Условием успешной модернизации страны является комплексная реформа госслужбы, в результате которой бюрократический аппарат будет поставлен под контроль общества. Для этого необходимо не только изучить западный опыт, но и понять, каким образом его лучше применить в России.

Теоретические подходы к проблеме бюрократии

Основы современной теории бюрократии были заложены в работах Вудро Вильсона и Макса Вебера. В 1887 г. Вудро Вильсон опубликовал статью «Изучение администрирования», в которой изложил свои взгля-

¹ См.: Пресс-конференция в агентстве «Интерфакс» 24.06.09.

ды на проблему государственного управления². В. Вильсон полагал, что задачей государственной администрации является эффективное проведение в жизнь решений, принятых политическими лидерами. По его мнению, бюрократическому аппарату должны быть свойственны следующие черты³:

- наличие единого управляющего центра в любой системе правления как необходимая предпосылка ее эффективности;
- организационная иерархия, как условие финансовой устойчивости;
- отделение управления от политики;
- профессионализм служащих.

Выдающийся немецкий социолог Макс Вебер в начале XX столетия провел систематизированный анализ государственной бюрократии. Он считал, что бюрократическая организация является наиболее рациональным институтом для решения задач управления в современном обществе, и утверждал, что работа административного аппарата должна осуществляться в соответствии с определенными принципами⁴:

1) Должностные полномочия служащих должны быть закреплены в официальных нормативных документах.

2) Должностные лица действуют в условиях жесткой иерархии, в рамках которой чиновники, стоящие на более высокой ступени, осуществляют надзор над нижестоящими.

3) Управление государственным учреждением основывается на письменных документах, поэтому в любой организации должен существовать штат клерков и секретарей.

4) Управление бюрократической структурой предполагает основательную специализированную подготовку кадров.

5) Перечисленные выше принципы, в конечном счете, определяют статус должностного лица как внутри, так и вне организации⁵.

6) Работа в бюрократической организации является для гражданского служащего основной профессией.

7) Гражданский служащий назначается на работу вышестоящей организацией на основе профессиональной квалификации.

8) Пост чиновника закреплен за ним пожизненно.

9) Государственный служащий получает регулярную денежную ком-

² Wilson W. The Study of Administration// Political Science Quarterly 2. 1887, June.

³ См.: Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989. P.20-25.

⁴ См.: Вебер М. Бюрократия // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А.Хайда. М., 2003. С. 56-57.

⁵ См.: Там же С. 58-60.

пенсацию в виде обычно фиксированного жалования и пособие при выходе на пенсию.

10) Чиновник ориентирован на карьеру в иерархической пирамиде государственной службы.

Взгляды Вудро Вильсона и Макса Вебера на принципы организации бюрократического аппарата достаточно близки. Концепция рациональной бюрократии стала классической, в течение нескольких десятилетий она занимала доминирующее положение в науке о государственном управлении. Господство веберовской теоретической конструкции было обусловлено несколькими факторами⁶:

1. Для потребностей индустриального общества была необходима выстроенная в строгой иерархии и максимально стандартизированная система управления.

2. В первой половине XX в. общемировой тенденцией было усиление роли государства в экономике, для чего была нужна эффективная исполнительная бюрократия

3. Для того времени был характерен функциональный подход к человеку как к орудию для выполнения неких общих задач, как к элементу политической, экономической или военной «машины».

Несмотря на то что в эпоху государственного интервенционизма идеи Макса Вебера большинству экспертов и политиков казались незбылемыми, некоторые специалисты уже тогда говорили о негативном потенциале усиления влияния бюрократии на жизнь общества. Так, знаменитый австрийский экономист Людвиг фон Мизес указывал на то, что «бюрократическая система по сути своей является антилиберальной, недемократичной... она проникнута фанатичной враждебностью к свободному предпринимательству и частной собственности; она парализует бизнес и снижает производительность труда»⁷. Классик американской социологии Роберт Мертон говорил о множестве конфликтов, возникающих в отношениях между чиновниками и их клиентурой⁸. Известнейший психолог Эрих Фромм в книге «Иметь или быть» отмечал: «Хотя бюрократы вызывают не меньший ужас, чем садисты, они на самом деле страшнее, потому что они даже не ощущают противоречия между совестью и долгом: совесть приказывает им выполнять свой долг, а человек

⁶ См.: *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI в.? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 11.

⁷ См.: *Мизес Л.* Фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М., 1993. С. 10-11.

⁸ См. *Мертон Р.* Неформальные организации и их отношения с формальными организациями // *Классики теории государственного управления: американская школа*/ Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 131-139.

как объект сострадания и доброты для них вообще не существует»⁹. К началу информационной революции идея о пагубном влиянии бюрократизации жизни общества стала овладевать умами. Президент США Джеральд Форд прямо заявил: «Необходимым условием для свободной экономики является свобода от мелочной тирании массового правительства регулирования. Мы напрасно тратим миллионы рабочих часов, которые обходятся потребителям в миллиарды долларов из-за бюрократических проволочек».

Экономический кризис, разразившийся в 1970-х гг. в странах Запада, ознаменовал собой начало становления постиндустриального общества. Ответом на стагфляцию стала политика дерегулирования и приватизации, которая начала проводиться в развитых странах. В условиях бурного развития информационных технологий, уменьшения роли государства в экономике и нарастающего динамизма общественной жизни со всей очевидностью проявилось несоответствие бюрократического аппарата «веберовского» типа изменившимся реалиям.

В ответ на это многие исследователи стали искать пути реформирования института государственной службы. В 1980-1990-х гг. сформировалось новое научное направление – New Public Management («новый государственный менеджмент»). Представители этой теоретической школы пересмотрели взгляд на проблему взаимодействия бюрократического аппарата и общества: теперь гражданин стал рассматриваться не как проситель, а как потребитель государственных услуг. Основные положения «нового государственного менеджмента» можно свести к следующему¹⁰:

- Исключительное внимание уделяется результатам и персональной ответственности государственных служащих, осуществляющих служебную деятельность на руководящих должностях. Вводятся специальные системы показателей результативности работы госслужащих – для этого используются количественные (например, количество рассмотренных дел или число ДТП со смертельным исходом) и сравнительные (сравнение поставленных перед сотрудниками целей и задач и достигнутых результатов) методы.
- Многие функции государства частично приватизируются – т. е. передаются на определенных ограничительных и контрольных условиях частному сектору. Например, функция техосмотра автомобилей может быть передана частным компаниям.

⁹ См.: *Фромм Э.* «Иметь» или «быть». М., 2006. С. 283.

¹⁰ См.: *Owen E. Hughes.* Public Management & Administration: An Introduction. Second ed. Antony Rowe Ltd, 1998. P. 52-53.

- Госслужащие больше не обладают правом пожизненного найма: желающие занять ту или вакансию подписывают контракт на определенный срок (к слову сказать, в Великобритании все госслужащие работают по контрактной системе).
- Бюрократия не является абсолютно аполитичной: государственные служащие на высших должностях не являются политически нейтральными.

В 1993 г. в свет вышла книга американских ученых Д. Осборна и Т. Гэблера, в которой авторы представили результаты исследования функционирования административного аппарата в 48 континентальных штатах США. В книге также были представлены предложения по совершенствованию бюрократической системы; по мнению Осборна и Гэблера, в работу чиновников должны внедряться рыночные стимулы, при этом сам аппарат выполнять следующие задачи¹¹:

1. Стимулировать конкуренцию между производителями и поставщиками общественных благ. Например, частные компании, занимающиеся уборкой и благоустройством территории, конкурируют между собой за право обслуживания как можно большего количества кварталов.

2. Укреплять правовой статус граждан путем передачи функций контроля от бюрократических структур на нижние уровни – местного самоуправления или самих граждан. Так, оценка работы почты может вестись по среднему времени доставки корреспонденции и числу жалоб. Органы местного самоуправления могут давать регулярную оценку работы организаций, обслуживающих сеть федеральных дорог.

3. Количественно определять производительность государственных структур, ориентируясь больше на результаты их деятельности, а не на объем освоенных ресурсов. Например, в заявках на получение бюджетных средств отраслевые министерства не составляют смету расходов на покупку материалов, оборудование и пр., а намечают целевые показатели своей работы и приводят перечень мероприятий, которые они намерены выполнить для их достижения в будущем году. На основе этих данных ведомства уже запрашивают бюджетные средства.

4. В процессе деятельности руководствоваться чаще целями, а не инструкциями (т. е. «духом», а не «буквой» закона). К примеру, если в ходе работы с гражданами чиновник сталкивается с незнакомой ему до этого проблемой, он не обращается к инструкции и не пытается «от-

¹¹ См.: *Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993. P. 19-20.*

футболить» клиента в другое «окно», а стремится найти нестандартное решение. По этому фактору оценивается его работа.

5. Переопределять понятие «налогоплательщик» в категорию «потребитель» и предлагать последнему более широкий выбор государственных услуг, в частности в сфере образования, повышения квалификации, решения жилищно-коммунальных вопросов и т. д. Проще говоря, садовод, пришедший в регистрационную палату оформлять свои права собственности на земельный участок, должен восприниматься не как проситель чиновничьей милостыни, а клиент, который должен быть обслужен по высшему стандарту, иначе оценка деятельности сотрудников палаты понизится.

6. Упреждать проблемы до их появления, а не разрабатывать меры их устранения. Гораздо легче, например, создать качественную и некоррупцированную систему пожарной инспекции, чем потом тушить пожары и возмещать убытки. Очевидно, что для этого должен быть налажен перекрестный контроль, позволяющий выявить подписание инспектором акта при отсутствии необходимых условий безопасности (со всеми вытекающими последствиями).

7. В условиях перехода к программно-целевому бюджетированию преимущество должны иметь те министерства, которые наиболее эффективно тратят бюджетные средства¹².

8. Отдавать из центра значительную часть полномочий регионам на основе принципа кооперации в управлении (децентрализация). Федеральное правительство не должно следить за тем, как в них устроен вывоз мусора, а у граждан, проживающих в провинции, не должно возникать ощущение, что все ресурсы страны аккумулируются в столице.

9. Предпочитать рыночные механизмы бюрократическим. Многие обслуживающие и технические функции, которыми занимаются различные подразделения министерств, можно передать частным компаниям и тем самым сократить госаппарат и расходы на него.

10. Ориентироваться не только на предоставление услуг общего пользования, но и на интегрирование всех секторов – общественного и частного – в процесс решения проблем граждан соответствующего административно-территориального образования. Например, в решении вопроса о строительстве Охта-центра в Санкт-Петербурге могут принимать участие не только менеджеры «Газпрома», но и жители северной столицы, а также архитекторы, деятели культуры и пр.

Важно отметить тот факт, что, несмотря на стремление к внедре-

¹² О проблеме перехода к программно-целевому бюджетированию речь пойдет ниже.

нию рыночных стимулов в работу бюрократии, Осборн и Гэблер считали, что государством невозможно управлять так же, как бизнесом: «Государство и бизнес — фундаментально различные институты; представители бизнеса руководствуются мотивом извлечения прибыли; а представители государства руководствуются мотивом переизобретения и подтверждения полномочий действовать от лица общества»¹³. Однако это не означает, что государство не может использовать предпринимательский подход в работе своих органов с целью повышения их эффективности.

Осборн и Гэблер в одной из своих работ указали на недостатки сметного финансирования государственных учреждений¹⁴:

- в бюджете заложено финансирование затрат, а не результатов;
- в структуре государственных расходов закрепляются средства, выделяемые на реализацию уже ненужных обществу программ;
- управленческий персонал стремится расходовать деньги даже в том случае, если в этом нет необходимости, поскольку они уже предусмотрены в бюджете;
- бюджетное планирование становится чересчур сложным и неуправляемым.

Указывая на недостатки традиционного сметного финансирования, Осборн и Гэблер говорят о необходимости перехода к программно-целевому бюджетированию (или бюджетированию, ориентированному на результат, — сокращенно БОР). БОР представляет собой систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой от них отдачей, с их социальной и экономической эффективностью.

Программно-целевое бюджетирование базируется на следующих принципах:

1. Финансовые средства распределяются не по видам затрат, а по программам или стратегическим целям. Под ними понимаются различные виды деятельности или мероприятия, осуществляемые министерством и объединенные общими целями и задачами. Расходы министерств группируются по видам выпускаемой продукции/услуг, а не по видам затрат. К примеру, если в обычной заявке управления внутренних дел на финансирование используются такие статьи расходов, как «оплата труда», «приобретение расходных материалов», «приобретение оборудова-

¹³ См.: *Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.* N.Y., 1993. P. 20.

¹⁴ См.: *Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government.* University of California Press, 1992. P. 117-119.

ния» и др., то при планировании его деятельности в обосновании затрат такого управления будут фигурировать такие статьи расходов, как «предупреждение преступлений», «раскрытие преступлений» и т. п.¹⁵

2. Программы формулируются на основе общих целей и стратегических приоритетов, согласованных с законодательными органами. Чтобы не быть «голословными», в качестве примера приведем выдержки из бюджета Министерства образования австралийского штата Квинсленд. Главную цель министерство видит в создании «безопасной, толерантной, организованной среды, в которой представители молодого поколения готовы стать активными и сознательными гражданами Австралии, способными к обучению на протяжении всей жизни»¹⁶. В качестве приоритетных на 2000-2001 гг. министерство определило пять стратегических направлений, между которыми были распределены финансовые ресурсы министерства:

- Предоставление услуг подготовительного, начального, среднего, специального и дистанционного образования более чем 466 тыс. учащимся, проживающим в 1300 населенных пунктах штата, а также оказание государственной поддержки частным учебным заведениям.
- Предоставление образовательных и транспортных услуг школьникам-инвалидам.
- Развитие информационной и телекоммуникационной инфраструктуры школ.
- Создание альтернативных учебных учреждений для подростков, входящих в «группу риска», которые могут бросить школу, не получив обязательного среднего образования.
- Апробирование в 38 школах штата новых учебных программ, развивающих у школьников навыки критического мышления, решения проблем, постоянного обучения и применения этих навыков в повседневной жизни¹⁷.

Эти стратегические приоритеты отвечают главным политическим целям правительства Квинсленд, определенным на 2000 и 2001 финансовые годы.

3. Контроль за использованием бюджетных средств смещается с внешнего — за их целевым использованием — к внутреннему контролю министерств за эффективностью расходов. При планировании расхо-

¹⁵ См.: Словарь современной экономической теории. М., 1997.

¹⁶ См.: Queensland. Appropriation Bill 2000. Second Reading Speech, 18 July, M.: 2000. Portfolio Services 2000-2001. P. 51.

¹⁷ Ibid.

дов на очередной бюджетный год используются оценки социальной и экономической эффективности министерских программ (табл.). С целью повышения прозрачности государственных расходов отчеты министерств о реализации запланированных ранее программ регулярно публикуются в прессе.

**Показатели результативности
и экономической эффективности программ,
используемые при программно-целевом планировании бюджета¹⁸**

Показатель	Определение	Пример
Показатель затрат	Количественная оценка требуемых ресурсов	Количество ресурсов, необходимых для реализации программы: – единиц оборудования – персонала (чел./час) – сырья и материалов
Показатель выпуска	Объем предоставленных услуг (выполненных работ)	Объемные показатели выполненной работы: – количество выполненных услуг – число обслуженных потребителей
Показатель результативности	Степень достижения общественно значимых целей, связанных с предоставлением услуги/осуществлением расходов	Количественные показатели достижения целей: – увеличение занятости, % – сокращение числа совершенных преступлений на 10 тыс. жителей
Показатели экономической эффективности	Издержки на единицу выпуска	Стоимость затрат на единицу выпуска: себестоимость 1 л воды, поставляемой в государственный жилой фонд

¹⁸ См.: Municipal Budgeting Toolkit. World Bank, 2000.

4. Министерские чиновники фактически превращаются в менеджеров, имеющих большую свободу в выборе средств реализации поставленных программ, в частности они получают право перераспределять средства между различными статьями расходов в рамках выделенных им смет. Имея полное и четкое описание поставленных задач, руководители программ вправе самостоятельно выбирать оптимальный способ их решения с помощью отведенных для этого средств. При этом их ответственность за конечный результат усиливается и принимает конкретный характер¹⁹.

В результате проект бюджета представляется в законодательные органы в такой форме, которая позволяет четко проследить связь между политикой государственных расходов и политическими целями правительства. Иначе говоря, бюджет представляет собой документ, в котором планы и приоритеты правительства на предстоящий год выражены как в финансовых показателях, так и в показателях социальной эффективности деятельности министерств.

Важно отметить при этом, что на пути внедрения программно-целевого бюджетирования могут встать определенные преграды, связанные с громоздкостью государственного аппарата, недостаточным разграничением расходных полномочий между уровнями власти и плохой координацией бюджетного процесса. В подобных случаях целесообразно его поэтапное внедрение, перевод на него отдельных министерств, адаптация новых технологий к существующей бюджетной практике с последующим распространением полученного опыта на остальные министерства²⁰.

Теоретические наработки представителей школы «нового государственного менеджмента» стали компасом административных реформ, проводившихся в развитых странах в 1980–1990-е гг.

Реформа государственной службы Великобритании

Основы бюрократической системы Великобритании были заложены еще в середине XIX в. В 1854 г. Стафорд Норткот, находившийся тогда в должности премьер-министра, и Чарльз Эдвард Тревельян, бывший в то время членом администрации Ост-Индской компании, представили парламенту доклад, в котором обозначили острую необходимость создания квалифицированной гражданской службы, комплектуемой на

¹⁹ Андреева Е. И., Сучкова А. А. и др. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М., 2002. С. 24.

²⁰ Там же. С. 25.

основе профессиональных качеств людей²¹. Авторы доклада предлагали объединить персонал всех министерств в единую гражданскую службу, ликвидировать систему патронажа и ввести систему открытых конкурсных экзаменов для желающих занять позицию в управленческом аппарате²². Реализация предложенных мер заняла полтора десятилетия. В 1855 г. была создана Комиссия по делам гражданской службы, основной целью которой являлось проведение конкурсов на замещение государственных должностей²³. В 1859 г. был принят закон о пенсиях, по которому чиновники для выхода на пенсию в случае отставки должны были получить специальный сертификат Комиссии. В 1860-е гг. все государственные служащие были разделены на три класса — администраторов, исполнителей и клерков. В 1870 г. был издан приказ, установивший обязательность открытых экзаменов и передавший Комиссии руководство новой системой набора чиновников.

Проведенная в 1855-1870 гг. реформа радикальным образом изменила устройство бюрократического аппарата Великобритании. Система государственной службы, действовала до середины XX в. и характеризовалась следующими чертами²⁴:

- Замкнутый и кастовый характер служб. Административные должности получали в основном выпускники Оксфорда и Кембриджа. Система продвижения по службе отличалась жесткостью на всех уровнях, возможности перехода из одного министерства в другое были ограничены. Значение больше придавалось месту чиновников в министерской иерархии, чем их профессиональным навыкам и заслугам.
- Зависимость перехода в тот или иной класс от уровня образования (преимущественно гуманитарного).
- Прием на государственную службу по результатам конкурсного экзамена. Комиссия по делам гражданской службы, основанная в 1855 г. и осуществлявшая найм на гражданскую службу, проводила квалификационный письменный экзамен, базирующийся на образовательных программах Оксфорда и Кембриджа.
- Отсутствие единого контролирующего и управляющего органа.
- Отсутствие кадровых изменений при смене правительства (в отставку подавали только политики — министры и их заместители).

²¹ См.: Государственная служба/ Отв. ред. А. В. Оболонский. М., 2009. С. 326.

²² До середины XIX в. должности в министерствах Великобритании активно продавались и покупались, в государственном аппарате процветал nepотизм.

²³ Несмотря на это, в течение длительного времени продолжал существовать негласный патронажный контроль.

²⁴ См.: Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003. С. 21.

В 1950–1960-е гг. система государственной гражданской службы Великобритании стала подвергаться серьезной критике. Лейбористы были недовольны кастовым характером госаппарата; консерваторов возмущала расточительность бюрократии и стремление к максимизации бюджета различных министерств. В 1966 г. была создан Комитет по реформе государственной службы под председательством лорда Фултона. Через два года Комитет представил правительству доклад «Государственная служба», в котором была признана неадекватность системы гражданской службы Великобритании реалиям второй половины XX столетия и предложены конкретные шаги по ее модернизации²⁵. К недостаткам госаппарата того времени авторы доклада отнесли²⁶:

- неинициативность государственных служащих: бюрократы лояльны в первую очередь по отношению к своему министру, поэтому последовательно осуществляют его политическую линию, редко проявляя инициативу;

- неучастие чиновников в формировании политики и принятии решений: члены государственного аппарата должны принимать участие в выработке и принятии решений, касающихся сферы компетенции министерств, в которых они работают;

- недостаточный контакт между государственной службой и гражданским обществом;

- отсутствие централизованного органа по руководству государственной службой;

- громоздкость системы административных классов: система из 47 общих классов гражданских служащих и 1400 департаментских классов непригодна для быстрого и оперативного решения общественных проблем.

Члены комитета Фултона выдвинули рекомендации по совершенствованию системы государственной службы. Главная идея заключалась в необходимости заимствования управленческого опыта у бизнеса и внедрения менеджерских практик в работу госаппарата. Для преодоления косности и неповоротливости бюрократического аппарата с чиновников можно снять те функции, которые может выполнить частный сектор²⁷. Предлагалось упразднить разделение служащих на классы, почти непреодолимой стеной отделявшие специалистов от «профессиональ-

²⁵ См.: Civil Service. Report of the Committee 1966-1968. Vol. I. L., 1968.

²⁶ См.: Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003. С. 33.

²⁷ Например, подготовкой аналитических материалов для министерств могут заниматься различные научные фонды.

ных администраторов», и создать возможности для привлечения талантливых людей «со стороны» (из бизнеса или науки) сразу на высокие посты в административной иерархии через «боковой вход», т. е. без прохождения ими ступеней бюрократической лестницы. Тем самым государственная служба переставала быть замкнутой сферой²⁸. Еще одним важным предложением была профессионализация: рекомендовалось открыть Колледж гражданской службы для повышения и унификации администраторов в сфере государственного управления.

Хотя основной комплекс реформ государственной службы был проведен после прихода к власти М. Тэтчер, некоторые преобразования были осуществлены еще до 1979 г. В 1971 г. вместо системы из 47 общих классов гражданских служащих и 1400 департаментских классов были образованы три основные группы чиновников²⁹. Группу старших политических и административных руководителей составили чиновники административного класса. Они несли личную ответственность перед министром за руководство в своей области³⁰.

Вторая группа – административная. Она включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. Административная группа решает большой круг вопросов – от координации деятельности аппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей³¹.

Третья группа объединяет научно-профессиональных работников и технических специалистов. В нее входят ученые, инженеры, архитекторы, специалисты, занятые профессиональной подготовкой чиновников. Была учреждена также вспомогательная группа технических работников (чертежники, секретари, делопроизводители).

В соответствии с рекомендациями комитета Фултона организационная структура министерств была перестроена таким образом, чтобы приблизить их к решению политических задач³². В министерствах появились отделы по планированию политики: их задачей стало следить за тем, чтобы повседневные политические решения в ведомствах при-

²⁸ См.: *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI в.? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 39.

²⁹ См.: *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000. С. 164.

³⁰ Российским аналогом этой административной должности является должность директора департамента Северной Америки Министерства иностранных дел РФ.

³¹ Российским аналогом этой административной должности является заместитель директора департамента лингвистического обеспечения Министерства иностранных дел РФ.

³² *Василенко И. А.* Цит. соч. С. 165.

нимались с учетом долгосрочных политических перспектив. Советник министра по вопросам политики назначался на должность из числа лиц, не принадлежавших к гражданским служащим. В дополнение к этому министру предоставили право нанимать на временной основе такое число экспертов, какое он сам сочтет необходимым.

Общим результатом предпринятых мер стало значительное повышение роли специалистов в противовес высокопоставленным чиновникам, имевшим высшее гуманитарное образование, большие связи, но весьма поверхностно разбиравшихся в проблемах той сферы, за которую они несли ответственность³³. К началу 1990-х гг. лишь около 25% государственных служащих были гуманитариями, в то время как специалисты составляли 60% руководителей подразделений госаппарата.

Ставшая в 1979 г. премьер-министром М. Тэтчер не имела четко очерченной концепции реформы государственной службы; но она воспринимала бюрократический аппарат как расточительный и неэффективный институт управления. Вследствие этого правительство Тэтчер начало с анализа расходов отдельных министерств и их постепенного сокращения. Всем ведомствам было предложено проанализировать свои расходы и дать предложения по их сокращению. Ответственность за их осуществление возлагалась на постоянных секретарей министерств³⁴. Благодаря последовательности и упорству в реализации этой программы к 1986 г. ежегодная экономия составила около 950 млн ф. ст.

К середине 1980-х гг. в правительстве Великобритании созрело понимание необходимости реализации более радикальных мер, направленных на изменение административной культуры госаппарата. Именно тогда М. Тэтчер и ее подчиненные стали готовить реформу, основной замысел которой состоял в устранении жесткой грани, отделявшей государственное управление от управления крупным бизнесом. Изменения организационной структуры госслужбы, порядка ее комплектования и принципов функционирования строились на основе опыта управления, накопленного в коммерческом секторе экономики³⁵. Предлагалось расформировать единую систему госслужбы, сделать распоря-

³³ См.: Великобритания: Эпоха реформ/ Под ред. Ал. А. Громыко. М., 2007. С. 43. Влияние «мандаринов» ослабевало и в дальнейшем: в 1990-е гг. они превратились в небольшую прослойку бюрократии, работающие непосредственно с министрами и постоянными секретарями.

³⁴ См.: Государственная служба (комплексный подход)/ Отв. ред. А. В. Оболонский. М., 1999. С. 256.

³⁵ См.: Великобритания: Эпоха реформ/ Под ред. Ал. А. Громыко. М., 2007. С. 43.

дительные департаменты заказчиками для исполнительных агентств, а остальные подразделения перевести на полурыночные начала³⁶.

Активное внедрение рыночных механизмов и стимулов в работу государственной службы началось после запуска программы «Следующие шаги» в 1988 г. Конкретными мерами, предпринятыми правительством в этот период, были³⁷:

- Разделение всех правительственных структур на две категории – министерства и исполнительные агентства. На первые возлагались функции общего руководства, в то время как исполнительные агентства оказывали услуги населению от имени министерств. Примерами распорядительных министерств Великобритании являются Министерство торговли и промышленности, Министерство культуры, СМИ и спорта; примерами исполнительных агентств – Агентство по охране окружающей среды, Агентство по делам королевских парков.

- Перевод исполнительных агентств на договорные отношения с министерствами. Министерства и агентства заключают между собой специальные соглашения, в которых прописаны обязательства агентства по предоставлению услуг и отчетности, а также его ответственность перед министерством. Практика показывает, что подписание такого рода соглашений позволяет агентствам стать более независимыми и повышает эффективность их работы; они имеют право самостоятельно формировать свой штат и выбирать способы, предоставления услуг потребителям. Агентства возглавляются генеральными директорами (chief executives), которые в соответствии с рамочным соглашением, заключаемым с министерством, несут персональную ответственность за текущую деятельность агентства. Сметы агентств согласуются с головным министерством и Казначейством. В общей сложности в Великобритании насчитывается около 130 агентств. В качестве примера можно назвать такие, как Агентство королевских парков, Агентство по сельскохозяйственным платежам, Агентство службы тюрем³⁸.

³⁶ Например, при заместителе главы Казначейства Великобритании существует исполнительное агентство National Savings and Investments (NSI), ответственное за реализацию программ по распространению сберегательных сертификатов, облигаций и других инструментов, предназначенных для привлечения сбережений физических лиц. Примером подразделения, функционирующего на полурыночных началах, является водоочистная организация в одном из английских графств.

³⁷ См.: Государственная служба/ Отв. ред. А. В. Оболонский. М., 2009. С. 331-332.

³⁸ См.: Реформа системы управления культурной сферой: международный опыт и возможности его применения в России // Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ. Проект «Системы управления в Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ». М., 2005. С. 42. [Электронный доступ] www.ecorys.ru/rus/doc/act01_502.doc

- Поощрение передачи на контрактной основе многих функций и операций от исполнительных агентств частным организациям, которые, однако, находятся под правительственным контролем, обязаны следовать издаваемым для них инструкциям и имеют формальный статус полуправительственных неправительственных организаций, или сокращенно «кванго»³⁹. Примером «кванго» являются медицинские учреждения в графствах Шотландии. Работа «кванго» как публичных корпораций регулируется рамочными соглашениями, которые определяют профиль, цели и задачи их деятельности, а также параметры оценки качества их работы и финансовой эффективности⁴⁰. Третьей стороной в таких соглашениях выступает Казначейство, поскольку соглашения устанавливают объем и порядок финансирования «кванго», а также общие условия их трудовых отношений со своим персоналом. Руководители «кванго» несут полную ответственность за их работу и обладают широкими полномочиями, включая право определения штатного расписания и найма персонала. При определении окладов работников они руководствуются не стандартной шкалой оплаты, принятой для государственной службы, а рыночными механизмами. Такая возможность маневра позволила сократить расходы, сделать «кванго» более дешевыми для общества по сравнению с выполнявшими ранее те же функции чисто правительственными структурами. Само правительство получило право выбора подрядчика для обеспечения той или иной общественной услуги. Вступили в действие законы рыночной конкуренции, что привело к повышению качества и удешевлению общественных услуг.

- Единая тарифная сетка, пенсионные и иные привилегии, ранее распространявшихся на всю государственную службу, сохранились лишь за персоналом ключевых департаментов и некоторых исполнительных агентств. Это привело к снижению реальных зарплаток госслужащих. Если в 1970 г. жалование служащего среднего ранга составляло 140,6% заработка по стране, то к 1993 г. оно упало до 86,8%. Жалование младших служащих снизилось до 54% среднего заработка⁴¹.

³⁹ От англ. аббревиатуры: quango – quasi non-governmental organizations. В русскоязычной литературе также используется термин «вневедомственные компании».

⁴⁰ «Кванго» подотчетны министерствам, так как расходуют деньги налогоплательщиков, однако функционируют они независимо от министерств, самостоятельно предоставляя услуги населению. Важно отметить тот факт, что концептуальное отличие между «кванго» и исполнительным агентством не всегда прослеживается: агентство может быть преобразовано в «кванго» или же вновь перейти в состав ведомства.

⁴¹ См.: *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI в.? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 48.

Благодаря последовательному осуществлению этих мер, государственная служба Великобритании, бывшая до этого единой, стала трехчленной. Рассмотрим структуру правительственных ведомств на примере Министерства культуры, СМИ и спорта (Department for culture, media and Sports)⁴², далее – Министерство культуры.

В его задачи входит оказание поддержки учреждениям культуры, таким, как музеи, галереи, библиотеки, театры и т. д. Кроме того, оно курирует памятники архитектуры и парки, а также прессу и телерадиовещание. Министерству культуры подведомственно только одно агентство – Агентство королевских парков. Свою политику министерство реализует через это агентство и через вневедомственные компании («кванго»), такие, как Британский музей, Национальная галерея, Британская библиотека, Совет по искусствам, Совет по делам кино, Совет по делам музеев, библиотек и архивов, Национальный благотворительный фонд науки, технологий и искусства, Мемориальный фонд национального наследия и др. Под юрисдикцию министерства подпадают также три государственных телерадиовещательных корпорации, включая Би-Би-Си.

Правление вневедомственных компаний («кванго») назначается министром культуры или его заместителем, курирующим данное ведомство. Порядка 85% расходов министерства осуществляется в форме грантов. Фактически основной задачей ведомства является решение стратегических вопросов и повышение эффективности деятельности находящегося в его ведении агентства и вневедомственных компаний. Кроме того, министерство готовит отчеты для аппарата правительства и парламента, а также стратегические документы⁴³. Обязанности министерства прописаны в договоре, заключаемом с Казначейством⁴⁴.

Реализация программы «Следующие шаги» позволило правительству Великобритании значительно сократить расходы на содержание аппарата, изменить корпоративную культуру государственной службы, внедрить в деятельность чиновников рыночные механизмы конкуренции, повысить качество государственных услуг и эффективность дея-

⁴² [Электронный доступ] <http://www.cultureonline.gov.uk>.

⁴³ Примером стратегического документа является подготовленная Министерством культуры Великобритании в 2000 г. программа развития публичных библиотек, на основе которой в 2004 г. были разработаны стандарты их услуг.

⁴⁴ См.: Реформа системы управления культурной сферой: международный опыт и возможности его применения в России // Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ. Проект «Системы управления в Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ». М., 2005. С. 43.

тельности администрации. Английские исследователи позитивно оценивают «рыночный» подход к управлению государственной службой, подчеркивая при этом, что сфера общественных услуг находится пока на ранней стадии развития⁴⁵.

Безусловно, государственная служба Великобритании не превратилась в подобие рынка. Однако рыночные стимулы стали обычными для служащих, а руководители агентств получили широкие возможности для маневра: например, размер оплаты труда вместо былой жестко привязанной к ступеням административной лестницы ставки стал определяться индивидуально, в зависимости от оценки качества выполненной работы. Вместо традиционных рангов теперь действуют разнообразные гибкие схемы должностей, причем не только в «next step agencies» и «кванго», но и в ключевых департаментах.

Радикальная реформа госаппарата, проведенная М. Тэтчер, ударила по корыстным интересам бюрократии. Если раньше чиновники имели право пожизненного найма, то после введения контрактной системы и упразднения единой тарифной сетки государство перестало быть «идеальным работодателем». Кроме того, в ходе реализации программы «Следующие шаги» сильно сократилась общая численность государственных служащих – с 723 тыс. человек в 1979 г. до 383 тыс. в 1999 г.

Лейбористы, критиковавшие административные реформ кабинета консерваторов, придя к власти в 1997 г. не изменили курс М. Тэтчер. Предвыборные обещания уйти от «кванго» в практической политике уступили место прямо противоположной линии⁴⁶. К середине 2000-х гг. общее число «кванго» достигло 840; этот показатель включает в себя как небольшие работающие по правительственным заказам фирмы, так и такие корпорации, как Би-Би-Си или кораблестроительные компании. Что касается различного вида исполнительных структур, то в 2004 г. действовали 24 внеминистерских управления и 132 исполнительных агентства. Общее число работающих в учреждениях этого типа – 380 тыс. человек, т. е. около $\frac{3}{4}$ из общего числа служащих, насчитывавшего в тот момент 523,5 тыс. человек. Руководители таких учреждений работают в основном на базе четырехлетних контрактов, которые заключаются с ними после открытых конкурсов на занятие должности, а условия оплаты определяются в индивидуальном порядке для каждого случая.

⁴⁵ См.: Дикин Н., Уолш К. Государство отдает часть полномочий: роль рынков и контрактов в перестройке государственной службы // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Вып. 17. М., 1997. С. 50.

⁴⁶ См.: Государственная служба / Отв. ред. А. В.Оболонский. М., 2009. С. 345.

Реформы государственной службы США

История развития государственной службы Соединенных Штатов существенно отличается от европейской. Богатые традиции местного самоуправления, становление государства как президентской республики, закрепление в Конституции разделения властей и прав граждан оказали на него серьезное влияние.

В первые десятилетия после провозглашения независимости бюрократический аппарат практически отсутствовал. Это можно объяснить не только «молодостью» республики, но и неприязнью американцев к чиновникам, которые ассоциировались у них с ненавистной британской администрацией. Назначения в немногочисленный аппарат производились в то время из узкого круга образованных лиц и носили пожизненный характер.

Конституция США учредила коллегию выборщиков для избрания президента; однако метод отбора выборщиков в документе прописан не был, вследствие чего они выбирались законодательными органами штатов. К 1828 г. одновременно с партийной системой установилась система народного голосования за выборщиков. С этого момента успешные кандидаты использовали свою популярность для поддержки своих партий, а политическую систему — для вознаграждения тех, кто помог им победить на выборах⁴⁷.

Первым президентом, внедрившим принцип раздачи должностей представителям победившей партии (*victor's spoils system*), стал Эндрю Джексон, вступивший на свой пост в 1829 г.⁴⁸. Другим его нововведением стали меры по упрощению административных функций до такой степени, чтобы их мог выполнять любой образованный человек. Этот принцип нашел впоследствии отражение в ориентированности американской бюрократии не на абстрактные «государственные интересы», а на гражданина, «клиента» в самом широком смысле этого слова. «Клиентизм» государственной службы США на долгие годы стал одной из специфических особенностей ее развития⁴⁹.

В то время большинство федеральных чиновников назначались на

⁴⁷ *Holcombe Randall G.* Federal Government Growth before the New Deal. [Электронный доступ] <http://www.independent.org/publications/article.asp?id=360>.

⁴⁸ Некоторые исследователи говорят о том, что Сталин, создавший институт номенклатуры, реализовал ухудшенный вариант «spoils system».

⁴⁹ См.: *Скидмор М. Дж., Картер Тр. М.* Американская система государственного управления. М., 1993. С. 15. «Клиентизм» американской бюрократии прямо противоположен установкам российских чиновников, в подавляющем большинстве настроенных на извлечение «административной ренты».

правительственные посты по указанию президента — и могли быть уволены в любой момент либо им самим, либо при смене партийной принадлежности администрации. Однако в последней трети XIX столетия ситуация изменилась. В 1872 г. была официально создана Федеральная государственная служба США. В акте о создании она была определена как «любые назначаемые должности в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти, за исключением правоохранительных служб»⁵⁰. В 1883 г. был принят Акт Пендлтона о реформе гражданской службы, введший новые принципы ее формирования⁵¹:

- проведение открытых конкурсных экзаменов;
- запрет увольнений по политическим мотивам;
- политическая нейтральность государственной службы;
- создание независимой Комиссии государственной службы, в

функции которой входило назначение большей части государственных служащих на основе способностей, выявляемых по итогам аттестации (merit system)⁵².

Акт Пендлтона предусматривал испытательный срок для претендентов на занятие должностей в аппарате, запрещал принимать на государственную службу лиц, близкие родственники которых уже состояли на службе, сохранял принцип представительности штатов в государственном аппарате федерации. Закон сильно ударил по позициям патронажной системы (spoils system): к 1909 г. почти 2/3 федеральных госслужащих США назначались на посты на основе результатов тестов, измеряющих их квалификацию; только часть высоких постов (в т. ч. главы дипломатических миссий и органов исполнительной власти) были заняты представителями политических партий⁵³.

В 1923 г. был принят Классификационный акт, деливший служащих на категории в зависимости от выполняемой ими работы. В 1940 г. Рэмстк-акт распространил классификационную должностную сетку на всю государственную службу, разделив все должности на три класса — А, В, С. Правда, поверх них была установлена надстройка «внекатегорийных должностей». Это означало частичную реставрацию элемен-

⁵⁰ «См.: U. S. Code. Title 5. § 2101. [Электронный доступ] www.en.wikipedia.org/wiki/Civil_servant#United_States.

⁵¹ См.: Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003. С. 38.

⁵² Несмотря на критику деятельности Комиссии государственной службы, исходившей от республиканцев на протяжении многих десятилетий, опыт функционирования этой организации может быть перенят в России: создание независимой и наднапаратной структуры, занимающейся отбором кадров, будет стимулировать приток в госаппарат «свежей крови» в виде высококвалифицированных специалистов.

⁵³ См.: Civil Service. [Электронный доступ] www.en.wikipedia.org/wiki/Civil_servant#United_States.

тов патронажной системы, к чему Рузвельт вполне сознательно стремился⁵⁴.

Важной вехой в развитии государственной службы США стал закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 г.⁵⁵. Его принятие стало отражением нерешенности задачи деполитизации государственной службы, поставленной еще во время принятия Акта Пендлтона. Закон Хэтча регулировал политическую деятельность определенных служащих или должностных лиц учреждений исполнительной власти, а также лиц, занимающих должности в рамках конкурирующих служб, не относящихся к исполнительной власти⁵⁶. Служащим разрешалось принимать активное участие в политических кампаниях, за исключением запрещенных законом случаев, пользоваться правом голоса и высказывать свои политические мнения. Однако закон запретил им баллотироваться в качестве кандидатов на политические должности по партийному принципу и наложил определенные ограничения на сбор и получение пожертвований на политическую деятельность⁵⁷. После войны эти меры были дополнены действиями Г. Трумэна, который своим исполнительным приказом возложил на Комиссию по делам государственной службы обязанность проверять политическую благонадежность чиновников.

«Новый курс» Ф. Рузвельта, направленный на расширение масштабов государственного вмешательства в экономику и концентрацию в рамках федерального правительства бюджетных, административных и управленческих рычагов и ресурсов, способствовал увеличению численности государственных служащих. Разбухание госаппарата продолжилось и после завершения второй мировой войны; на это указывает увеличение количества занятых в государственных учреждениях США — с 4,1% в 1900 г. до 16,8% в 1965 г.⁵⁸.

В 1960-е гг. — во время президентства Л. Джонсона, провозгласившего программу создания «Великого общества», свободного от бедности и безработицы, — правительство стало вмешиваться во все новые и новые сферы общественной жизни⁵⁹. В эти годы было запущено мно-

⁵⁴ См.: Государственная служба/ Отв. ред. А. В. Оболонский. М., 2009. С. 355.

⁵⁵ Несмотря на критику с разных сторон, этот закон действует и по сей день.

⁵⁶ См.: The Hatch Act, 53. Stat. 1147, amended in 107 Stat. 1001.

⁵⁷ См.: *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003. С. 411. Закон Хэтча, в котором были прописаны ограничения на участие чиновников в политической жизни страны, интересен для современной России, где проблема использования административного ресурса во время выборов весьма актуальна.

⁵⁸ См.: *Warwick D. P.* A Theory of Public Bureaucracy. Cambridge-London, 1978. P. 3.

⁵⁹ См.: *May В., Яновский К.* Институциональные ограничения современного экономического роста. М., 2009.

жество социальных программ — «медикэр» (оплата медицинских счетов получателей пособий по бедности); «медикэйд» (помощь пенсионерам в финансировании медицинских услуг); пакеты помощи малообеспеченным семьям, национальным меньшинствам, — для реализации которых потребовалось создание новых министерств и ведомств. Все это, в конечном счете, привело к расширению административного аппарата на всех уровнях⁶⁰.

К началу 1980-х гг. в американском обществе все сильнее стало проявляться недовольство излишним укреплением позиций бюрократии. Действительно, численность федеральных служащих за 30 лет, начиная с 1950 г., увеличилась на 34%, а число служащих в администрации штатов и коммунальных органов — на 212%. В 1950 г. в этих учреждениях было занято в два раза больше служащих, чем в федеральной администрации, а 30 лет спустя — уже в 4 раза⁶¹. Разрастание бюрократического аппарата привело к тому, что чиновники, работающие в многочисленных министерствах и ведомствах, стали заниматься «имитацией бурной деятельности». Одной из форм подобного рода «работы» стало составление различных инструкций. «Администрация по продовольствию и лекарствам, например, предостерегала граждан от поедания коробок из-под конфет, которые дарят на День святого Валентина; другое ведомство выработало государственный стандарт в сфере производства мышеловок, в документе было 700 страниц»⁶². Еще одним из проявлений «заботы» чиновников о гражданах стала защита всех «униженных и оскорбленных». «Кто-то, например, внес в список охраняемых видов снежного человека, которого так пока никто и не поймал. А Федеральное агентство по защите избирательных прав решило защитить права иноязычных избирателей. Было решено печатать избирательные бюллетени на соответствующих языках. От Северной Каролины потребовали выпустить бюллетени на языке индейцев ламби. В ответ пришел запрос на проведение научной работы по созданию языка ламби, поскольку сами индейцы свой язык уже давно забыли»⁶³. Предлогом для «распила бюджетов» стали

⁶⁰ Здесь тоже можно провести аналогии с Россией, где в последние годы наблюдается рост численности госаппарата. Так, в 1999-2008 гг. численность чиновников региональных органов власти выросла в 2,25 раза, сотрудников федеральных служб — в 1,6 раза, муниципальных чиновников — в 2,07 раза. См.: *Левенец Д.* Удвоение не ВВП// Информационный портал «Каспаров ру» 18.03.2009. [Электронный доступ] <http://www.kasparov.ru/material.php?id=49C137C4B21D0/>

⁶¹ См.: *Шлезингер-мл. А. М.* Циклы американской истории. М., 1992. С. 353.

⁶² См.: Бюрократический централизм// Деньги. № 8 (663). 03.03.2008. [Электронный доступ] <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true/>

⁶³ Там же.

различные научные исследования. «Так, Федеральная администрация по авиации в начале 1980-х потратила \$57,8 тыс. на биометрическое обследование стюардесс. Выяснилось, что средняя длина носа средней стюардессы составляет 5,53 см. Национальный институт психического здоровья выделил одному профессору грант в размере \$97 тыс. на исследование “социально-поведенческих структур” в перуанском борделе. Но всех перешеголял Национальный фонд науки, потративший \$121 тыс. на исследование изменения сексуальной функции у мужчин, находящихся под воздействием марихуаны. Методика исследования была довольно простой: обкуренным мужикам давали смотреть порно. Деньги налогоплательщиков, надо полагать, пошли на закупку расходных материалов у наркомафии»⁶⁴.

В связи с этим не представляется удивительным тот факт, что многим американским президентам были свойственны антибюрократические настроения. Так, Р. Никсон отличался «легендарными недоверием и враждебностью по отношению к бюрократии» и учредил в Белом доме команду «контр-бюрократов», а своих политических назначенцев в ведомствах рассматривал как «лазутчиков» во вражеском стане⁶⁵. Сменивший Никсона на посту президента Дж. Картер считал быструю и серьезную реорганизацию федеральной бюрократии одним из главных приоритетов своей политики, подвергал ее постоянной критике и тоже стремился расширить над ней политический контроль посредством многочисленных «политических назначений», т. е. назначений на ключевые посты «некарьерных бюрократов». Общее число таких позиций в госаппарате достигло при нем 2800⁶⁶.

В 1978 г. — во время президентства Дж. Картера — был принят Закон о государственной службе. В соответствии с ним было создано Бюро управления персоналом и Совет по защите системы заслуг. На Бюро управления персоналом была возложена задача обеспечения централизации и координации кадровой работы в аппарате административно-государственного управления. В компетенцию Бюро вошло назначение служащих на должности и их продвижение по службе, оценка их труда, повышение квалификации, поощрения и наказания, выработка рекомендаций по совершенствованию кадровой работы. Что касается Совета по защите системы заслуг, то его полномочия были сведены к обеспечению соблюдения законов гражданской службы в области найма, уволь-

⁶⁴ См.: Бюрократический централизм// Деньги. № 8 (663). 03.03.2008. [Электронный доступ] <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true/>

⁶⁵ См.: *Priffner J.* Political Appointees and Career Executives. // *Agenda for Excellence*. New York, 1992. P. 49

⁶⁶ См.: *Оболонский А.В.* Кадровая политика в государственной службе США: история и современность. // *Общественные науки и современность*. 2001. № 3. С.47.

нения и прохождения службы в соответствии с принципами «системы заслуг». Также было сформулировано основные принципы системы заслуг, включенных в законодательство⁶⁷:

- рекрутирование служащих из всех сегментов общества с подбором и продвижением на основе способностей, знаний и умений при справедливой и открытой состязательности;
- справедливое и беспристрастное отношение в процессе управления персоналом вне зависимости от политических взглядов, расы, цвета кожи, религии, национального происхождения, пола, семейного статуса, возраста или инвалидности с должным уважением к конфиденциальности личной жизни и конституционным правам;
- равная оплата за работу равной ценности с учетом как национального, так и местного уровня оплаты работников частного сектора в сочетании с поощрением и признанием отличного исполнения работы;
- высокие стандарты честного поведения и заботы об общественном интересе;
- действенное и эффективное использование федеральной рабочей силы;
- сохранение хорошо работающих служащих, исправление работы тех, чья деятельность неадекватна, и расставание с теми, кто не может и не хочет удовлетворять требуемым стандартам;
- улучшение работы путем эффективного обучения и подготовки;
- защита служащих от необоснованных действий, персонального фаворитизма или политического принуждения;
- защита служащих от наказаний за законное раскрытие информации; наказание не может быть применено к служащему, давшему «сигнал тревоги»⁶⁸.

В 1979 г. была создана Служба ведущих руководителей (СВР). Она была призвана обеспечить кадровый резерв, как для карьерных, так и для политических назначений, повысить качество административного персонала, уменьшить напряженность между карьерными служащими и политическими назначенцами, осуществлять другие координационные функции по управлению персоналом⁶⁹.

⁶⁷ См.: *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000. С. 142.

⁶⁸ Россия и в этом отношении может позаимствовать американский опыт: в будущем можно будет создать службу отслеживания того, насколько четко соблюдается законодательство, регулирующее права и обязанности госслужащих.

⁶⁹ См.: *Оболонский А. В.* Кадровая политика в государственной службе США: история и современность // *Общественные науки и современность.* 2001. № 3. С. 49. В определенной мере аналогом американской Службы ведущих руководителей является «кадровый резерв» при президенте РФ. Насколько эффективным окажется этот институт в России, покажет время.

Период президентства Рональда Рейгана был отмечен следующими изменениями в системе государственной службы США:

- Была проведена активная кампания по сокращению численности бюрократического аппарата; в 1981-1983 гг. общее число федеральных чиновников сократилось на 92 тыс. человек⁷⁰.

- В структурах исполнительной власти существенно возрос вес должностей, заполняемых по принципу политических назначений.

- При отборе кандидатов на занятие постов в бюрократическом аппарате стали применяться тесты, определяющие уровень поддержки политического курса Р. Рейгана среди претендентов.

В начале 1990-х гг. в США усилились голоса экспертов, говорящих об острой необходимости нового витка преобразований государственной службы. По всей видимости, этому способствовало сразу несколько факторов:

- Со всей очевидностью стала проявляться неадекватность иерархических правительственных структур вызовам постиндустриальной эпохи: формирование сетевых структур гражданского общества требовало создания принципиально новых государственных структур.

- Размеры и сложность бюрократического аппарата не способствовали повышению его эффективности: в структуре госаппарата было множество органов, выполняющих дублирующие функции.

- Успех программы «Следующие шаги», реализованной в конце 1980-х гг. в Великобритании, указал на возможность внедрения рыночных стимулов в работу госаппарата.

После вступления в должность нового президента США Б. Клинтона была создана Комиссия по реформе государственной службы во главе с вице-президентом А. Гором. Комиссия подготовила доклад, основные положения которого сводились к следующему⁷¹:

1. Необходимо повысить эффективность работы госаппарата, снизив при этом его стоимость.

2. В структуре государственной администрации существует множество органов, созданных под уже несуществующие программы.

3. В систему финансирования бюрократического аппарата должно внедряться программно-целевое бюджетирование. Отправляя бюджетную заявку в федеральное казначейство, то или иное министерство должно не составлять сметы расходов (на приобретение материалов,

⁷⁰ См.: *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI в.? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 85.

⁷¹ См.: *Gore A.* Commission Report. New-York-London. 1993.

канцтоваров, компьютеров и пр.), а представлять программу выполнения тех или иных проектов, под которые уже будут выделяться средства.

4. В работе бюрократии должны применяться механизмы, используемые в корпоративном управлении. Например, ставить зарплату чиновника, обрабатывающего заявки на получение документов, в зависимости от количества выданных разрешений.

Комиссией Гора было выдвинуто более 380 рекомендаций по повышению эффективности государственного управления, включающие предложения об отмене дублирующих друг друга программ, улучшении распределения обязанностей внутри федеральных ведомств, передаче части их функций общественным и коммерческим структурам. Эти меры должны были позволить сделать аппарат более гибким и динамичным, повысить доверие граждан к институтам исполнительной власти⁷².

Одним из важных шагов в направлении реформирования госаппарата стало принятие в 1993 г. Закона об оценке результатов деятельности государственных учреждений («Government Performance and Results Act», GPRA). GPRA определял цели, из которых должна исходить государственная политика бюджетных расходов⁷³:

1. Повышение социальной эффективности программ и усиление ответственности государственных органов за результаты их осуществления. Задача: не наращивать объемные показатели деятельности министерств, а добиваться повышения качества предоставляемых государством услуг.

2. Ориентация руководителей федеральных министерств на конечный результат. Для этого каждое министерство должно было сформулировать цели и планы работы в виде системы количественных и качественных показателей, отражающих желаемые результаты. По мере реализации намеченных планов министерства должны были регулярно отчитываться о проделанной работе и достигнутых результатах в терминах целевых показателей.

3. Повышение качества законодательных решений за счет предоставления конгрессменам объективной информации о произведенных затратах, степени достижения поставленных целей, сравнительной эффективности федеральных программ и т. д.

⁷² См.: Княгин В. От «административного» государства к «рыночному». // Российское Экспертное обозрение «Эволюция государства». 2006. № 5(19). <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=1525&ids=137>

⁷³ Андреева Е.И., Сучкова А.А. и др. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М., 2002. С. 21.

Вокруг этих целей строилась вся система планов и отчетов, служащих для соотношения выделенных ресурсов и достигнутых результатов. В эту систему входят следующие документы:

- Стратегический план (на 5 лет). Каждое министерство должно разработать стратегический план собственной деятельности, где указаны главные цели работы ведомства, социально значимые цели на долгосрочный период и описание методов их достижения.

- План работы на год. В этот план входят показатели объема запланированной работы (количество предоставляемых услуг), социальной и экономической эффективности каждого вида программной деятельности, зафиксированной в бюджете министерства. Назначение плана состоит в том, чтобы связать стратегические цели министерства с повседневной деятельностью его сотрудников.

- Ежегодный отчет о результатах деятельности. Каждое министерство готовит отчет за предыдущий финансовый год. В нем сравниваются достигнутые показатели социальной эффективности с запланированными. Если фактические показатели не соответствуют запланированным и заявленные цели не достигнуты, министерства должны объяснить причины и составить график мероприятий (принятие новых законов, ведомственных инструкций, проведение организационных реформ), выполнение которых позволит выйти на запланированные показатели. Если результаты отчетного периода свидетельствуют о том, что первоначально выбранные цели недостижимы, министерства в своих отчетах должны объяснить причины и предложить новые формулировки. Наконец, в этот документ должны быть включены оценки результатов исполнения программ за отчетный год. Ответственность руководителей программ за результаты предполагает свободу в выборе конкретных способов их достижения. На практике это означает отказ от некоторых традиционных административных процедур и требований. В соответствии с GPRA руководители вправе перераспределять ресурсы между разными статьями расходов в рамках выделенной им сметы. Однако в своих ежегодных отчетах они должны перечислить все случаи такого перераспределения и показать, с какой эффективностью была ими использована управленческая свобода.

Рассмотрим программу работы и систему отчетности американского ведомства на примере Национального фонда искусств США. Он был создан Конгрессом в 1965 г. в соответствии с Законом о национальном фонде содействия искусствам и гуманитарным наукам в качестве независимого агентства при федеральном правительстве для финансирования искусства во всех 50 штатах, включая городские и сельские районы

и военные базы. Национальный фонд возглавляет председатель, назначаемый президентом с одобрения Сената.

Задача Национального фонда – обеспечить высокий уровень художественного творчества в США. Фонд является крупнейшей организацией, которая финансирует сферу искусств. Выделение средств происходит, в основном, через систему грантов. В течение последних 38 лет фонд выделяет в среднем по 4300 грантов в год. 40% средств фонда предоставляется агентствам по делам искусств на уровне штатов и иных административных образований, а также 6 региональным учреждениям искусств.

Деятельность Национального фонда определяется пятилетним стратегическим планом. В нем зафиксированы перспективы организации, ее задачи, цели и показатели деятельности (чем мы хотим стать, что и как нам следует сделать). На базе стратегического плана фонд готовит годовой план деятельности и свой годовой бюджет. В связи с тем, что 80% бюджета фонда составляют средства федерального правительства, ассигнования должны одобряться Конгрессом. Бюджет представляется в разрезе целевых программ. Годовой план деятельности составляется в соответствии с указанным нами выше Законом о деятельности правительства и ее результатах (1993 г.). Данный механизм обеспечивает очень тесную привязку стратегического плана к бюджету⁷⁴.

В ходе последующей реализации реформы Гора численность госаппарата сократилась на 300 тыс. человек, впервые со времен Дж. Кеннеди упав ниже отметки в 2 млн человек; в работу 570 правительственных агентств было внедрено более 4000 нормативов обслуживания граждан; объем финансирования госаппарата сократился на 112 млрд долларов⁷⁵.

Таким образом, в 1980-1990-е гг. в США, как и в Великобритании, был предпринят комплекс преобразований с целью повышения эффективности государственного аппарата и его адаптации к требованиям постиндустриального общества. Несмотря на некоторые сложности, возникшие при проведении реформ, опыт этих стран показал оправданность применения рыночных механизмов и стимулов в работе бюрократических структур.

⁷⁴ См.: См.: Реформа системы управления культурной сферой: международный опыт и возможности его применения в России // Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ. Проект «Системы управления в Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ». М., 2005. С. 73.

⁷⁵ См.: *Kettl D. The Global Public Management Revolution. Washington. 2000. P. 20.*

Государственная служба в России

В России на протяжении большей части истории доминировала имперская модель бюрократии, в классическом виде сформировавшаяся в азиатских империях, а конкретнее — в Древнем Китае. Для древнекитайской бюрократии были характерны следующие черты.⁷⁶

- В силу того что император являлся единственным собственником всех земель страны, а подданные считались членами одной большой семьи во главе с «Сыном небес», чиновники были управителями императорской собственности.

- Задача бюрократии понималась не как служение общественным интересам, а как смягчение негативных последствий от действия неискоренимых пороков людей, чтобы обеспечить эффективную власть императора.

- Для занятия должности подданному необходимо было сдать экзамены, целью которых была проверка способности кандидатов эффективно служить императору; впрочем, успешная сдача экзаменов не являлась гарантией получения должности — она всего лишь позволяла войти в число претендентов на нее, для реального занятия вакансии необходимо было дать взятку.

- Финансовое благополучие бюрократов зависело не от императорского жалования (как правило, оно не покрывало расходы на получение должности), а от чиновничьего умения выжимать из подданных максимум доходов, что приводило к большой коррупции. В средневековой Руси примерно в том же положении находились назначавшиеся царем воеводы («кормленщики»), которые «кормились» с отданных в их распоряжение областей и тем самым приводили их в разорение.

- Император вел усиленный контроль деятельности высшей и средней бюрократии посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров) и прямой связи с низшим эшелонам бюрократии. В силу того что власть понимала опасность, исходящую от недостаточно подконтрольной бюрократии, была создана система, позволявшая держать бюрократов в узде.

Централизованное Московское государство, сформировавшееся в XV в., унаследовало многие черты Золотой Орды — деспотическую власть и бесправие подданных, сакрализацию власти (правда, уже на основе православных постулатов: царь как наместник Бога на земле). Слой «служилых людей» формировался в рамках института, который назывался «государев двор»⁷⁷. В XV в. произошло слияние дворов удельных князей

⁷⁶ См.: Государственная служба / Под ред. А. В. Оболонского. М., 2009. С. 19.

⁷⁷ См.: Там же. С. 220.

с двором великих князей московских и образование «государева двора» как некоторого подобия единого государственного аппарата. Этот институт сохранялся вплоть до XVIII в., хотя и претерпевал некоторые изменения. Постепенно формировалась шкала должностей (окольничих, конюших, стольников), функции которых сводились, в основном, к обслуживанию нужд царя и местных князей.

В период становления Московского государства появился институт кормления — система содержания и материального поощрения государственной бюрократии, занятой в органах управления на местах. Наместники царя получали не жалование, а «корм» — продукты, одежду и пр. от местного населения. Наместник, получая территорию на «корм» сроком на один-два года, управлял ею, судил население и «кормился», взимая поборы в свою пользу. Это открывало безграничные возможности для грабежа населения⁷⁸.

Поначалу высшими государственными служащими становились, по большей части, представители титулованного боярства; однако затем постепенно слой «государевых слуг» сформировался в отдельную «касту» — дворянство, подавляющая часть которого находилась при этом на военной службе. При Иване Грозном был создан Разрядный приказ, который занимался делами «служилых людей».

В XVII в. с целью контроля деятельности чиновников был создан приказ Тайных дел. В его задачи входили обеспечение слаженной работы механизма самодержавной власти, контроль точного выполнения распоряжений царя и пресечение казнокрадства. Тайный приказ подчинялся непосредственно царю: через него он мог осуществлять контроль деятельности госслужащих сверху донизу.

Главным институциональным новшеством в системе государственной службы в XVIII в. стал «Табель о рангах» (1722 г.) — три иерархические лестницы чинов для гражданской, военной и придворной служб, по 14 ступеней в каждой. Основным путем продвижения являлась выслуга лет; при этом верхней ступенькой был пятый класс, пожалование в более высокие чины производилось лишь по усмотрению императора.

Во время правления Александра I в структуре бюрократического аппарата произошли определенные изменения. По проекту известного государственного деятеля М. М. Сперанского в 1810 г. был создан Государственный совет, который готовил и предоставлял законопроекты царю на утверждение, а также осуществлял контроль над бюджетом и деятельностью министерств.

⁷⁸ См. Там же. С. 220.

Во второй половине XIX — начале XX вв. множество раз вставал вопрос об отмене Табеля, однако ни при Александре II, ни при Александре III, ни при Николае II старая система гражданских чинов не была отменена. Изменения лишь коснулись принципов занятия должностей: в 1906 г. был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования.

Госслужба в СССР

Одним из наиболее важных изменений, коснувшихся бюрократического аппарата после 1917 г., стало становление номенклатурного слоя. Номенклатура — это перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами (от райкома до ЦК), а также список людей, из числа которых эти назначения осуществляются. Проще говоря, номенклатурой являлась та часть бюрократии, которая была занята на управленческой работе разного уровня⁷⁹.

Номенклатура стала формироваться еще при Ленине, однако ее «расцвет» приходится на сталинский период. Уже в 1923 г. сразу после своего назначения на пост генерального секретаря партии, Сталин сформулировал основные принципы отбора и назначения работников номенклатуры. Главным критерием для претендентов на занятие тех или иных должностей был вовсе не уровень квалификации или деловые качества, а верность «вождю народов». Сталин использовал номенклатурную систему в качестве одного из инструментов личной власти, расставив на ключевых местах полностью зависимых от него функционеров.

В СССР существовала достаточно разветвленная и ранжированная система привилегий для номенклатуры: за счет государства для высшего слоя бюрократии строилось лучшее жилье, создавалась система специального медицинского обслуживания, продовольственного снабжения и пр. В то же время в сталинские годы проводились массовые репрессии, и начальник любого уровня мог быть обвинен в «правотроцкистском заговоре» или «шпионаже в пользу сил мирового империализма».

С началом хрущевской оттепели репрессии были прекращены, и страх перестал тяготеть над чиновниками. В эпоху брежневского застоя роль бюрократии во всех сферах жизни общества возросла, список номенклатурных должностей расширился, сроки пребывания чиновников в должности увеличились. Соответствующим образом и увеличился об-

⁷⁹ См.: Государственная служба / Под ред. А. В. Оболонского. М., 2009. С. 251.

щий размер номенклатуры — до 750 тыс. человек⁸⁰. В брежневское время завершилось формирование системы продвижения «ответственных работников». «Подобно петровской “Табели о рангах” она включала 14 карьерных ступеней — от номенклатуры парткома первичной организации до номенклатуры ЦК, предписывала сроки нахождения на том или ином посту и регламентировала порядок перехода на вышестоящую ступень. Причем чем ближе к концу СССР, тем важнее становился не просто статус, а его экономическое содержание — возможность личного обогащения. У должностей появилась цена⁸¹». Постепенно номенклатура превратилась в систему контроля хлебных мест, став тем самым идеальным полем для коррупции. В республиках Кавказа и Средней Азии процветали кумовство и взяточничество, по сути, были возрождены феодальные порядки.

В целом, в Советском Союзе, чрезвычайно бюрократизированном государстве, роль чиновничества постоянно возрастала. Об этом свидетельствуют следующие данные: в 1919 г. ЦК ВКП(б) состоял всего из 19 членов и 60-70 технических работников, а численность всей партии не превышала 300 000 человек; в 1925 г., когда численность партии достигла 635 000 человек, ЦК вырос до 63 членов, а его аппарат — до 250 человек; в 1991 г. в партии состояло 19 млн человек, членами КПСС были 406 000 руководителей учреждений и организаций и свыше 1,5 млн работников административно-управленческого аппарата⁸². Процесс бюрократизации Советского Союза производил большое впечатление на иностранных наблюдателей. Так, У. Пинтер, характеризуя трансформацию бюрократического российского государства времен царской империи в ультрабюрократическое времен советской власти, замечал, что апофеозом роста бюрократического аппарата и его экспансии в жизнь общества «стала трансформация политики и политиков в бюрократов, когда уникальный и ни перед кем не отвечающий могущественный император был заменен официальной и с головы до ног бюрократизированной партией⁸³». На основе проведенного анализа роли бюрократии в жизни советского общества У. Пинтер делал вывод о том, что «организация политики в рамках общества бюрократов создала то, что мы на-

⁸⁰ См.: *Восленский М. С.* Номенклатура: Господствующий класс Советского Союза.. М., 1991.

⁸¹ См.: *Трудолобов М, Антекер П.* От «матрицы» до «крыши» // *Ведомости.* 27.03.2009. № 54 (2324). [Электронный доступ] <http://www.vedomosti.ru/newspaper/print.shtml?2009/03/27/188313/>

⁸² См.: Там же.

⁸³ См.: *The Bureaucratization of Russian Society from the Seventeenth to the Twentieth Century /* Ed. by W. M. Pinter, D.K.Rowney. Chapel Hill: The University of North California Press, 1980. P. 380.

зываем супербюрократическим обществом, в котором бюрократы ответственны только перед бюрократами⁸⁴».

Госаппарат в современной России

После распада СССР необходимость радикальной реформы госаппарата с целью его адаптации к изменившимся реалиям жизни российского государства была очевидной. Начиная с 1992 г. предпринималось несколько попыток по реформированию государственной службы. Оглядываясь назад, можно выделить следующие этапы реформирования госслужбы.

1. 1992-1994. На первом этапе реформ было создано государственное агентство, которое взяло на себя функции по контролю над государственной службой (Роскадры). Перед агентством была поставлена задача разработки и реализации общегосударственной политики в сфере госслужбы. Появление новых форм собственности, изменение роли государства, исчезновение идеологического контроля со стороны КПСС требовали пересмотра взглядов на суть и функции государственной службы.

В 1992-1993 гг. одно из важнейших направлений деятельности Роскадров состояло в наделении государственной службы соответствующим юридическим статусом⁸⁵. В это время были предприняты шаги по разработке и утверждению соответствующего законодательства и построению новой правовой среды, которая должна была подвести столь необходимую юридическую основу для государственной службы в целом и стимулировать эффективную работу служащих.

Роскадры также обладали полномочиями, связанными с повышением квалификации госслужащих и оказанием консультационных услуг федеральным и региональным органам власти. В этот период Российская академия государственной службы получила статус главной «кузницы кадров» для отечественного госаппарата.

В период своего недолгого существования (Роскадры были расформированы в 1994 г.) агентству по разным причинам не удалось сформулировать концепцию реформирования государственной службы. Его деятельность свелась, в основном, к формированию системы образовательных услуг для российской бюрократии. Что же касается изменений в системе государственной службы, то на этом «фронте» реальных изменений не было. Наоборот, возобладали ретроградные тенденции. Так, в

⁸⁴ См.: Ibid.

⁸⁵ См.: Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. М., 2003. С. 15.

1995 г. был принят Закон об основах государственной службы Российской Федерации, согласно которому была восстановлена «лестница чинов».

2. 1997-1998. В 1997 г. по распоряжению президента Б. Н. Ельцина была создана Комиссия по государственному строительству, куда входили многие известные специалисты по проблеме административной реформы. Группа экспертов сконцентрировалась на разработке теоретической модели и основных принципах административной реформы и, в том числе, реформы государственной службы.

По своему содержанию предложения этого этапа реформ существенно отличались от ключевых идей «Роскадров». На первый план вышла идея создания истинно публичной госслужбы, призванной обслуживать интересы нарождающегося гражданского общества. Отход от «государевой службы» должен включать в себя работу над повышением социальной активности госслужбы, ее эффективности и престижа, а также четкую ориентацию на обслуживание граждан и их объединений⁸⁶.

Эксперты предложили внедрить следующие принципы функционирования госаппарата:

- Осуществление статусного разделения политических и карьерных должностей в госаппарате. Политической является, например, должность премьер-министра, кандидатуру которого выдвигает президент. В отличие от карьерного чиновника (например рядового сотрудника Министерства финансов), назначенец президента юридически не защищен и поэтому может быть уволен по причинам сугубо политическим, не зависящим от его квалификации и деловых качества.

- Приоритет профессиональных качеств при принятии на ту или иную должность. После открытия вакансий в госаппарате должен объявляться конкурс на их замещение, победители которого должны заключать контракт с министерством, в котором оговаривается срок гражданской службы и обязанности сторон.

- Пересмотр системы вознаграждения чиновников. Следуя мировому опыту, разработчики реформы заявили о необходимости изменения акцентов в оплате между денежными (прямыми) и неденежными (косвенными) формами. В мировой практике управления персоналом уже давно считается аксиомой положение о том, что только прямая оплата (заработная плата, премия и бонусы) стимулирует прирост качества и количества труда. Косвенные же формы оплаты (льготы и привилегии) заставляют работников дорожить принадлежностью к тому или

⁸⁶ Там же.

иному ведомству, но отнюдь не способствуют повышению производительности труда.

- Передача части функций госаппарата некоммерческим организациям. Перевод значительной части госслужбы на самоокупаемость подразумевает «отсечение» многочисленных технических и обеспечивающих служб и функций от основного аппарата, а выполняющим их организациям придается полунезависимый статус. НКО вступают с министерствами в договорные отношения по выполнению госзаказов, получаемых ими на основе тендеров. Сотрудники этих организаций перестают быть госслужащими и становятся обычными наемными работниками.

Эксперты, принимавшие участие во втором этапе реформ, разработали Концепцию административной реформы и программу по претворению ее в жизнь. Первоначально планировалось опубликовать эти документы в «Российской газете», с тем чтобы начать широкомасштабное обсуждение реформы в обществе и преодолеть сопротивление со стороны чиновников. Однако документы так и не были опубликованы. Все попытки начать конкретные шаги по оптимизации работы государственного аппарата натолкнулись на сильное сопротивление самого аппарата. С помощью интриг, закулисной борьбы и замалчивания эти планы были «сведены на нет».

3. 1999-2000. Тема реформы государственного аппарата широко обсуждалась накануне президентских выборов 2000 г. Возглавляемый Г. Грефом Центр стратегических разработок (ЦСР), получивший статус предвыборного штаба В. Путина, разработал новую Концепцию реформы государственной службы. Ее стержнем стало провозглашение принципа «merit system» (системы заслуг и достоинств) в качестве центрального принципа построения обновленной госслужбы России. Авторы концепции говорили о четырех направлениях реформы: улучшение функционирования госслужбы, улучшение законодательства, совершенствование материального обеспечения, изменение кадровой политики.

Несмотря на высокое качество аналитических материалов и определенную заинтересованность власти в преобразованиях, очередной этап реформ так и остался на бумаге. Вопросы реформирования государственной службы вновь были отложены «на потом». Однако усилия экспертов ЦСР не пропали даром: во многом благодаря их стараниям в обществе повысился интерес к проблематике реформирования госслужбы; в печатных изданиях и Интернете появилось множество публикаций на эту тему. В обстановке «общественной заинтересованности» органы власти не могли игнорировать этот вопрос. Следствием этого стало обсужде-

ние проекта Закона о государственной службе, Кодекса государственной службы и др. Закон о системе государственной службы был принят в 2003 г. К сожалению, он не привнес революционных изменений в работу госаппарата: несмотря на то что в первоначальном виде этот законопроект содержал множество инноваций, на финальной стадии они были выхолощены.

В 2004 г. вышел Указ президента РФ № 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти», согласно которому функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию были сосредоточены в федеральных министерствах, функции контроля и надзора – в федеральных службах, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – в федеральных агентствах. В соответствии с Указом № 314 было создано 14 министерств (в том числе 5 в ведении непосредственно президента РФ), которым были подведомственны 27 служб (в том числе 7 – министерствам в ведении президента РФ) и 26 агентств. Непосредственно (то есть без вхождения в одну управленческую структуру с каким-либо министерством) в ведении президента РФ находились 5 служб и 2 агентства, в ведении правительства РФ – две службы. Таким образом, общее число федеральных служб составляло 34, федеральных агентств – 28, а всего федеральных органов исполнительной власти – 76⁸⁷.

Рассмотрим порядок работы структур исполнительной власти на примере Министерства транспорта РФ. Это министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, а также дорожного хозяйства⁸⁸. Исполнительными инстанциями, подчиняющимися министерству, являются Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта. Контролирующей инстанцией в структуре Минтранса является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

⁸⁷ См.: Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 22 (310). 2006.

⁸⁸ См.: Министерство транспорта Российской Федерации <http://www.mintrans.ru>

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) осуществляет управление федеральными автомобильными дорогами. К сфере его компетенции относится выполнение функций государственного заказчика федеральных программ по модернизации транспортной системы России⁸⁹. Росавтодор осуществляет управление федеральными автодорогами как непосредственно, так и через систему федеральных государственных учреждений и их филиалов. В эту систему входят 10 федеральных управлений автомобильных дорог, 22 управления магистралей, 4 дирекции по дорожному строительству. К объекту управления относятся 47,1 тыс. км федеральных автомобильных дорог, 5687 единиц мостов и путепроводов на них, а также имущество, необходимое для обеспечения бесперебойного круглогодичного функционирования федеральных дорог. Общая балансовая стоимость имущественного комплекса, оперативное управление которым осуществляется Росавтодором, составляет около 515,5 млрд руб. В ведении Росавтодора также находятся 195 федеральных государственных унитарных предприятий, выполняющих работы по ремонту и содержанию сети федеральных автомобильных дорог. Общая балансовая стоимость федерального имущества, закрепленного за этими предприятиями на праве хозяйственного ведения, составляет 8,8 млрд руб.⁹⁰.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет контроль в сфере воздушного (гражданской авиации), морского (включая обеспечение безопасности мореплавания и порядка в морских рыбных портах), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного и городского электрического (включая метрополитен), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также технический надзор за спортивными судами⁹¹. Основными функциями службы являются:

- организация, проведение в установленном законодательством Российской Федерации порядке расследований транспортных происшествий на железнодорожном, воздушном, морском и речном транспорте, а также участие в расследовании причин разрушений автомобильных дорог общего пользования и дорожных сооружений на них;
- выдача разрешений (лицензий) юридическим лицам и гражданам на оказание транспортных услуг;
- осуществление эксплуатационной сертификации в области гражданской авиации⁹².

⁸⁹ См.: Федеральное дорожное агентство Министерства транспорта РФ. <http://www.rosavtodor.ru>

⁹⁰ См.: Там же.

⁹¹ См.: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта Министерства транспорта РФ. www.rostransnadzor.ru

⁹² См.: Там же.

Третьим звеном в структуре Минтранса являются Федеральные государственные управления. Примером такого рода организаций является ФГУ «Дороги России», образованное в 2004 г. для реализации мероприятий по созданию платных автомобильных дорог. В сферу обязанностей организации входит разработка предпроектной документации на строительство, обоснований инвестиций в строительство, методическое и методологическое обеспечение процессов, координация взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время ФГУ «Дороги России» выполняет функции заказчика по нескольким крупным транспортным проектам, среди них: скоростная автомагистраль Москва – Санкт-Петербург, Центральная кольцевая автомобильная дорога Московской области и др.

Таким образом, в России, по примеру многих развитых стран, было реализовано разделение структур исполнительной власти на распорядительные, исполнительные и контролирующие органы. Но утверждать, что бюрократическая машина повернулась лицом к гражданам – «клиентам» – нельзя. За примерами неэффективности многих исполнительных органов далеко ходить не надо. «ФГУ “Центромагистраль”» ведает федеральными трассами Центральной России. Все застройщики, даже если они в десяти километрах от магистрали, рано или поздно выезжают на трассу по местным дорогам и обязаны согласовать с этим управлением транспортную схему проекта застройки. Иначе администрация района по Градостроительному кодексу не вправе его утвердить. Застройщики обращаются в ФГУ и попадают в капкан. «Им могут выдать технические условия, предписывающие построить развязку стоимостью 100 млн руб., а могут выдать иные, по которым затраты – грошовые. Впрочем, в последнем случае пошлют делать схему в аффилированную проектную организацию, где сдерут полмиллиона за три чертежа и пять страниц пояснительной записки. Граждане для чиновников ФГУ не клиенты и даже не просители. Они бараны, которых надо стричь⁹³». Комментарии, как говорится, излишни.

В первой половине 2000-х гг. на повестке дня правительства часто вставал вопрос о внедрении бюджетирования, ориентированного на результат⁹⁴. И, надо сказать, некоторые шаги в этом направлении были сделаны. В частности, в мае 2004 г. правительство одобрило Концепцию

⁹³ Из интервью автора с П.С.Филипповым, директором Центра по изучению проблем коррупции – «Суда нет».

⁹⁴ Напомним, что переход от сметного к программно-целевому бюджетированию являлся одним из «кирпичиков» административных реформ, предпринимавшихся в развитых странах в 1980–1990-е гг.

реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации. В качестве основного направления реформирования бюджетного процесса рассматривался «переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики⁹⁵». Однако дальше принятия концепции дело не пошло: после взрывного роста цен на нефть, начавшегося как раз в 2004 г., реформа бюджетного процесса потеряла свою актуальность.

В целом масштабные перемены, произошедшие в России после 1991 г. и отразившиеся на жизни каждого гражданина страны, почти не коснулись бюрократического аппарата. Предпринятые в 1992, 1997–1998 и 2000–2002 гг. попытки реформирования государственной службы потерпели неудачу. Не добившись в XX столетии полной и окончательной «победы социализма в отдельно взятом государстве», Россия в начале XXI в. стала страной победившей бюрократии. В отличие от развитых стран, где средний класс собственников «заказывает музыку», а чиновники перед ним отчитываются, в России бюрократия является самодостаточной и независимой от всего остального общества прослойкой.

Однако сохранение такого status quo будет губительным для России. Есть множество стран, которые из-за проблем коррупции в течение длительного времени находятся в стагнации. Яркий пример — Аргентина. В начале XX в. эта страна входила в пятерку наиболее развитых государств мира; главные активы Аргентины — мясо и зерно — играли ключевую роль в тогдашней мировой экономике. Затем последовало столетие застоя и коррупции, политических переворотов и военных хунт, отсутствия реформ в экономике. В результате в XXI в. Аргентина вошла за пределы первой сотни.

Очевидно, что осуществить комплексную модернизацию страны невозможно без политической реформы, которая восстановит реальное разделение властей, местное самоуправление, будет способствовать формированию массовых политических партий, поставит бюрократию под контроль избираемых населением представительных органов власти. Разумеется, при этом не обойтись без реформы государственного аппарата: коррумпированная и неэффективная бюрократия будет блокировать любые, даже самые благие начинания президента. О том, что необходимо проводить глубокую реформу госслужбы и менять мотивацию

⁹⁵ См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. М., 2004.

бюрократии, мало кто спорит. Рассмотрим конкретные меры, которые, на наш взгляд, необходимо осуществить для того, чтобы в России заработал госаппарат, адекватный реалиям XXI в.

Реформа государственной службы в России

Реформа структуры федеральных органов исполнительной власти

1) Ликвидация администрации президента и аппарата правительства. Не секрет, что в современной России они являются теневыми органами государственного управления, что противоречит Конституции страны. По сути, сегодня руководитель аппарата правительства имеет в своих руках больше рычагов управления, чем вице-премьер. Такая ситуация складывается во многом потому, что министры в России являются не политическими назначенцами, получающими свои портфели по итогам выборов, как, например, в Германии, а помощниками премьер-министра, всецело ему обязанными. Вместо этих органов целесообразно создать службу технического обеспечения деятельности президента и правительства Российской Федерации, лишенную прав участия в процессе принятия политических решений⁹⁶.

2) Определение полномочий каждого бюрократического органа (выставление «красных флажков»⁹⁷) должно обозначить границы компетенции чиновников, выход за которые будет наказуем. Для обеспечения контроля за этим со стороны граждан должна быть создана система специализированных административных судов, существующая сегодня во многих развитых странах.

3) Формирование из числа тщательно отобранных лиц временного Федерального бюро по расследованию фактов коррупции в органах государственной власти. Нынешний прокурорский корпус к решению этой задачи явно не пригоден. Примером подобного органа может послужить аналогичное бюро в Сингапуре. Помимо этого, должна быть создана единая общегосударственная «горячая линия» по борьбе с коррупцией, куда смогут обращаться за поддержкой все граждане страны

4) Частичная «приватизация» государственных структур, в чем Россия может последовать примеру Великобритании. За счет этого можно существенно сократить численность госаппарата, а сэкономленные средства направить на повышение оклада госслужащих.

6) Сокращение регулирующих функций органов исполнительной

⁹⁶ См.: Там же. С. 70.

⁹⁷ См.: *Альбац Е. М.* Бюрократия. Борьба за выживание. М., 2000. С. 34.

власти, развитие различных форм самоуправления. Это касается всех сфер общественной жизни: экономики, системы выборов, средств массовой информации и многого другого.

Реформа процедур государственной службы и изменение мотивации госслужащих

1) Разделение государственных должностей на два типа — политические (руководство вплоть до среднего звена — руководители департаментов и управлений федеральных органов исполнительной власти, руководители территориальных управлений, их заместителей) и профессиональные. Политические партии, победившие на выборах, должны иметь возможность делегировать своих представителей для замещения должностей руководящего управленческого звена исполнительной власти⁹⁸.

2) Внедрение контрактной системы. Необходимо отказаться от системы пожизненного найма в государственной службе. Претенденты на занятие тех или иных позиций в госаппарате должны проходить конкурсный отбор. Для обеспечения кадровой ротации срок заключаемого контракта не должен превышать 4 лет (а для политических назначенцев — срок полномочий избираемого политика). Здесь Россия может последовать примеру Великобритании, где чиновники при вступлении в должность сдают квалификационный экзамен, а затем подписывают контракт с министерством на определенный срок. Кроме этого, в Великобритании госслужащие проходят аттестацию (обычно один раз в пять лет), которую проводит комиссия государственной службы, на чьи решения не влияют политики⁹⁹.

3) Внедрение стандартов государственных услуг. Необходимо последовательно внедрять стандарты государственных услуг, которые позволят упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед гражданами и общественными организациями, внедрить критерии оценки работы госслужащих, изменить мотивацию действий чиновников¹⁰⁰. Базой для оценки эффективности работы чиновников должен стать мониторинг результатов их деятельности.

4) Снятие барьеров на приход специалистов «извне». Для преодоления замкнутости государственной службы необходимо создать кана-

⁹⁸ 300 шагов к свободе. Проект политической программы объединенной российской демократической оппозиции. М., 2008. С. 71.

⁹⁹ См.: Булавинов И.. Госслужба по контракту// Власть. № 34 (436) от 28.08.2001. [Электронный доступ] <http://www.kommersant.ru/doc-rss.aspx?DocsID=280488>

¹⁰⁰ См.: Программа административной реформы на 2005-2010 гг.// Центр стратегических разработок. М., 2004. С. 23.

лы для привлечения квалифицированных специалистов из других сфер – бизнеса и науки.

5) Разработка и внедрение этического кодекса государственных служащих. Примером может стать Кодекс этики правительственной службы США, принятый Конгрессом в 1958 г. Этический кодекс призван установить систему моральных требований к поведению государственных служащих, способствовать исполнению возложенных на них обязанностей и, тем самым, повышать авторитет госслужбы в России.

Общественный контроль работы госаппарата

1) Открытость органов исполнительной власти для общества. Российские граждане должны иметь возможность получения информации о работе государственных служащих. Любое министерство и ведомство обязано отвечать на запросы граждан и публиковать подробные отчеты о расходовании выделенных из бюджета средств. Все нормативные документы, касающиеся деятельности бюрократических структур, должны выкладываться в Интернете.

2) Развитие конкуренции среди СМИ. Для становления конкурентного медиа-рынка необходимо осуществить продажу полос частотного спектра с правом репрофилирования с коммуникационных проектов на медийные, упростить законодательство о СМИ (отменить одиозные статьи закона об экстремизме), ввести ограничения на право государственной собственности на медиа-ресурсы.

3) Совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти со структурами гражданского общества. При первых необходимо создать наблюдательные советы из представителей профильных НКО. На их обсуждение должны выноситься готовящиеся властями решения по принципиальным вопросам¹⁰¹.

4) Расширение границ частного обвинения. Частное обвинение может стать одним из инструментов противодействия коррупции и экспансии бюрократического аппарата с целью расширения сферы взимания административной ренты. Сферой, где частное обвинение может быть весьма эффективным, является охрана окружающей среды.

Развитие политической конкуренции

Если в стране не будет представительной демократии с реальным разделением властей, свободой СМИ и массовых собраний, транспарентной системой принятия решений, то любая, даже самая про-

¹⁰¹ 300 шагов к свободе: Проект политической программы объединенной российской демократической оппозиции. М., 2008. С. 69.

грессивная, реформа государственной службы обречена на провал. При отсутствии реального парламентского контроля исполнения бюджета переход к программно-целевому бюджетированию сведется лишь к удобной форме разворовывания средств налогоплательщиков. Если на центральных телеканалах на критику руководства страны накладывается табу, то ни о какой информационной открытости органов исполнительной власти не может быть и речи.

* * *

Если указанные меры будут реализованы, то по опыту развитых стран можно предположить, что система государственной службы изменится к лучшему. Служащие будут находиться под контролем общества. Общее число чиновников сократится, при этом повысится производительность и уровень оплаты их труда. Это позволит нанимать на работу более квалифицированных служащих, а сокращение госаппарата поможет избавиться от советского наследия бюрократического управления.

Как любые глубокие преобразования, реформа государственной службы имеет множество ограничений. Не секрет, что бюрократия — гражданская и военная — сегодня является главной опорой политической элиты, затрагивать ее корыстные интересы опасно. Но если реформа не будет, то на перспективах модернизации России можно поставить крест.

Литература

1. *Gore A.* Comission Report. New-York-London. 1993.
2. *Civil Service: Report of the Committee 1966-1968.* Vol. I. L., 1968.
3. *Kettl D.* The Global Public Management Revolution. Washington. 2000.
4. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.
5. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. University of California Press, 1992.
6. *Ostrom V.* The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989.
7. *Priffner J.* Political Appointees and Career Executives // Agenda for Excellence. N. Y., 1992.
8. Queensland. Appropriation Bill 2000. Second Reading Speech, 18 July, M., 2000. Portfolio Services 2000-2001.
9. *Holcombe Randall G.* Federal Government before the New Deal. [Электронный доступ] www.independent.org/publications/article.asp?id=360.

10. The Bureaucratization of Russian Society from the Seventeenth to the Twentieth Century / Ed. by W. M. Pinter, D. K. Rowney. Chapel Hill: The University of North California Press, 1980.

11. *Warwick D. P.* A Theory of Public Bureaucracy. Cambridge-London, 1978.

12. *Wilson W.* The Study of Administration // Political Science Quarterly 2. 1887, June.

13. *Альбац Е. М.* Бюрократия: Борьба за выживание. М., 2000.

14. *Андреева Е. И., Сучкова А. А.* и др. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М., 2002.

15. *Булавинов И.* Госслужба по контракту // Власть. № 34 (436) от 28.08.2001. [Электронный доступ] <http://www.kommersant.ru/doc-rss.aspx?DocsID=280488>.

16. Бюрократический централизм // Деньги. № 8 (663) от 03.03.2008. [Электронный доступ] <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true>.

17. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000.

18. Великобритания: Эпоха реформ / Под ред. Ал. А. Громько. М., 2007.

19. *Восленский М. С.* Номенклатура: Господствующий класс Советского Союза. М., 1991.

20. Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А. В. Оболонский. М., 1999.

21. Государственная служба / Отв. ред. А. В. Оболонский. М., 2009.

22. *Дикин Н., Уолли К.* Государство отдает часть полномочий: роль рынков и контрактов в перестройке государственной службы // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Вып. 17. М., 1997.

23. Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003.

24. *Княгин В.* От «административного» государства к «рыночному» // Российское экспертное обозрение «Эволюция государства». 2006. № 5(19). [Электронный доступ] <http://www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=1525&ids=137>.

25. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. М., 2004.

26. *Левенец Д.* Удвоение не ВВП // Информационный портал «Каспаров ру» 18.03.2009. [Электронный доступ] <http://www.kasparov.ru/material.php?id=49C137C4B21D0/>

27. *Литвинцева Е. А.* Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003.

28. *Мизес Л. фон.* Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М., 1993.

29. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.

30. *Николаева Л. А., Соловьева А. К.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб., 2004.

31. *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI в.? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.

32. *Оболонский А. В.* Кадровая политика в государственной службе США: история и современность // *Общественные науки и современность*. 2001. № 3.
33. Программа административной реформы на 2005-2010 гг. Центр стратегических разработок. М., 2004.
34. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М., 2003.
35. Реформа системы управления культурной сферой: международный опыт и возможности его применения в России // Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ. Проект «Системы управления в Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ». М., 2005. [Электронный доступ] www.ecorgys.ru/rus/doc/act01_502.doc.
36. *Скидмор Макс Дж., Трупп М. К.* Американская система государственного управления. М., 1993.
37. Словарь современной экономической теории. М., 1997.
38. *Трудолюбов М., Аптекарь П.* От «матрицы» до «крыши» // *Ведомости*. 27.03.2009, № 54 (2324). [Электронный доступ] <http://www.vedomosti.ru/newspaper/print.shtml?2009/03/27/188313/>
39. *Фромм Э.* «Иметь» или «быть». М., 2006.
40. *Хонг М.* Сингапур – страна, победившая коррупцию // *Дипкурьер*. № 10 (30) от 21 июня 2001 г. [Электронный доступ] http://world.ng.ru/azimuth/2000-05-18/6_sing.html.
41. *Шепелев Л. Е.* Титулы, мундиры, ордена. Л., 1991.
42. *Шлезингер-мл. А. М.* Циклы американской истории. М., 1992.
43. 300 шагов к свободе: Проект политической программы объединенной российской демократической оппозиции. М., 2008.

Фиксация правомочий административных органов: зарубежный опыт

Российская бюрократия далека от образа «идеальной», нарисованного еще Максом Вебером, — работающей по закону и в условиях его верховенства. Уровень коррупции среди российских чиновников — далеко не единственный признак. Коррупция является, скорее, результатом, чем причиной негативных явлений. Последние же обусловлены самим устройством механизма государственного управления, его заданным образом действий, реакцией на запросы граждан и СМИ.

Здесь стоит указать на те принципы, на которых, в соответствии с рецептами известного немецкого социолога-классика, должна быть основана бюрократия современного и эффективного государства. Их немного:

- Официальные государственные обязанности должны выполняться чиновничеством на постоянной основе, в соответствии с оговоренными правилами в рамках административного органа. Последний, в свою очередь, характеризуется тем, что исполнение своих обязанностей каждым из отдельных служащих ограничено строго определенной компетенцией и базируется на объективных критериях. Чиновнику дана власть для реализации предписанных ему функций, однако выделенный ему круг средств принуждения строго очерчен, равно как и условия применения этих средств.

- Сфера ответственности и полномочия отдельного чиновника являются лишь частью вертикальной иерархии власти с соответствующими ей правами по надзору и обжалованию.

- Чиновники лично не владеют ресурсами, необходимыми для реализации стоящих перед ними управленческих задач, и должны отчитываться за их использование.

- Частные и государственные дела отделены друг от друга.

- Должности не могут быть присвоены лицами, их занимающими.

- Официальные обязанности реализуются на основе письменного документирования.

Вряд ли можно где-нибудь в мире найти бюрократический аппарат, который бы соответствовал этому идеалу в полной мере. Однако российская бюрократия выделяется тем, что у нее наличествуют огромные

проблемы почти по всем пунктам из вышеприведенных. В этом она не уникальна. Любая государственная управленческая машина содержит в себе потенциал разложения безотносительно времени и места. Эта проверенная реальностью гипотеза известна как «Закон Паркинсона». В соответствии с ней бюрократическая структура без адекватного воздействия извне неизбежно начинает разбухать и работать вхолостую. Что играет негативную роль уже само по себе, даже без коррупции. Современное плачевное состояние административной вертикали в России есть следствие того, что бюрократия была отпущена в автономное плавание, получив *carte blanche* на преобразование самой себя и окружающего пространства в соответствии со своей коллективной логикой. Над ней нет реального контроля ни со стороны парламента и законодательных собраний регионов, ни со стороны слабого гражданского общества.

Одним из таких плачевных проявлений является нарушение второго принципа Макса Вебера, которое можно обозначить как «самовольное увеличение объема предписанной компетенции». Это делается либо через расширительную трактовку нормативно заданной базы полномочий, либо через содействие принятию решений их расширяющих. Казалось бы, на фоне второго налогообложения предпринимателей в форме административной ренты или участия в «серых» бизнес-схемах действия по расширению полномочий кажутся невинными. Однако разложение бюрократического аппарата проистекает прежде всего в форме его «ползучей экспансии».

Это признал еще в 2003 г. бывший на тот момент президентом РФ Владимир Путин, заявивший в обращении к Федеральному собранию: «Бюрократию нужно не убеждать уменьшить свои аппетиты, а директивно их ограничить». Он точно выделил и одну из главных причин для ведения столь жесткой политики, сказав, что «наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями, но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти».

Сейчас, констатируя неудачу запущенного шесть лет назад процесса административной реформы и наблюдая за ходом инициированной уже президентом Медведевым антикоррупционной кампании, можно сказать, что вновь на первый план выходит вопрос об ограничении оперативного простора для бюрократии. Хотя бы потому, что без этого невозможно ни повышение качества работы чиновничества, ни его сана-

ция, ни сокращение его угрожающе растущих рядов. Это положение можно подтвердить одним простым примером: за первое полугодие 2009 г. в одном Нижнем Новгороде из 164 зарегистрированных преступлений коррупционной направленности 32 эпизода относилось к злоупотреблению служебными полномочиями и 4 – к их превышению, что является довольно значительной долей. В том же ряду и относительно «привичное» взяточничество, представленное 49 случаями.

Говоря о необходимости четкого и недвусмысленного фиксирования властных полномочий каждого отдельного элемента бюрократической машины, необходимо подчеркнуть, что расширительное трактование чиновником своих полномочий для расширения базы взимания административной ренты проистекает, по замечанию специалиста «Трансперенси Интернешнл – Р» Станислава Шевердяева, из трех проблем законодательства: отсутствия нормы, ее неопределенности или ее избыточности. А потому основное направление повышения качества государственного управления – недопущение принятия таких норм. Под этой стратегической задачей, как правило, понимается экспертиза законопроектов на коррупциогенность, что абсолютно верно. Но этим рецепты для лечения болезни не ограничиваются.

Необходима не только фиксация компетенции того или иного органа, но и обратная связь «гражданин – законодатель». Даже если ограничения полномочий чиновника в законе прописаны плохо, надо создать такую обстановку, при которой среди чиновников возникнут сомнения в целесообразности использования имеющихся коррупционных возможностей. Обстановку, при которой будет происходить трансляция сигналов тревоги, в случае если отдельные служащие наберутся смелости пойти на самоуправство с целью преступного обогащения. Если такая обратная связь будет работать, то ошибки в законодательстве могут быть оперативно исправлены.

Чтобы оценить действенность описанных рецептов следует обратиться к опыту развитых стран. Наиболее подходящими здесь видятся государства с федеративным устройством – США и ФРГ.

Стоит подчеркнуть: любой законодательный акт регулирует множество отношений. Закон может содержать в себе большее количество антикоррупционных норм, нежели то, на которое мы намерены обратить внимание. Будем рассматривать только ценное для нас с точки зрения ограничения полномочий и облегчения обратной связи.

Акцент в изучении механизмов явной и скрытой фиксации полномочий органов власти будет делаться на федеральном уровне. При вы-

движении законодательных инициатив, даже если они не будут директивно спускаться сверху, регионы будут ориентированы на копирование федеральных образцов.

Доступность информации о работе над законопроектами

В свободной стране дискуссионной площадкой и выразителем интересов гражданского общества являются СМИ. Именно освещением в них законотворческой деятельности на разных уровнях власти можно вызвать адекватную реакцию граждан, экспертов, общественных объединений, групп интересов, надзирающих государственных органов и конкурирующих политических структур на попытки некоей группы лоббировать и продавливать потенциально опасные законодательные акты. Этот вариант, т. е. оперативная и экономичная профилактика болезни посредством обсуждения в СМИ, является наиболее разумным. Если такой профилактики нет, то жизнь все равно заставит общество впоследствии проводить долгое, сложное, а нередко и связанное с социальными потрясениями лечение управленческой болезни.

В качестве примера можно привести закон о государственных закупках – Федеральный закон от 21.07.05 № 94 о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Тот самый, с которым МЭРТ связывал надежды «положить конец колоссальным «откатам» и взяткам, которые берут российские чиновники сверху донизу. Тот самый, по поводу которого в 2008 г. председатель Счетной палаты Сергей Степашин высказался следующим образом: «С этим законом у нас вышло так: хотели как лучше, а получилось как всегда. ... Закон этот настолько забюрократизировали, что он должен стать первым в очереди нормативных актов, подлежащих в ближайшее время экспертизе на коррупциогенность и, следовательно, корректировкам». Понятно, что столь масштабный акт привлекал, привлекает и будет в будущем привлекать интерес достаточно влиятельных слоев общества, а потому он обречен быть в фокусе внимания. Но и это не спасло от ошибок. Что же говорить о законах меньшего *modus operandi*, которые частенько принимаются будто бы вскользь, а потом, начав действовать, наносят большой ущерб и навлекают шквал критики?

Итак, как в Федеральном Собрании РФ устраняется возможность принять законодательный акт «под шумок»? Статья 100 Конституции

России утверждает, что заседания обеих палат являются открытыми – кроме тех исключений, которые депутаты Госдумы и сенаторы могут сделать для себя в соответствии со своими регламентами при рассмотрении каких-то особых вопросов. Регламент же нижней палаты, в свою очередь, уточняет, в статье 37, эту характеристику: заседания последней являются не только «открытыми», они должны быть «гласными» и «освещаться средствами массовой информации». Аналогичный документ верхней палаты в статье 38 говорит о том же – и примерно в таких же терминах. Однако и в Государственной думе, и в Совете Федерации отсутствуют обязывающие нормы, которые превращают «открытость», «публичность» и «освещение со стороны СМИ» из намерений в данность – предписания, имеющие силу закона.

Сравним, как эта проблема решается в ФРГ. Во-первых, в Основном законе этой страны (Grundgesetz, сокращенно – GG) в § 42, 1 записано, что «Бундестаг действует публично». Именно на это положение часто ссылается Конституционный суд ФРГ, не давая парламенту его забыть. В регламенте германского Бундестага (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, сокращенно – GOBT) также есть § 16, который закрепляет «публичный» характер заседаний праламента. С тем единственным исключением, которое устаналивает § 42 GG: по запросу как минимум десятой части депутатов может быть проведено голосование по закрытому рассмотрению какого-либо вопроса, и если за этот вариант выскажется большинство в две трети, то заседание проводится в закрытом режиме. Несмотря на такую оговорку, вышеназванных норм хватает для создания условий, при которых деятельность парламента может обзреваться всеобъемлюще и круглосуточно – не только в плане открытости заседаний, но и в плане открытости работы комитетов, в которых, как известно, и идет зачастую реальный законотворческий процесс.

Именно на §16 GG делалась ссылка при создании парламентского телевидения Германии. История самого канала началась в 1990 г. С того момента его развитие как общенационального канала успело опереться в некий потолок, который связан с печальным историческим опытом Германии. Поэтому в германском законодательстве есть серьезные ограничения влияния государства на масс-медиа.

И все же при должной политической воле к открытости можно найти пути даже в затруднительной ситуации. С начала двухтысячных парламентское телевидение проводит трансляции в формате Web-TV. И уже сейчас можно наблюдать за более чем 500 часами работы Бундестага в

live-режиме. Именно этот опыт круглосуточной публичности работы парламентов необходимо перенять и на федеральном уровне, и на уровне регионов РФ. Впрочем, максимально открытой и удобной для наблюдения и контроля должна быть не только «устная», но и «письменная» часть работы народных избранников — то есть парламентский документооборот.

Немцы сопроводили парламентскую «текучку» своеобразным «страховочным тросом», гарантирующим ее открытость. В соответствии с § 77(1) GOBT, все «проекты» должны быть напечатаны и распространены среди членов Бундестага, Бундесрата, а также среди министерств. На практике они также появляются на сайте Бундестага (<http://www.bundestag.de>). При этом порядок их оформления сделан максимально удобным для поиска, использования и отсылки в том числе и для «людей с улицы». Подобная схема применяется в Государственной думе РФ по отношению к законопроектам: базовыми здесь являются статья 107 регламента Думы плюс рекомендации ее Комитета по регламенту 2001 г. К сожалению, принятые в России правила парламентского документооборота не носят столь «дружественного» характера по отношению к пользователю, как немецкий аналог.

Единственное исключение в плане огласки документов Бундестага в соответствии с § 77(2) GOBT делается только для «материалов, служащих целям информирования Бундестага» (докладные записки, заключения и прочее). В том случае если они никак не завязаны на обоснованных законом предписаниях или постановлениях Бундестага, председатель нижней палаты может принять решение воздержаться, полностью или частично, от их распространения при соблюдении особой процедуры. Такой формализованный механизм превентивного контроля над доступностью содержания промежуточных рабочих материалов парламента не может не представлять большого подспорья для прессы.

Однако и этот уровень прозрачности пределом не является. Здесь надо упомянуть недавние американские инициативы, проект так называемого «Закона солнечного света» (H.R.4967, «Sunlight Act of 2006»), который должен был внести поправку в правило XXI Свода правил Палаты представителей — «Ограничения по отдельным законопроектам» (Rule XXI, «Rules of The House of Representatives», «Restrictions on Certain Bills»).

Замысел законопроекта состоял в том, чтобы сделать неправомочным рассмотрение какого-либо законопроекта, объединенной резолю-

ции палаты и Сената (форма законопроекта в случае принятия, практически идентичная закону) или отчета о совещании (имеется в виду результат работы ad hoc комитета, объединяющего профильных депутатов обеих палат, занимающихся, в случае необходимости, согласованием разработанных ими разных версий одного и того же законопроекта), если он не был сделан доступным для ознакомления широкой общественности в Интернете по меньшей мере за 48 часов до рассмотрения. А также сделать неправомочным рассмотрение поправок, если они не были аналогично размещены в Интернете либо за час до рассмотрения, либо сразу после внесения на обсуждение – в зависимости от порядка работы. Однако «Закон солнечного света» в силу пока не вступил. Будучи отправленным в Комитет по управлению делами палаты и Комитет по правилам, он так и остался там.

Помимо открытости законотворческого процесса (стенограмм, отчетов, трансляций, заключений и т. д.) надо выделить еще один, «серый», блок. То есть информацию о том, с кем встречается народный избранник, и содержание этих встреч – то, что не подпадает под определение «классической коррупции», но точно влияет на ход законотворческого процесса, т. е. лоббирование.

Здесь Россия может похвастаться только зияющим пробелом в законодательстве. Законопроекта о лоббировании в парламенте РФ нет и в обозримом будущем не просматривается. При этом сам термин в весьма искаженном виде прочно держится в нашем политическом словаре.

В вопросе регулирования лоббирования для нас наиболее ценен опыт США. Регулирование этой сферы отношений американских законодателей берет начало с 1946 г. Сегодня базовым является Закон о раскрытии лоббистской информации («Lobbying Disclosure Act of 1995»), довольно жестко ограничивший лоббистов. Он дает определение этого явления. Под актом лоббирования понимается, во-первых, контакт с целью повлиять на формулирование, изменение или принятие федерального законодательства. Во-вторых, такой целью может быть влияние на содержание «федеральных правил, регламентов, директив исполнительной власти», а также на «администрирование или выполнение федеральной программы или установки» (U.S. Code, Title 2, §1602). Естественно, с исключениями, вроде дачи показаний перед соответствующим комитетом и т. д. То есть надзор за лоббистами, их руководителями и визави осуществляется и в законодательном, и в исполнительном измерении.

Закон заставил лоббистов не только проходить обязательную регистрацию — это было и раньше, но на регулярной основе публиковать отчеты о своей деятельности (U.S. Code. Title 2. § 1604). Подобный отчет должен включать в себя: список вопросов, в процессе решения которых лоббист связывался с народным избранником или должностным лицом, включая указание законопроектов или действий исполнительной ветви власти; перечисление конкретных лиц, осуществлявших акты лоббизма, и, естественно, упоминание органов, с которыми общались лоббисты и прочие важные сведения.

Впрочем, и этот жесткий закон недавно был дополнен принятием в 2007 г. Закона о честном руководстве и открытом правительстве (Pub. L. 110-81, «Honest Leadership and Open Government Act of 2007»). Отчеты о лоббистской деятельности теперь должны выпускаться четыре раза в год вместо двух, кроме того, председатели палат Конгресса должны «в разумные сроки сделать доступными для общественного контроля и копирования регистрационные записи и отчеты», в том числе и посредством Интернета».

Подведем промежуточный итог. Что можно заимствовать из опыта парламентов США и ФРГ? Во-первых, немецкий опыт организации и, главное, всеобъемлющей публикации документооборота (в том числе и в Интернете) с обязательным закреплением этого требования в регламентах законодательных органов. В частности, можно ввести обязательную норму on-line трансляций всех пленарных заседаний, а также, по возможности, — заседаний комитетов, кроме специально закрытых, естественно. Имеет смысл внести в регламенты нормы о недопустимости рассмотрения любых документов до тех пор, пока они не прошли в течение определенного времени общественную экспертизу. Эти нововведения полезно закрепить в специальном законе о законотворческой деятельности, с инициативой принятия которого выступил Фонд «ИНДЕМ». Разумеется, с предоставлением журналистам и гражданам права добиваться в суде надлежащего исполнения норм законодательства об открытости парламентского процесса.

Необходима скорейшая разработка и принятие жесткого закона о лоббировании, который не только даст определение терминам «лоббист» и «акт лоббизма» и др., но и введет нормы обязательной регистрации последнего с публикацией полученных сведений как можно в более широком и доступном формате. Этот закон должен касаться, кстати, не только депутатов законодательных собраний, но и служащих исполнительной ветви власти.

Такой закон со временем может стать важным источником информации для СМИ и общественности. Кроме того, он создаст дополнительную моральную и юридическую нагрузку на коррупционера — ведь даже сам факт встречи, пусть и самой «белой», при определенных обстоятельствах можно будет квалифицировать как серьезный проступок чиновника или депутата.

Доступность информации о деятельности исполнительной власти

Иллюстрацией необходимости информационного канала о деятельности исполнительной власти при разработке законопроектов и проектов постановлений, правил, инструкций и других подзаконных актов может стать такой пример: летом 2008 г. в результате проверки по Дальневосточному федеральному округу Генеральная прокуратура выяснила, что из всех принятых на территории правовых актов 548 содержат коррупциогенные статьи. Результаты подобных проверок могли быть и более скромными, если бы общественность вовремя реагировала на действия тех, кто принимал такие акты.

Определенная динамика здесь есть. Принятие Закона о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления — уже достижение. Но его оценка еще впереди — он вступил в силу только с 2010 г., опыта применения нет. Поэтому лучшим методом изучения проблемы будет анализ закона другого государства, который был принят достаточно давно, — с вычлениением основных критических моментов его действия и их соотношением с нашим законом.

Закон о свободе информации в США был принят еще в 1966 г. (Pub. L. 89-554, Freedom of Information Act). Его нынешняя версия доступна для ознакомления в Кодексе США (U.S. Code, § 552). В соответствии с этим законом каждое правительственное ведомство обязано предоставлять всю ту информацию, которая может заинтересовать общественность.

Во-первых, каждое ведомство должно публиковать сведения о своем центральном аппарате и структурах на местах, а также о пунктах, служащих и способах, посредством обращения к которым общественность может получать информацию, подавать запросы и узнавать о принятых решениях. Кроме того, обнародованию подлежит информация об общем операционном профиле ведомства, системе разделения и закреп-

ления функций в его границах, включая и характер формальных и неформальных процедур. А также перечень испрашиваемых средств при их прохождении, процедурные нормы, описание доступных формуляров и инструкции по содержанию и сфере применения всех бумаг, изложение общей политики ведомства, все поправки или пересмотры перечисленного и т. д.

Во-вторых, каждое агентство, в соответствии со опубликованными правилами, должно сделать доступным для общественного контроля: итоговые заключения, включая мнение большинства и особые мнения; распоряжения, выпущенные с целью исполнения решений по рассмотренным агентством случаям; заявления о политике ведомства и их трактовки, принятые агентством; служебные штатные руководства и инструкции, которые могут затронуть представителей общественности и т. д.

Определяя форму предоставления отчета, законодатель предусмотрел, что «агентство обязано предоставить отчет в любой форме или формате, в которой запросит заинтересованное лицо, в случае если отчет может быть оперативно воспроизведен в данной форме или формате» и что «агентство обязано предпринимать обоснованные усилия для того, чтобы осуществлять поиск своих документов в электронном формате или форме».

Не осталась без внимания и оплата за предоставленный отчет: «каждое агентство должно публиковать предписания... с детальным изложением перечня платежей, потребных для обработки запроса...». При этом платежи должны быть ограничены обоснованными стандартными ценами, уплачиваемыми за поиск документов, их копирование и рассмотрение, когда отчет запрашивается в коммерческих целях. Если преследуются некоммерческие цели, а запрос осуществлен исследовательской структурой или представителями СМИ, то платежи должны быть ограничены обоснованной стандартной ценой за копирование документов.

Что касается сроков, то здесь закон ограничивается лишь тем, что устанавливает обязанность каждого агентства «в двадцатидневный срок после получения запроса либо согласиться удовлетворить запрос и, в таком случае, немедленно уведомить отправителя запроса об этом решении и его обосновании, либо уведомить отправителя о его праве обжаловать противоположное решение у главы агентства». Аналогичный срок установлен и для рассмотрения подобной апелляции.

Что касается контрольного механизма, в срок до 1 февраля каждое агентство обязано предоставить министру юстиции США отчет, кото-

рый должен покрывать собою период предшествующего финансового года и включать в себя: число запросов, число выпущенных агентством определений не удовлетворять запросы и причины вынесения таких определений, число запросов, уже пущенных агентством в делопроизводство и т. д. Стоит проанализировать накопившийся эмпирический материал по применению этого закона на практике и с учетом выводов оценить наши возможности.

В принципе, американский закон, несмотря на потенциальную комплексность, удовлетворить взыскательную общественность не может до сих пор — наоборот, объем критики становится все внушительнее. Так, по результатам исследования Associated Press в 2006 г. выяснилось, что «хромает» целый ряд его положений — где-то требования выполняются лишь частично, где-то не выполняются вообще.

Во-первых, растет число «долгов» по ответам на информационные запросы. Например, в выделенной Associated Press контрольной группе ведомств в процессе обработки находилось на 24% больше запросов, чем в 2003 г. Во-вторых, процесс этой обработки быстрым назвать нельзя. В зависимости от конкретного ведомства средний период ожидания колеблется от трех месяцев до года и более. В-третьих, число упомянутых выше отчетов, поданных в Министерство юстиции, — а это, ни много, ни мало, один из основных контрольных механизмов соблюдения закона, было на 30% меньше, чем должно быть. А это значит, что около трети ведомств просто не справились с не самой сложной задачей — снабдить контролеров информацией о том, с какими результатами в рамках действия закона прошел год.

Таким образом, в фокусе внимания оказываются два аспекта: установление некоего лимита времени для ответа на запрос и отсутствие контрольного механизма должной степени строгости. Именно в свете этих проблем и стоит рассматривать наш новый закон. Прежде всего, хочется отметить, что он соответствует мировым аналогам. Перечень данных, упомянутых как существенные, для публикации в Интернете весьма обширен. К тому же, сколь-нибудь серьезная проработка вопроса об использовании Интернета — уже достижение само по себе. Однако «традиционных» недостатков закон не избежал.

Никаких ограничений или требований по конкретной работе с запросом наш закон не устанавливает. Понятно, что предусмотреть все нельзя, но и зажигать «зеленый свет» бюрократическим отпискам, на которые наши чиновники — мастера, вряд ли стоит. Зная стиль и темп работы российской бюрократии, можно ожидать: игра «запрос — отпис-

ка, новый запрос, новая отписка» может продолжаться годами. Права и основания для гражданина или журналиста остановить такую игру закон не устанавливает.

Не предусматривает он и обязательную ежегодную отчетность о работе с запросами в надзирающий орган. Просто упоминается, что надзор осуществляется руководителем органа в соответствии с действующими относительно него нормативными правовыми актами и Прокуратурой РФ. То есть каждое ведомство вправе создать себе режим максимального благоприятствования в работе с запросами. А до прокурора информация может вообще не дойти.

Ведь, как следует из Закона о прокуратуре Российской Федерации, проверка на предмет исполнения законов осуществляется на основании поступившей информации. Что дает основания полагать: прокуратура вполне может осуществлять контроль за единичными случаями нарушения контроля, но одновременно не видеть всей полноты картины. Так что необходимость включить в закон требование ко всем государственным органам предоставлять отчеты о запросах и ответах в контролируемую инстанцию сомнений не вызывает. Как и обеспечение права граждан бороться с нарушителями закона не только посредством гражданских исков, но и в порядке частного обвинения.

Недопущение цензуры и страховка от самоцензуры

Получить информацию о каких-либо решениях власти мало – необходимо еще и обеспечить такой уровень свободы прессы, который позволит ее представителям вынести их на всеобщее обозрение. И дело тут даже не в формальном закреплении в Конституции свободы печати. Сегодня большинство стран, не желающих потерять международный авторитет, закрепляет в своем законодательстве такую норму. Однако в деле обеспечения реальной свободы печати у России есть серьезные проблемы.

Можно выделить две проблемы. Во-первых, возможность административных органов карать СМИ за материалы, используя обходные пути, возбуждать дела по надуманным обвинениям. Речь может не идти об обвинении в экстремизме, но о претензиях по поводу «недостовверных» сведений. В качестве примера можно привести прессинг-кампанию, связанную с газетой «Вечерний Нефтекамск», уже, к сожалению, закрытой. Газета издавалась на территории Башкортостана, который с точки зрения соблюдения норм демократии, прав и свобод граждан

нельзя не признать проблемным — всем памятны многочисленные инциденты, имевшие там место. Еще на рубеже двухтысячных против сотрудников газеты возбуждались дела за публикацию, как свидетельство вало обвинение, «порочащих» материалов, направленных против местной политической элиты. Озвучивались и претензии, направленные на отзыв у газеты лицензии из-за формы и содержания ряда статей. Они возникали именно потому, что газета не чуралась описания неприглядных жизненных явлений. Дожали газету в прошлом году методами экономического давления — она была вынуждена самоликвидироваться. По словам ее представителей, «последней каплей», переполнившей чашу терпения местной власти, была публикация результатов опроса о коррупции в республике.

Во-вторых, проблема «самоцензуры», когда издания сами боятся нарваться на неприятности, либо, будучи сосредоточенными в одних руках, начинают придерживаться единой редакционной политики. В связи с этим нельзя не упомянуть ОАО «Газпром-Медиа», уже сосредоточившее в своих руках значительные медиа-ресурсы.

Обратимся к опыту той же Германии. Опыт США для России вряд ли применим. Американцы вообще стараются не дать государству хоть как-то вмешаться в дела СМИ, вплоть до отсутствия законов об экстремизме. Эту задачу с успехом замещает отношение общества, в котором любой осмелившийся высказать что-либо похожее, немедленно становится парией, не теряя при этом свободы физически.

А в ФРГ давно пытаются, подобно России, иметь свободные СМИ, но не допускать туда одиозные личности. Это делает пример Германии релевантным. Тем более, что, наученные осторожности в вопросах государственного регулирования информации годами диктата доктора Гёббеля и Ганса Фриче, немцы еще в шестидесятых сдали своей экзамен на право иметь эффективную «четвертую власть». На этом стоит остановиться подробнее, так как именно он дает самую полную иллюстрацию логики законодательства и правоприменения в ФРГ. Речь пойдет о так называемом «деле Spiegel».

В 1962 г. журнал «Spiegel» опубликовал статью под названием «Частично готовы к обороне». В ней шла речь о планах НАТО по отражению советской агрессии и роли Западной Германии в этом гипотетическом военном противостоянии. Очень скоро был задержан ряд сотрудников журнала, а редакция опечатана. Арестованным предъявили обвинение в государственной измене. Последовавшие перипетии с освобождением арестованных и протестами против самоуправства потрясли Герма-

нию. В Конституционный суд была подана жалоба пострадавшего «Spiegel-Verlag» на незаконный обыск и изъятие материалов.

Суд вынес свое решение в 1966 г. («BVerfGE 20, 162-230») Сами журналисты были отпущены, конечно, гораздо раньше. Именно это решение и определило общий вектор немецкой политики в области масс-медиа. Несмотря на то что жалоба, в целом, была отклонена – в конце концов, подозрение в государственной измене делает уместным и задержание, и обыск, суд подтвердил, что «свободная, независимая от государственной власти, не подчиненная никакой цензуре пресса является существенным элементом свободного государства; особенно важна свободная, регулярно выходящая политическая пресса для современной демократии... В условиях представительной демократии пресса является связующим и контролирующим органом между народом и его избранными представителями в парламенте и правительстве». Такова логика германского государства. Теперь обратимся к конкретным механизмам воплощения этого принципа.

Итак, § 5, 1 Основного закона ФРГ (GG) устанавливает: «У каждого есть право устно, письменно, а также посредством изобразительных средств свободно выражать и распространять свое мнение, равно как и беспрепятственно получать информацию из всех доступных источников. Свобода прессы... гарантирована. Цензуры не существует». Выглядит красиво. Однако в России известно, что свобода прессы – субстанция податливая и без конкретных механизмов ее защиты имеет свойство исчезать. Неважно, с помощью игнорирования духа закона или неверной его трактовки.

Германский законодатель пошел здесь непрямолинейно. С одной стороны, законодательное регулирование работы газет и радио отдано на уровень земель, что позволяет избегать Сциллы централизма (действие § 30 и § 70, 1 GG, разграничивающих полномочия федерации и земель, подкрепленных решением Конституционного суда ФРГ в 1960-х гг.). Однако право на регулирование вопросов телекоммуникаций федеральный центр оставил себе (§ 73,1).

С другой стороны, германское законодательство предоставило дополнительную защиту от эксцессов, обходя тем самым Харибду местечкового крючкотворства уже на федеральном уровне. Речь идет о § 53 Уголовно-процессуального кодекса ФРГ (Strafprozessordnung, сокращенно – StPO), касающегося права на отказ от дачи свидетельских показаний, связанного с защитой информанта или редакционной тайны. В соответствии с § 53, 5 таким правом обладают, в том числе, и лица, которые

по должности принимали участие в реализации предписанных информационных или коммуникационных функций при подготовке, выпуске или распространении разнообразных материалов СМИ. Как уточняет тот же раздел, отказ от дачи показаний может касаться личности составителя сообщения или отправителя данных, то есть информанта, и собственно содержания самого сообщения.

Впрочем, действует упомянутая норма исключительно тогда, когда работа над этими материалами, так или иначе, связана с редакционной деятельностью. Кроме того, тот же StPO в § 97 оговаривает недопустимость, при соблюдении вышеприведенного условия, изъятия журналистских и редакционных информационных носителей. Заметим, что в России работники СМИ подобным свидетельским иммунитетом и гарантиями в случае угрозы обыска не обладают.

На службе у немецких «акул пера» есть и еще одна норма, на этот раз из уголовного кодекса (Stafprozessordnung, сокращенно – StPO), а именно, § 193 – «осуществление законных интересов». Дело в том, что в StPO есть статья об оскорблении. И по ней можно попытаться привлечь к ответу журналистов за публикацию резких критических оценок. Дабы защитить их, § 193 разъясняет, что такие высказывания относительно чьих-либо «профессиональных достижений» наказуемы лишь в случае, когда наличие оскорбления проистекает из самой формулировки или обстоятельств, при которых последняя была пущена в оборот. То есть помимо выдвижения частного обвинения истцу придется позаботиться о том, чтобы привести доказательства заведомой клеветы в высказывании. Прессе же достаточно стоять на том, что она просто выполняет ту высокую миссию, которую на нее возложили депутаты и судьи.

Что касается самоцензуры, проистекающей из прав собственности, то немецкое законодательство старается не дать СМИ сконцентрироваться в одних руках. Так, федеральный Закон об ограничении конкурентной борьбы на рынках сбыта (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, сокращенно – GWG) в § 38, 3 устанавливает пониженный порог вмешательства при осуществлении контроля слияний в том, что касается радио и печатной прессы.

Какие уроки из немецкого опыта могла бы извлечь Россия? С точки зрения деклараций, наше законодательство вполне соответствует современному уровню. Закон о СМИ в статье 3 раскрывает заложенный в Конституции запрет на цензуру. Статья 144 Уголовного кодекса РФ предусматривает ответственность за препятствование законной деятельности журналиста, а Кодекс об административных правонарушениях в ста-

тях 13.16 и 13.19 – за препятствование распространению продукции СМИ и приему радио– и телепередач соответственно.

Однако все это пока не приводит к должным результатам, особенно в регионах. Потому лозунгом дня в России должно стать придание работникам СМИ привилегированного статуса по немецкому образцу. То есть распространение на журналистов права не раскрывать источники информации, более строгая защита законом редакционной тайны. Представляется полезным ужесточение антимонопольного законодательства в отношении СМИ. Именно законодательная преграда развернувшейся монополизации рынка СМИ является сейчас задачей №1.

Административные суды и иски граждан в защиту своих прав или общественных интересов

Объектом интереса при изучении зарубежного опыта в этой области является суд. Речь идет о создании системы административной юстиции – область, в которой Германия может служить для России образцом.

Немецкая система административной юстиции – то есть система судов, созданных специально для того, чтобы разбирать споры между гражданами и органами власти, выглядит следующим образом. В центре ее внимания лежит некое необоснованное административное решение или действие, нарушающее законные права гражданина. Законодатель Германии трактует его, по букве § 35 Закона об административной процедуре (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, сокращенно – *VwVfG*) как «постановление, решение или суверенная мера, которое принимает какой-либо орган для регламентации какого-либо случая в сфере публичного права и которое направлено на осуществление непосредственного правового воздействия вовне».

Опротестование административных решений в ФРГ делается через специализированный административный суд (*Verwaltungsgericht*). Система административной юстиции руководствуется в своей деятельности Положением об административных судах (*Verwaltungsgerichtsordnung*, сокращенно – *VwGO*). Помимо этого документа, «в случае, когда он не содержит в себе положений по делопроизводству, применяются нормы Закона о судеустройстве (*Gerichtsverfassungsgesetz* – сокращенно *GVG*) и Гражданского процессуального кодекса (*Zivilprozessordnung* – сокращенно *ZPO*), если принципиальные различия обоих процессов этого не исключают», свидетельствует § 173 *VwGO*.

Общая же схема лестницы административной юстиции выглядит следующим образом: судом первой инстанции является собственно административный суд, второй инстанции – главный административный суд на уровне земли (Oberverwaltungsgericht), венчает же пирамиду Федеральный административный суд в Лейпциге (Bundesverwaltungsgericht).

Следует описать наиболее интересные в плане опыта черты административно-правовой процедуры в ФРГ. Главное условие для ее запуска зафиксировано в § 40 VwGO: разбираемый конфликт публично-правового характера не должен носить конституционный характер. Чаще всего в административный суд подаются иски о проверке акта на соответствие нормам более высокого характера.

В § 42 (1) VwGO предусмотрено, что «посредством подачи иска дозволяется добиться отмены какого-либо административного акта», «если закон не свидетельствует об обратном, податель иска выставляет в качестве довода нарушение своих прав посредством этого административного решения».

Однако перед подачей такого иска необходимо пройти этап подачи жалобы, чтобы в соответствии с § 68 VwGO «в ходе предварительного разбирательства проверить законность и целесообразность административного решения». Но «такая проверка не допускается», во-первых, «когда об этом говорит закон» или, во-вторых, «когда административный акт был выпущен одним из верховных органов власти федерации или земли», если, опять-таки, закон такой перепроверки не предписывает.

То есть процесс предварительного разбирательства начинается с подачи гражданином жалобы на административное решение в то ведомство, которое его приняло. Жалоба, по § 70 VwGO, должна быть подана «в течение месяца после того, как ее податель был извещен об административном решении, письменно или под протокол». И только в случае если жалоба ведомством была отклонена, гражданин может обращаться в суд первой инстанции. После чего наступает время второй инстанции – на земельном уровне.

Административные суды – это тот институт, который разрешает часто возникающие «публично-правовые конфликты, не относящиеся к сфере конституционного права». Они осуществляют довольно строгий контроль за попытками бюрократии проводить свою линию. Отнюдь не случайно в ГДР, где власть коммунистической бюрократии не ограничивалась в принципе, административные суды были заклеены как «буржуазные».

По Конституции в России заявлено четыре направления реализации судебной власти в стране: конституционное, уголовное, гражданское и административное. Кроме того, в Конституционном Законе о судебной системе Российской Федерации предусмотрена возможность создать «специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел». Установлена и основа для обжалования властных актов — Закон об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. В соответствии с ним действует сходный с немецким порядок подачи сначала жалобы, а потом и запуска судебного разбирательства. Но за неимением административных судов и особых актов, регулирующих их деятельность, инструкции содержатся в Гражданско-процессуальном кодексе РФ, ст. 245–261 («производство по делам, простирающимся из публичных правоотношений»). Такое рассредоточение норм и отсутствие специализированных судов и приводит к нынешнему довольно плачевному состоянию в сфере административной юстиции. Мировым опытом доказано, что специализация судов, рост квалификации судей в определенной области стимулирует развитие качества правосудия. При нынешнем судопроизводстве по административным делам в России судьи, не обладая необходимыми знаниями, вынуждены опираться в решениях полностью на заключения ведомственных экспертов, что превращает суды в пародию над правосудием.

Неудивительно, что еще в начале нынешнего десятилетия судья Конституционного суда РФ Гаджиев выступал за скорейшее создание системы административных судов, а депутат Государственной думы Похмелкин выдвигал законопроект об административной процедуре. Как уже отмечалось, сегодня есть ряд проектов решения этой проблемы. От того, какой из них будет в конце концов окончательно принят, и зависит наше будущее и будущее российской бюрократии.

В одном можно быть уверенным: укоренение на российской почве такого института, как специализированные административные суды, потребует огромных ресурсов. Но без этого борьба с экспансией бюрократии и коррупцией является только демагогией. Именно административная юстиция может стать тем бастионом, который защитит граждан от вопиющих проявлений тотального господства «столончатальников».

Заметим, что отсутствие единства и порядка в технологии администрирования схоже с разнородным в сфере административной юстиции. В России нет подробного закона об административных процедурах — вплоть до мелочей (именно здесь по вопросам унификации, транспа-

рентности и оптимизации они нужны). Вместо него ссылаются на множество законов из разных сфер, а также на выпущенные правительством подзаконные акты, что оставляет ведомствам широкий простор для «творчества».

Важность контроля становится понятной, если мы посмотрим на то, какую роль подобный закон играет в США при оспаривании гражданами решений федеральных ведомств. Можно проследить логику американского законодателя, направленную на максимальную комплексность и доступность процедуры. Основным источником информации служит здесь Федеральный закон об административной процедуре (P.L. 79-404, Administrative Procedure Act). Согласно данному закону (U.S. Code. Title 5. Chapter 7. § 702), «лицо, претерпевающее ущерб из-за действий ведомства, ... наделено правом на судебный пересмотр («judicial review»)). При этом под «действием» («action») закон понимает «полностью или частично, правила, приказы, акты разрешения, директивы, акты освобождения от чего-либо» и т. д. (U.S. Code. Title 5. Part 1. Chapter 5. Subchapter II. § 551, (13)).

Для определения формы и места проведения разбирательства по судебному пересмотру в законе присутствуют ссылки на соответствующие акты и утверждается, что вопрос должен быть решен в любом случае: «форма разбирательства по судебному пересмотру сводится к разбирательству по пересмотру, основанному на соответствующем теме разбирательства законе, в том суде, который предусмотрен законом... В случае, отсутствия подходящей формы разбирательства, основанной на соответствующем случаю законе, дело может быть возбуждено против Соединенных Штатов, агентства и соответствующего работника агентства» (U.S. Code. Title 5. Part 1. Chapter 7. § 703).

Тот же закон постулирует, что «занимающийся пересмотром суд обязан, если это обоснованно, объявить незаконными и отменить любые действия агентства..., которые он найдет: волонтаристскими, произвольными или еще как-либо не соответствующими закону; противоречащими конституционным правам, полномочиям, привилегиям или иммунитету; совершенными с превышением предписанной законом юрисдикции, компетенции или ограничений, или без соответствия законному праву; без соблюдения процедурных норм, требуемых законом (U.S. Code. Title 5. Part 1. Chapter 7. § 706, (2) (A)-(D)).

Занимаются такими делами, главным образом, 94 федеральных окружных суда и федеральные апелляционные суды, так как именно в их обязанности вменяется рассматривать гражданские иски, выдвинутые в соответствии с положениями Конституции, законов и договоров

США, а также дела, где одной из сторон является США — и в качестве истца, и ответчика (U.S. Code. Title 28. Part IV. Chapter 85. § 1331, §1335-1336). Видно, что законодатель всеми силами хотел выстроить простую систему судопроизводства. И, глядя на результат, можно сказать, что к этой цели он подошел очень близко. Именно таким духом должна быть пронизана полноценная система административной юстиции в России, если она будет создана.

Частное обвинение в борьбе с коррупцией и экспансией бюрократии

Институт частного уголовного обвинения против чиновника как инструмент ограничения экспансии бюрократии интересен тем, что позволяет разорвать смычку между органами власти на местах и теми правоохранительными ведомствами, которые обязаны осуществлять контроль и преследование за должностные преступления. Ведь именно частное обвинение может играть роль той переменной, внесение которой в уравнение «круговой поруки» поможет найти решение этой задачи.

К сожалению, сегодня в России уголовные дела частного и частно-публичного обвинения могут быть возбуждены лишь за насильственные преступления, не повлекшие за собой тяжелого ущерба здоровью, вербальные или письменные посягательства на достоинство человека, ряд преступлений сексуального характера и т. д. То есть коррупциогенной экономической сферы или, тем более, взаимоотношений с публичной властью они не касаются.

Однако за рубежом институт частного обвинения не только по традиции отражен в законодательстве, но и широко применяется на практике. Так, в ФРГ сфера действия частного обвинения («Privatklage») определяется в § 374 StPO. Исходя из него можно выделить интересующие нас прецеденты.

Во-первых, это явление «недобросовестной конкуренции», подпадающее, в соответствии § 374, 1, (7) StPo, под §§ 16-19 Закона о недобросовестной конкуренции (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, сокращенно — UWG). Последнее, в свою очередь, сводится к следующим проступкам: §16 — «Наказуемая реклама»; §17 — «Нарушение коммерческих секретов и тайны»; §18 — «Использование конфиденциальных данных» (подразумевается «недозволенное использование или передача данных технического характера, доступ к которым получен в ходе осуществления деловых отношений») и, что для нас самое интересное,

§19 – «Склонение и оказание содействия при нарушениях» (под нарушением подразумеваются уже упомянутые §17-19).

Во-вторых, это «подкуп в деловых отношениях» (как по линии взяточкодателя, так и по линии взяточполучателя) в рамках § 299 StPo. В-третьих, это «угроза», предусмотренная § 241. Остальные пункты этого списка, такие, как «оскорбление», «нарушение тайны переписки» или «преследование» хотя и могут опосредованно представлять часть рассматриваемой проблемы, напрямую к ограничению функций и полномочий чиновников ведомств все же не относятся.

Что до процедуры выдвижения частных обвинений и их характеристики, то здесь стоит подчеркнуть следующее: в соответствии с § 376 StPo «публичное обвинение за преступления, перечисленные в § 374 StPo, инициируется, только когда это лежит в русле общественных интересов». То есть «при рассмотрении и производстве дела на основе частного обвинения прокурор участия принимать не обязан», однако он же «на любой стадии дела до вступления приговора в силу может посредством подачи настоятельного заявления взять преследование на себя» (§ 376 (2)).

Из изложенного понятно, что институт частного обвинения в уголовных преступлениях нацелен на преследование лиц, на государственной службе не состоящих. Иначе дело затрагивает «общественные интересы» и требует вмешательства прокурора. Так что в случае, если даже некий чиновник не фигурировал в самом начале разбирательства, а сговор с его участием бы вскрыт уже в ходе процесса, государственный обвинитель может затребовать дело себе, и он, естественно, это сделает. Однако, для того чтобы вскрыть коррупционные схемы в государственных структурах, инструмент частного обвинения в Германии вполне подходит.

В США нормы о частном обвинении в уголовном преступлении нашли свое место в уголовно-процессуальных кодексах штатов. Рассмотрим для примера уголовно-процессуальный кодекс штата Пенсильвания (Pennsylvania rules of criminal procedure). В соответствии с правилом 506 (Rule 506 – «Approval of private complaints»), частное обвинение должно быть направлено прокурору штата на утверждение «в разумные сроки». В случае если обвинение не утверждается, оно отправляется обратно заявителю с объяснением причин. Разумеется, заявитель вправе обжаловать решение прокурора в суде.

В самом обвинении должно, по правилу 504, содержаться следующее: имя заявителя, имя и адрес обвиняемого (если заявителю это неизвестно, то наиболее подробное описание обвиняемого, какое только

возможности), описание деяния, которое заявитель вменяет обвиняемому, его дата и место совершения и т. д. Определение «формально обвиненного в преступлении» по закону штата Пенсильвания гласит: «сотрудник должен считаться обвиненным в преступлении... и в случае выдвижения частного обвинения, если последнее было утверждено». При этом под «сотрудником» подразумевается «лицо, нанятое или назначенное на службу в ведомство, совет, комиссию или департамент штата», а под «преступлением, связанным с службой», — «деяние в нарушение уголовного законодательства в ходе выполнения служебных обязанностей и функций или исходя из них, включающее, но не ограничивающееся... должностными преступлениями» (Pennsylvania Code. Title 4. Part I. Chapter 7. Subchapter K, §7.172.).

Казалось бы, американцы создали институту частного обвинения режим наибольшего благоприятствования. Но это не так — публичное и частное здесь разделены. Так, например, отдел по работе с делами частного обвинения управления окружного прокурора штата по Филадельфии принимает частные обвинения только по делам, связанным с самыми скромными по масштабу преступлениями. Если дело должно быть возбуждено по факту серьезного преступления, то обвинять необходимо уже в связке с прокурором. Не говоря уже о том, что служебное преступление должностного лица означает не только его вину перед конкретным пострадавшим, но и перед всем штатом Пенсильвания, что автоматически предполагает публичность и подключение к нему прокурора.

Зарубежный опыт позволяет предположить, что институт частного и частно-публичного обвинения в России может быть расширен хотя бы по примеру Германии. Если там оно действует в сфере экономики, то в России под частные обвинения попадают почти исключительно преступления насильственного характера. А ведь предоставление права на частное обвинение бизнесмену, пострадавшему в результате преступного сговора конкурента с властью, — хороший повод для коррупционеров задуматься о последствиях.

Политическая конкуренция как ограничитель экспансии бюрократии

Реальное разделение властей и борьба политических сил является необходимым, пусть и недостаточным, условием для ограничения всевластия чиновников и экспансии бюрократии. Хотя бы потому, что в условиях демократии и конкуренции лозунг борьбы с бюрократией всегда будет одним из самых выигрышных с точки зрения поддержки элек-

тората. По этой причине лидеры любого государства, если они всерьез хотят нормальной жизни для своих граждан, обязаны задуматься о реальности политической конкуренции в стране. К сожалению, сегодня ее трудно обнаружить в Федеральном Собрании.

Целесообразность участия многопартийных законодательных органов не только в определении политики государства, но и в роли сдерживающего фактора для исполнительной власти сегодня общепризнана. В качестве примера здесь можно привести так называемые «совместные резолюции» Конгресса США («concurrent resolution»). «Совместная резолюция» должна быть принята обеими палатами, при том что инициатива по ее принятию может исходить от одной из них. Силы закона резолюция не имеет, на подпись президенту не отправляется и направлена исключительно на то, чтобы выразить отношение Конгресса к той или иной проблеме, решаемой исполнительной властью. Поэтому, в частности, она широко используется как элемент внешней политики. Можно отметить знаменитую согласованную резолюцию Палаты представителей № 63 2007 г. (Iraq War Policy resolution), осудившее решение Джорджа Буша послать в Ирак еще 20000 солдат.

В соответствии с законодательством США, к согласованной резолюции прибегают на ранней стадии процедуры принятия бюджета: она в качестве промежуточного этапа играет дополнительную роль рычага влияния Конгресса на содержание главного финансового документа. Однако данный инструмент вполне может использоваться для того, чтобы ограничить расширение полномочий исполнительной ветви власти либо просто заблокировать действие принятого ею решения, которое кажется депутатам сомнительным. Так, например, в случае если Комиссия по безопасности товаров широкого потребления (Consumer Product Safety Commission), т. е. независимое федеральное ведомство, занимающееся проверкой качества производимой продукции и исследованиями в этой сфере, инициирует обнародование какого-либо нового правила, то копия этого положения должна быть предоставлена председателям обеих Палат Конгресса США (U.S. Code. Title 15. § 2083). Последние в течение 90 календарных дней (там же) могут посредством принятия согласованной резолюции не одобрить введенного правила, после чего оно просто не входит в силу. Абсолютно такой же порядок действует и в сфере контроля над вредными веществами: глава любого ведомства, выпускающего правило, регулирующее, соблюдение в ней соответствующих норм, может столкнуться с тем, что Конгресс заблокирует его начинания (U.S. Code. Title 42. § 9655).

Учитывая высокий уровень квалификации сотрудников Счетной

палаты США, подчиненной непосредственно Конгрессу, контроль законодателей за действиями и решениями исполнительной власти весьма эффективен. При таком «сдерживании» исполнительной власти не на словах, а на деле, о неразберихе говорить не стоит.

Стимулирование применения антикоррупционных мер

Эта проблема имеет два измерения: 1) применение антикоррупционных механизмов самой бюрократией; 2) стимулирование к этому граждан. Хотя политическая конкуренция между отдельными ветвями власти (система «сдержек и противовесов») и между организованными политическими силами играет важную роль в вопросе ограничения экспансии бюрократии, на работу одного отдельно взятого ведомства она может и не повлиять. В связи с чем оно вполне может превратиться в чью-то вотчину, пораженную всеми управленческими пороками. Это усугубляется еще и тем, что маленькие «графства» и «герцогства» демонстрируют потрясающую способность к тому, чтобы прикрывать друг друга.

Здесь выходит на авансцену принцип коллегиальной (не путать с коллективной) ответственности. То есть предусмотренной законом обязанности служащего, обнаружив признаки противоправных деяний, коррупции и иных, поставить в известность правоохранительные органы. Сделать это с целью уберечь и себя, и свое ведомство от последствий, которыми закон должен им грозить.

Конечно, против наказаний за «недонесение» можно привести огромное количество возражений — начиная с того, что ответственность должна быть индивидуальной, так как это основа основ цивилизованного общества, и кончая тем, что очередная «охота на ведьм» хорошей идеей быть не может. Именно поэтому нормы такого типа, если и фиксируются в законодательстве разных стран, то с максимальной осторожностью. То есть споры о том, что есть «недонесение» и стоит ли за него карать, идут, и при этом выигрывают все-таки сторонники смягчения или отмены таких норм. Но отказываться совсем от них законодатели не спешат. Тем более, когда это касается поведения чиновника, т. е. лица, наделенного специфическими правами и обязанностями.

Посмотрим, как этот механизм работает в Германии. Логика законодателя в том, что касается недонесения со стороны рядовых граждан, когда речь идет об уголовном кодексе (StGB), полностью укладывается в вышеизложенный «гуманистический» образ мышления. «Недонесе-

ние о запланированном преступлении» по § 139 StGB уже представляет собой нарушение закона, но только, когда это касается строго ограниченного перечня преступлений. К ним относится в основном насилие, хотя есть и «экономическая» составляющая, например, подделка денег и ценных бумаг или вымогательство. В нем также присутствуют преступления против человечности, военные преступления, государственная измена и т. д. То есть обязанность сообщить о преступлении вменяется гражданину лишь тогда, когда оно совершено с особой жестокостью либо наносит вред большому количеству людей.

Однако в законе о чиновничестве (Bundesbeamten-gesetz, сокращенно – BBeG) логика законодателя гораздо более требовательна. Что с точки зрения соблюдения прав человека оправдано: должность чиновника подразумевает особый правовой статус и принимается вполне осознанно.

Согласно BBeG, во-первых, служащие несут за свои служебные акты «полную профессиональную ответственность». Однако даже гарантия индивидуальной законопослушности не отменяет необходимости перестраховаться. Например, чиновник вполне может использовать незаконные меры, подчиняясь законам субординации и руководствуясь принципом, что «его дело – малое». Законодатель создает этому противовес: если служащий не проявил инициативы с целью превышения своих полномочий, это не избавляет его от ответственности.

В числе базовых обязанностей государственного служащего, закрепленных в BBeG, – § 63 «Ответственность за законность», присутствует следующая: «Сомнения в законности служебных распоряжений должны незамедлительно представляться государственными служащими своему непосредственному начальству. В случае если распоряжение было оставлено в силе, а сомнения в его законности у подателя не рассеялись, чиновник должен письменно обратиться к вышестоящему по старшинству руководителю. И если выдвигавшиеся подозрения официальным образом не были подтверждены и в этом случае, с чиновника снимается ответственность за реализацию этого распоряжения».

Российский Закон о государственной гражданской службе не столь конкретен, и не столь мотивирующий. Он ограничивается лишь констатацией того факта, что при появлении сомнений чиновник должен в письменном виде представить свои возражения руководителю. А тот, в свою очередь, на это в письменной форме ответить. Если сомнения чиновника не рассеялись, закон просто указывает, что госслужащий все равно не должен выполнять незаконное распоряжение, иначе он вместе с руководителем будет нести полную ответственность. Окончательное

урегулирование вопроса повисает в воздухе, а эта неопределенность подавляет волю чиновника к сопротивлению противозаконным решениям своего руководства. В то же время его немецкий коллега заинтересован в том, чтобы как можно скорее и громче «вынести сор из избы» — только так он может освободить себя от неприятной обязанности идти ко дну со своим не столь разумным начальством.

Процедурным вопросам привлечения к ответственности за игнорирование перечисленных в ВВГ обязанностей посвящен вошедший в силу с 2002 г. дисциплинарный устав (Bundesdisziplinargesetz, сокращенно — BDG). Он регулирует ход служебных расследований не только в рамках самого органа, но и в административных судах, где предписывает создание специальных палат для рассмотрения таких вопросов. Прием, к которому, глядя из России, надо отнестись со всем вниманием.

Хотелось бы обратить внимание на американский инструмент обеспечения режима законности в среде бюрократии. Речь идет о Законе о защите разоблачителей. Будучи принятым в 1989 г., он запрещает федеральному ведомству предпринимать какие-то действия в отношении сотрудника, если тот раскрыл информацию о своих обоснованных подозрениях насчет превышения полномочий этим ведомством, злоупотреблениях, растратах и т.п. Кроме того, в соответствии с этим законом был создан особый орган, который занимается расследованиями на основании жалоб сотрудников в отношении их ведомств и действий, которые последние инициировали против них.

В России аналогов такой политики просто нет. И не только по причине незаинтересованности руководителей ведомств в наличии таких «правдолюбцев», но в силу присущей россиянам системы ценностей, которая однозначно подвергает информанта остракизму. Такая установка появилась как один из немногих реальных защитных механизмов общества в условиях бесправия, недоверия к суду и милиции, в целом обвинительного уклона правоохранительных органов.

Переходя к более общим вопросам, нельзя не отметить предложенную и продвигаемую в Германии местным отделением «Transparency International» концепцию «Integritatspakt» — «Пакта о честности». Эта схема была разработана еще в 1990-е гг. Она предполагает при реализации какого-либо проекта соглашение между «заказчиком» (подразумевается орган власти на том или ином уровне или государственное предприятие) и «исполнителем» (частным предприятием), который заинтересован в получении заказа.

В таком договоре должен содержаться ряд обязательств. Заказчик,

например, добровольно расписывается в том, что будет предоставлять всем заинтересованным лицам информацию на равных основаниях, не принимать каких-либо подарков, взяток, откатов и т. д. Потенциальный исполнитель, в свою очередь, обязуется не действовать заодно с другими потенциальными исполнителями, чтобы препятствовать проведению сделки открыто и честно. Такой пакт направлен на то, чтобы в индивидуальном порядке закрыть все лакуны, которые может оставить закон, ибо законодатель часто не в состоянии предусмотреть все. За соблюдением такого соглашения следят специально оговоренные независимые наблюдатели, которым должен быть обеспечен полный доступ к любой информации по подготовке сделки. Естественно, в нем должно быть прописано наказание за выявленные нарушения.

Этот пункт касается, главным образом, именно исполнителя как юридического лица. Дело в том, что в случае выявления нарушений предствитель заказчика ответит за все государство. Если в состав преступления входят и действия работника компании-исполнителя, то он также ответит. Но и сама компания берет на себя большую долю ответственности,

Пока эта схема распространена не слишком широко. И все же с 2005 г. к ней прибегла такая крупная компания, как «Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH» (FBS) (владельцы – ФРГ вкуче с федеральными землями Бранденбург и Берлин). «Integritatspakt» – это, что называется, рецепт «под копирку» при реализации масштабных стратегических проектов в России. Ведь лишь единицы из них не вызывали скандалов, связанных с коррупцией и привилегиями для «своих» подрядчиков. Если Россия когда-нибудь прибегнет к подобному инструменту, то внешним экспертом должны быть исключительно иностранные НКО, и в этом ряду «Transparency International» – превосходный кандидат.

Интересен в этой сфере и американский опыт. В частности, инициатива центрального аппарата Министерства юстиции в Вашингтоне и существующего в его рамках Криминального отдела («Criminal Division»), выявляющего должностные преступления среди федеральных служащих. Последний стремится к оптимизации своей деятельности по борьбе с коррупцией и связанными с ней преступлениями, не скатываясь, одновременно к разбуханию аппарата.

Хорошим примером является рабочая группа по борьбе с мошенничеством при осуществлении закупок («National Procurement Fraud Task Force»), созданная Уголовным отделом Министерства юстиции в 2006 г. с целью «раннего выявления, предотвращения и преследования за незаконные действия, связанные с осуществлением закупок и получения

ассигнований». Создана она была на фоне оживления государственных закупок для решения вопросов национальной безопасности, с чем и связаны самые громкие ее достижения на данный момент — разоблачения нечистых на руку армейских чинов и связанных с ними «контрагентов».

Объединяя в себе представителей различных ассоциированных с проблемой ведомств, рабочая группа, под руководством заместителя министра юстиции, на постоянной основе занимается вскрытием и уничтожением барьеров на пути обнаружения преступных деяний, способствует более активному и широкому участию частного сектора в работе над предотвращением и обнаружением коррупционных схем, координирует действия федеральных ведомств параллельно с просветительской деятельностью.

Перечисление всех ведомств, которые так или иначе связаны с ее деятельностью, заняло бы слишком много места. Всего их около 60: военных, правоохранительных и гражданских — начиная с ЦРУ и заканчивая природоохранным ведомством. В рамках рабочей группы, естественно, создан и канал обратной связи, дающий возможность любому гражданину доложить об обнаруженных признаках нарушения закона по профильному направлению либо поделиться собственными наблюдениями по данному вопросу.

Именно это наиболее ценно для России. У нас рабочие группы создаются регулярно и в больших количествах. Однако они чаще всего замыкаются сами на себе и не предполагают внешнего воздействия. Создание сетей, аналогичных американской по профильным направлениям, должно предполагать обязательное создание канала обратной связи с регистрацией всех обращений и контрольным механизмом оценки эффективности работы.

Вместо заключения

Многие страны пережили периоды, когда проблема неэффективности и коррумпированности бюрократии становилась ключевой для их развития. Некоторые не решились ее до сих пор и быстро опускаются в разряд слаборазвитых. Хотелось бы, чтобы Россия избежала такой судьбы.

Первым шагом должно быть скорейшее создание барьеров для экспансии бюрократии, преград для взимания ею с населения административной ренты. Нужно обеспечить реальную прозрачность работы законодательной и исполнительной власти, не игнорируя при этом зарубежный опыт.

Многое из этого опыта непросто инкорпорировать в российское законодательство даже чисто практически. Но главное, что после формального принятия в форме законов и подзаконных актов эти институты могут не заработать. Причиной этого будет менталитет, ценностные установки россиян — как чиновников, так и бизнесменов или простых граждан. Чтобы изменить пагубную тенденцию, нужна политическая воля и внедрение эффективной системы мотиваций.

Наша страна уже очень близко подошла к точке невозврата, когда неэффективность и коррумпированность государственной машины делают невозможным ее реформирование цивилизованными методами, когда неспособность власти создать условия для инноваций, для развития несырьевых отраслей приведет к падению жизненного уровня россиян и социальным потрясениям. Избежать этого — наша задача.

Частное обвинение по образцу стран общего права

В странах общего права частное обвинение имеет глубокие корни. Несмотря на многовековую традицию становления этого института, сегодня им пользуются нечасто. Между 1993 и 2004 годами в канадской провинции Альберта лишь 21 частное обвинение в сфере защиты окружающей среды дошло в суде до стадии слушаний. Из них лишь 3 закончились вынесением приговора¹. Хотя формально ничто не мешает применению этого инструмента, причины его ограниченности понятны.

Суть частного обвинения не всегда ясно осознается как гражданами, так юридическим сообществом. Несмотря на четкость процедуры, доказать факт преступления бывает сложно и затратно. Помимо этого, неопределенность законов и обширные полномочия государства вмешиваться и останавливать процесс делают частное обвинение непредсказуемым.

Тем не менее редкость его использования не отпугивает граждан развитых стран. Она даже повышает его ценность. Ведь частное обвинение становится не только рычагом корректировки пробелов в законах, но и открывает пути для предотвращения злонамеренных действий нечестных игроков и покрывающих их чиновников. Даже если частное обвинение не завершается приговором, оно способно будоражить жизнь общества. Людей не могут не заинтересовать громкие процессы, правительству придется обратить внимание на затронутую проблему, а чиновники будут вынуждены соблюдать законы.

Напирая на гласность, можно по-разному использовать этот рычаг. В одном случае приструнить руководство предприятия-загрязнителя, если речь идет о защите окружающей среды, в другом заглушить жадность ретивых застройщиков в борьбе за сохранение архитектурного наследия, в третьем ослабить рвение черных лоббистов в парламенте, оберегая законы от злонамеренной порчи. Откликом на процессы частного обвинения может стать естественная общественная дискуссия и пристальное наблюдение за действиями правительства и чиновников, поиск пробелов в законах и устранение коррупционных норм.

Конкретной целью преследования в частном порядке является при-

¹ Letter from Alberta Justice (3 November 2004) concerning private prosecutions in Alberta under the «Canadian Environmental Protection Act», R.S.C. 1985. P. 16 (4 Supp.) [Repealed S.C. 1999. P. 33. S. 355].

говор нарушителю закона. Обвинение призвано наказать виновника, удержать его и других потенциальных нарушителей от схожих проступков и укрепить веру в силу закона. Складывающаяся практика также способна дать судам возможность выработать наказания, альтернативные традиционным штрафам и тюремным приговорам.

Всесилие бюрократии и коррупция во всех структурах власти порождают в прессе дискуссии о необходимости поиска путей усмирения разгулявшихся чиновников. Эксперты жалуются на предвзятость судебных разбирательств, ставших жертвой элитарных интересов и коррупции. Частное обвинение может стать хорошим удобрием для ускоренного роста активности социальных групп, причем безо всяких толчков сверху. Вот он, источник реальных гражданских институтов, столь необходимых сильной стране. Ведь откуда им еще взяться, если под эгидой защиты мифических народных интересов государство навешивает на людей ярмо и не позволяет им самим решать собственные проблемы.

В Британии появление публичной прокуратуры на фоне ослабления института частного обвинения способствовало нарастанию дискуссии о правах обвиняемых, появлению презумпции невиновности, доказательного права и развитию института адвокатуры. В России усиление роли частных адвокатов-прокуроров может породить общественную дискуссию на злободневные темы и стать спасительным лекарством в борьбе с неразрешимыми на сегодняшний день системными проблемами.

Особенности частного обвинения в странах общего права

Частное обвинение в странах с британскими правовыми традициями представляет собой предусмотренные законом действия граждан, не являющихся правительственными чиновниками, в уголовном суде, направленные на пресечение нарушения закона, но при этом не должны служить средством мести или расправы над противником. Процедура отличается от обычного уголовного преследования тем, что здесь задействован не государственный прокурор, а частный обвинитель, работающий как во имя общественного блага (*pro bono*), так и в интересах заинтересованных сторон: жертв преступления, пострадавших, членов их семей или друзей.

Частное уголовное преследование лежит в основе британского правосудия. Британские традиции закрепились во многих странах общего права – в Канаде, Австралии, США и др. В каждой из них есть своя практика применения, которая, тем не менее, тесно связана с историей становления частного обвинения в Англии, хотя оно и играет сегодня несколько иную роль, чем в былые годы (см. главу 5).

Частное обвинение в законодательстве этих стран, в частности, в канадском уголовном кодексе², трактуется как право каждого гражданина представить в суде информацию о предполагаемом нарушении закона, и оно получило название «ценной конституционной гарантией противодействия инертности или пристрастности власти»³. Согласно Закону об уголовном преследовании Великобритании 1985 года, «ничто не может помешать любому гражданину начать уголовное преследование или руководить уголовным преследованием в случае, когда полномочия генерального прокурора не действуют»⁴.

В США участие частного обвинителя в уголовных процессах считается помощью государству и «существует в судах с момента их появления»⁵. Возможности частного обвинения прописаны законодательно. В Техасе, даже если государственный прокурор отстранен от участия в делах, а другой прокурор недоступен, судья может обратиться к любому компетентному в данной сфере юристу с просьбой помочь государству выполнить его обязанности на время отсутствия прокурора⁶.

Суд установил правило⁷, согласно которому частное обвинение перестает работать, если дело попадает в сферу ответственности Службы уголовного преследования⁸. Согласно нему, обвинения, выдвинутые полицией или начатые по жалобам на распространение порнографии, дела, связанные с оборотом наркотиков, детской преступностью и т. п., не могут перейти под контроль частного обвинителя и должны быть продолжены прокурорами, несмотря на несогласие других сторон.

Необходимо отметить, что процесс частного преследования дорого стоит, приносит порой лишь моральное удовлетворение, требует затрат времени и труда. Рядовым людям, занятым своими делами, кажется удобнее поручить эту обязанность специально обученным прокурорам, платить за это косвенные налоги и контролировать их работу за счет общественных процедур.

² Criminal Code. Supra note 1., S. 504.

³ [Электронный доступ] <http://www.justice.gc.ca/eng/dept-min/pub/fps-sfp/fpd/toc.html>.

⁴ [Электронный доступ] <http://www.statutelaw.gov.uk/>.

⁵ Дела: State v. Best, 280 N.C. 413, 186 S.E.2d 1, 3 (1972); State v. Lippard, 223 N.C. 167, 25 S.E.2d 594, 599, cert. denied, 320 U.S. 749, 64 S.Ct 52, 88 L.Ed. 445 (1943).

⁶ Vernon's Ann. Texas C.C.P. art. 2.07(a) [Attorney pro tem].

⁷ Прецедентом послужил процесс R v Bow Street Stipendiary Magistrate, Ex parte South Coast Shipping Co Ltd (1993).

⁸ «Crown Prosecution Service» — независимое агентство, появившееся в Англии в 1986 г., определяющее необходимость передачи возбужденных полицией дел в суд. Возглавляется генеральным прокурором, Director of Public Prosecutions, который подчинен генеральному атторнею (Attorney General), главному прокурору, министерский пост). Выступает как обвинитель по самым важным делам.

Проще и эффективнее подать гражданский иск о нанесении ущерба⁹, нежели начинать процесс частного обвинения. Качество доказательств в таком случае может быть ниже, а допустимое количество приемлемых улик значительно шире¹⁰. Однако выигранное дело по гражданскому иску сулит лишь денежную компенсацию, которая может быть и не выплачена, если у нарушителя не окажется денег, а нужды правосудия не будут удовлетворены в той мере, в какой им может помочь уголовное наказание.

Именно частное обвинение позволяет обратить внимание на незаконные действия и приостановить их, высветить пробелы в правоприменении и заставить чиновников нести ответственность перед обществом за недосмотры, начиная от нарушений в сфере защиты окружающей среды и заканчивая утверждением сомнительных правовых актов.

Дела против коррумпированных чиновников, всесильных политиков, влиятельных предпринимателей можно возбудить в частном порядке под эгидой нарушения закона или же поправки общественного благосостояния. Если государство в лице прокурора пожелает вмешаться в процесс, а это неизбежно в случае громких дел, даже влиятельные люди не смогут избежать гласности.

Это делает частное обвинение оружием в руках энергичных граждан, выступающих в рамках общественных интересов.

Немного об истории отечественного частного обвинения

Общее право, ориентированное на защиту прав пострадавшего, позволяло человеку самому отстаивать свои интересы. Жители России были лишены такой возможности. Лишь в 1832 г. был издан Свод законов Российской империи. Это был первый кодекс русских законов после Соборного уложения 1649 г., средневекового и устаревшего к XVIII в. после петровских преобразований. До начала 30-х годов XIX столетия империя прекрасно обходилась без кодекса законов. Законы и институции того времени выглядели средневековым варварством¹¹.

Органы прокуратуры были основаны в 1722 г. для надзора за дея-

⁹ Civil claim for damages. Многие гражданские иски подаются в результате дорожных происшествий, несчастных случаев на работе, случаев падений в магазине или на дороге, или в публичном месте. Нередки иски в связи с разрывом контракта, разделом собственности между соседями. Возможны также иски за причинение ущерба клеветой, т. е. когда доброе имя или репутация человека были оскорблены как в результате публикации неверных сведений в СМИ, так и высказанных в устной форме.

¹⁰ [Электронный доступ] <http://www.yourrights.org.uk/yourrights/rights-of-the-bereaved/remedies/civil-proceedings.html/>

¹¹ Эдельман О. // Отечественные записки. / № 3. 2008.

тельностью Сената, коллегий, а в губерниях появились прокуроры при надворных судах. В дальнейшем они действовали, но властных полномочий имели немного.

«Мировая» юстиция была учреждена в 1864 г. Тогда к компетенции мировых судей в сфере уголовного судопроизводства относилось разрешение по существу уголовных проступков, за которые могли быть применены наказания в виде выговоров, замечаний и внушения, денежных взысканий не свыше трехсот рублей, ареста на срок не свыше одного года¹².

В царской России судебная власть формально была отделена от исполнительной, но состязательного судебного процесса не было, не было адвокатского сословия и процессуального кодекса. Суд был чрезвычайно бюрократизирован и сводился к приложению законов к представленному следствием изложению дела. Налицо была их некодифицированность: каждый следующий самодержец издавал новые указы, но никто не отменял старых.

После дела декабристов законы были кодифицированы. Это было некоторое упорядочение, но никак не переход в «правовое пространство». Чеканная формула «законы пишутся для подчиненных, а не для начальства» устраивала большую часть населения Российской империи. Более того, когда появились адвокаты, сложные процессуальные нормы, это расценивалось не столько как система охраны гражданских прав, сколько как бюрократическая казуистика, пустопорожные формальности¹³.

Вековая подкладка традиционного мышления сказалась после революции. Советские люди никогда толком не знали, в какую инстанцию по какому поводу следует обращаться, предпочитая оперировать общей категорией «начальство».

Это наследие ярко проявляет себя в сегодняшней России. Очевидна неразвитость правового сознания, порожденная укоренившейся в советские годы системой партийного квазиправа. Огромной части населения кажется естественным, что законы и другие нормы не исполняются, отсутствуют традиции использования гражданами правовых рычагов. Практически закрыт свободный доступ к информации, связанной с судебными процессами. В сущности, нашим соотечественникам, за исключением журналистов, правозащитников и бизнесменов, эта информация вообще не интересна. Они просто не знают, что с ней делать.

Правоохранительные органы привычно ориентированы на защиту

¹² «Мировой судья». № 2. 2004. С. 8; Российское законодательство X-XX вв. Т. 8. М., 1991. С. 123.

¹³ Эдельман О. Указ. соч.

«интересов государства» и «общенародной собственности». Защита прав и интересов граждан еще не стала центральной задачей. Проявляет себя традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику¹⁴. Наше правосудие находится на уровне английских XVIII–XIX вв. Именно тогда появилось право на адвоката и презумпция невиновности. И тогда же частное преследование начало сдавать позиции публичной прокуратуре.

Сложности частного обвинения в России

В российском УК частным обвинением называют форму производства по уголовным делам, которые возбуждаются не иначе, как по жалобе потерпевшего и должны быть прекращены в случае примирения его с обвиняемым. Обвинение поддерживается самим потерпевшим и потому называется частным.

Делами частного обвинения являются уголовные дела о преступлениях, предусмотренных строго ограниченным списком статей закона:

- Умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115 УК), вызвавшее кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности. То же деяние, совершенное из хулиганских побуждений.

- Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий (ст. 116), причинивших физическую боль. Те же деяния, совершенные из хулиганских побуждений.

- Клевета, то есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию (ст. 129). Клевета, содержащаяся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации.

- Оскорбление, то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме (ст. 130). Оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации.

На этом список возможностей частного обвинителя исчерпывается. Другие нормы соответственно будут относиться к делам частного-публичного и публичного обвинения.

Ввиду того, что максимальное наказание за названные преступления не превышает трех лет лишения свободы, они подсудны мировым судьям согласно правилам подсудности, установленным ст. 31 УК РФ.

¹⁴ Антикоррупционная политика (Фонд ИНДЕМ)/ Под ред. Г. А. Сатарова. М.: РА «Спас», 2004.

Сегодняшний УПК включает правила подсудности, которые содержат преемственность, установленную еще в XIX в.¹⁵.

Прокурор вправе в любой момент вступить в возбужденное судьей дело частного обвинения и поддерживать обвинение в суде, если этого требует охрана государственных или общественных интересов, или прав граждан. Вступление прокурора в дело не лишает потерпевшего прав, предусмотренных ст. 53 УПК, но в этих случаях оно не подлежит прекращению в случае его примирения с обвиняемым, т. к. становится делом публичного обвинения.

Дела частного обвинения возбуждаются только по заявлению потерпевшего, его законного представителя и подлежат прекращению в любой стадии судебного процесса в связи с примирением сторон до момента удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора. Помимо заявления потерпевший должен представить доказательства вины своего обидчика. В качестве таковых допускаются: показания подозреваемого, обвиняемого; показания потерпевшего, свидетеля; заключение и показания эксперта; вещественные доказательства; протоколы следственных действий¹⁶.

В отечественном законодательстве (ст. 42 УПК) частному обвинителю предоставлены права: давать показания, знакомиться с протоколом судебного заседания и подавать на него замечания, предоставлять доказательства, заявлять ходатайства, отводы и многое другое. Обвинитель может наблюдать за ходом уголовного дела, участвовать в преследовании лица, совершившего преступление, и с разрешения следователя — в следственных действиях.

Согласно законам, если частный обвинитель не докажет в судебном заседании вину обидчика, то обвинитель может быть привлечен к ответственности за клевету.

В России свобода действий частного обвинителя сильно ограничена. Если под заявлением подписывается не сам пострадавший или его представитель, а члены его семьи, не говоря уже о друзьях или просто заинтересованных лицах, судья формально может отклонить эту заявку¹⁷.

Отечественный институт адвокатуры развит слабо и находится под постоянным прессингом со стороны правоприменительных органов.

¹⁵ Private Prosecution of Personal Violence Crimes. Hon. ; *Zhbankov V. A. Justice of the Peace.*, Pskov: 30th District.

¹⁶ Обращайтесь к мировому судье! СПб.: Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», 2007.

¹⁷ Там же.

И сегодня не может идти речь о поручении государственного обвинения независимым юристам, как это происходит в Великобритании¹⁸.

В сущности, британское частное обвинение имеет мало общего с отечественной процедурой. Объединяет их общее название и негосударственный характер поддержки преследования. Дерзкая мысль о включении гражданина в уголовный цикл наравне с властью предрержащими с трудом удерживается в головах россиян. Сказывается гнет советской пропаганды и нежелание вмешательства со стороны заинтересованных структур.

Таким образом, частное обвинение в России ограничивается разбирательствами по четко очерченному кругу дел. Все что выходит за его пределы, относится к публичному обвинению и находится под контролем государства. Гражданин в этом случае никак не может повлиять на процесс расследования, выступать с советами и даже получать доступ к информации.

Шаги к частному обвинению

Несмотря на то что идея расширения границ частного обвинения обсуждалась недостаточно, тем не менее, многие специалисты приветствуют частное преследование как способ обуздания бюрократии и готовы поддержать его развитие.

В полной мере использовать потенциал частного обвинения и сделать его мощным правовым инструментом можно, опираясь на стремление жителей России быть гражданами, а не населением. Сейчас, к сожалению, свою гражданскую активность многие люди определяют по простой формуле: все за деньги. Естественно, что люди хотят получить вознаграждение за работу. Но, судя по практике частного обвинения в странах Содружества, инициатор дела чаще всего получает лишь моральное удовлетворение и общественную благодарность. Хотя не следует забывать и о выгодах конкретных социальных групп, извлекаемых, скажем, из отмены незаконных актов, мешающих развитию этих групп.

Свою роль тут способны сыграть усилия активного меньшинства и поддерживающих их негосударственных организаций. Речь идет о людях, недовольных уничтожением уникальных природных заповедников, ставших жертвой крупных строек, о людях, стремящихся оспорить законодательные акты, допускающие разворовывание бюджетных средств. На инициативность таких людей и рассчитано расширение границ частного обвинения.

¹⁸ Инструкция английской службы уголовного преследования. [Электронный доступ] http://www.cps.gov.uk/legal/p_to_r/prosecuting_advocates_-_selection_of/

Частное преследование, оставаясь орудием дилетантов, является одним из способов контроля действий профессиональной бюрократии. Общество само в состоянии сформировать структуры взаимопомощи в виде профильных некоммерческих организаций. Но государство на первом этапе вполне может профинансировать юридические НКО, профессионально оказывающие помощь частным обвинителям. Здесь есть опора на немецкий опыт поддержки независимых НКО вроде Фонда Аденаура и Фонда Эберта.

Расширение возможностей для частных обвинителей потребует целого каскада изменений в отечественных законах, начиная с Уголовного кодекса. В частности, необходимо предоставить гражданам саму возможность использования частного обвинения в отношении определенных статей УК, как это сделано в законодательстве западных стран. Надо внести поправки и в специализированные законы, например в сфере защиты окружающей среды, сделав нарушение конкретных статей поводом для частного обвинения. Нужны действующие способы общественного контроля исполнения законов, не говоря уже о наращивании правовых традиций и обычаев уважения к закону.

Особо надо отметить, что эффективным частное обвинение в России может стать, лишь после четкого определения полномочий правительства, остающихся сегодня неясными. В 2003 г. был принят закон о государственной гражданской службе, который покрыл все категории госслужащих от «Б» и ниже. Отдельно появился закон о муниципальной службе.

«Когда появился закон 2003 г., предполагалось, что он охватит обычных госслужащих, то есть основную массу: средний и нижний уровни. А также, что отдельно будет принят закон о высших должностных лицах, чего так и не произошло. Раскрою страшную тайну: законодательства о требованиях, предъявляемых к той категории, которую принято называть “высшими должностными лицами” у нас по сути уже пять лет не существует вовсе. Некуда даже вносить антикоррупционные поправки»¹⁹.

Происходит ли это в силу того, что у законодателей просто не доходят руки из-за вала других проблем или же роль играют чьи-то корыстные интересы, остается лишь гадать.

Использовать частное обвинение можно и для предотвращения конфликта интересов. Многие действия, такие, как приватизация земель или предпринимательская деятельность, предполагают наличие разре-

¹⁹ Панфилова Е. Декларация независимости чиновников категории «А»// Новая газета. № 78. 2008.

шений, лицензий и одобрений со стороны государства. Подобные санкции нарушители нередко получают в обход закона при содействии чиновников, использующих свои полномочия. Зачастую просители загнаны в угол, поскольку само появление законов или подзаконных актов напрямую используется для вымогательства. «Чем, кроме коррупционных намерений, можно объяснить тот факт, что в Москве для получения разрешения на строительство нужно получить более 400 согласований? И число их за последние несколько лет выросло примерно вдвое»²⁰.

Частный обвинитель, обладая необходимыми доказательствами, может начать дело против нарушителей, лиц, покрывающих нарушение или намеренно подстрекающих к нему, а заодно и оспорить в суде саму норму закона.

Краткий обзор истории развития частного обвинения в странах общего права

Несмотря на то что в современных обществах преследование в уголовных делах принято поручать государственным обвинителям, в раннюю эпоху британского права большинство преступлений рассматривалось в частном порядке.

Английские коронеры до XIX столетия не особо вмешивались в уголовные дела, боясь, с одной стороны, вызвать гнев населения, потревожив свободу личности, а с другой, сказывалось нежелание короля платить за расследования уголовных дел, касавшихся рядовых граждан. Возбуждали дела и судились сами жертвы либо их родственники²¹.

Согласно традиции, преступление рассматривалось не как совершенное против государства, а как против конкретных людей или семей. Поэтому именно жертва или кто-либо из родственников должен был заниматься судебным преследованием обидчика²².

Из-за увеличения количества дел в судах в эпоху средневековья король стал назначать своего поверенного, чтобы вмешиваться в суть разбирательств, исходя из королевских интересов. Несмотря на то что роль королевских чиновников возрастала, а казна все настойчивее пополнялась за счет конфискаций, ни один из английских королей не попытался посягнуть на практику возбуждения частных обвинений.

²⁰ Интервью с Михаилом Дмитриевым, 07/17/2009. [Электронный доступ] <http://sudonet.ru/> Интервью с М.Дмитриевым.

²¹ *Klerman D.* Settlement and the Decline of Private Prosecution in Thirteenth-Century England / *Law and history review*. Vol. 19. N 1. 2001. [Электронный доступ] <http://www.historycooperative.org/journals/lhr/19.1/klerman.html>.

²² [Электронный доступ] <http://law.jrank.org/pages/1858/Prosecution-History-Public-Prosecutor-British-colonial-origins.html>.

Гражданские и криминальные суды не были разделены. Пострадавший от преступления мог обратиться как за компенсацией убытков, так и с требованием наказать виновника, сделав это в одном и том же суде. Существовало несколько криминальных кодексов.

Позднее уголовное преследование стало опираться на законы, утверждаемые парламентом, советом графства или другим законодательным органом власти. В конечном итоге уголовные суды были отделены от гражданских. Только в XIX в. было четко определено понятие публичного преследования. Появилась полноценная должность государственного прокурора.

Публичное обвинение отчасти в ответ на растущие угрозы со стороны городской преступности стало играть все более заметную роль. Жертвы часто просто не занимались судебным преследованием из-за дороговизны, потери времени, кроме утоления чувства мщения или справедливости другой выгоды это не приносило²³. В результате к середине XIX в. большинство судебных преследований были частными лишь по названию, в роли же «частных» обвинителей чаще всего выступали полицейские.

До конца XIX столетия английская уголовная процедура четко полагалась на систему частных обвинений даже по серьезным преступлениям. Права частного обвинителя практически не были ограничены вплоть до 1985 г., когда после издания Закона о судебных преследованиях при преступлениях в Англии появилась Служба государственного преследования и закрепилась действующая система прокуратуры²⁴, заметно утвердившая власть государства.

В США система публичного обвинения сложилась несколько раньше²⁵. Уголовная процедура в американских колониях старалась следовать британскому образцу. В каждой колонии был свой генеральный атторней, первый из которых появился в Виржинии в 1643 г. Подобно своим английским коллегам, он мог представлять корону как в гражданских, так и в уголовных делах, зачастую оставляя последние на усмотрение пострадавшего.

По мере роста населения и количества преступлений единичный криминальный суд в каждой колонии и единственный прокурор заме-

²³ Hay. Controlling the English Prosecutor. 174–80; *Devlin P.* The Criminal Prosecution in England. New Haven: Yale University Press, 1960. P. 20.

²⁴ Prosecution of Offenses Act, 1985. P. 23. Sec. 6(1); *Samuels A.* Non-Crown Prosecutions: Prosecutions by Non-Police Agencies and by Private Individuals// Criminal Law Review. 1986. P. 33–36.

²⁵ *Friedman Lawrence M.* Crime and Punishment in American History. New York: Basic Books, 1993. P. 29–30. Hay. Controlling the English Prosecutor. 174–80; *Devlin P.* Op. cit. P. 20.

щались окружными судами и прикрепленными к ним окружными обвинителями.

В британских колониях центра атлантического побережья публичное обвинение, представленное как предшествующими континентальными традициями, так и наработками местных самоуправлений, замещало систему частного обвинения, которая теперь представлялась немелой, элитарной и, порой, мстительной. Сложно сказать, в какой мере стремление к публичному обвинению отражало желание части шотландских, французских и шведских поселенцев следовать системам, принятым в их родных землях.

По любому виду преступления ко времени американской революции каждая колония имела свою форму публичного преследования, возникшую на местной почве. Зачастую в пределах одной территории имелся двойной стандарт обвинения, когда окружные атторнеи действовали от имени государственных законов, а городские прокуроры работали под эгидой местных указов. «Прокурором» называли всякого, кто добровольно выступал перед жюри присяжных с обвинением²⁶.

После окончания гражданской войны в 1861 г. Конгресс наделил генерального прокурора США полномочиями управления и надзора над прокурорами США и заложил основу Департамента юстиции.

Сегодня в Соединенных Штатах практика частного обвинения не является общеукоренившейся, хотя закон и не ставит никаких препятствий на пути его применения. Если граждане видят, что работа государственным прокурором не проделана, они имеют право инициировать преследование в частном порядке²⁷. Но когда частный обвинитель работает по найму, окружной прокурор должен оставаться в деле и нести ответственность за сторону обвинения²⁸.

Канадский период истории частного обвинения начался в конце 1800-х. Несмотря на то что раннее канадское право поддерживало английскую правовую традицию возбуждения уголовного дела в частном порядке, большинство процессов проходили публично²⁹.

В 1960-х прошла законодательная реформа, упростившая процедуру частного обвинения. Рядовой гражданин мог не только начинать и вести дела частного обвинения от имени федерального законодатель-

²⁶ Дело United States v. Sandford, Fed. Case No.16, 221 (C.Ct.D.C. 1806).

²⁷ [Электронный доступ] <http://www.constitution.org/uslaw/pripro01.htm>; <http://familyguardian.tax-tactics.com/PublishedAuthors/Media/Antishyster/V07N1-PrivateProsecutions.pdf>.

²⁸ Дело State v. Page, 22 N. C.App. 435, 206 S.E.2d 771, 772 cert. denied, 285 N.C. 763, 209 S.E.2d 287 (1974).

²⁹ Enforcing environmental law: a guide to private prosecution / James S. Mallet. 2nd ed. Staff Counsel Environmental Law Centre, 2004.

ства без позволения или участия генерального атторнея Канады³⁰, но также требовались четкие и веские причины, чтобы остановить преследование, начатое частным путем и находящееся под юрисдикцией федерального законодательства³¹.

Поправки к канадскому УК 2002 г. наложили значительные ограничения на право граждан начинать частное обвинение. Отныне предполагается предварительное оформление информации и передача ее мировому судье или исполняющему его обязанности. Также необходимо уведомить генерального прокурора и предоставить ему возможность принять участие в предварительных слушаниях, чтобы убедиться в необходимости вызова в суд. Таким образом, частный обвинитель контролирует процесс прохождения дела от начала до конца, если не вмешается прокурор. В случае уголовного преследования частный обвинитель может вести судебный процесс, включая первичные допросы. Правда, при этом ему необходимо согласие судьи, чтобы выступить обвинителем³².

Смещение акцентов в ходе развития частного обвинения

Если вернуться к перспективам частного обвинения в России, то можно обнадежить прокуроров — им незачем опасаться, что непрофессиональные сообщества отнимут их хлеб. В странах общего права частное вмешательство в уголовный процесс ограничено разными способами. Суд может отказать в выдаче повестки; генеральный атторней может закрыть дело, воспользовавшись принципом отказа от дальнейшего преследования (*nolle prosequi*) или в связи с недостатком доказательств.

И хотя все эти принципы зачастую носят процессуальный характер и не ведут к повышению раскрываемости дел или оправданию обвиняемых, это заметно ударяет по возможностям частных обвинителей. В Законе об уголовном преследовании Британии 1985 г. сказано, что «если уголовное преследование начато при обстоятельствах, не входящих в компетенцию генерального прокурора, он все равно может вмешаться в процесс на любой стадии»³³.

«Сегодня система полна профессионалов: официальные защитники, чиновники, ведающие освобождением под залог, социальные работ-

³⁰ Отделение генерального атторнея Канады (Attorney General of Canada) занимается федеральными делами. Базируется в Оттаве. Существует также должность генерального атторнея провинции (Attorney General of province), не имеющая федерального статуса.

³¹ [Электронный доступ] <http://www.justice.gc.ca/eng/dept-min/pub/fps-sfp/fpd/toc.html>.

³² Там же.

³³ [Электронный доступ] <http://www.statutelaw.gov.uk/>.

ники, детективы. Уголовное правосудие пользуется “наукой” в самом буквальном смысле слова... Центр тяжести существенно сместился от системы, контролируемой любителями, к системе, контролируемой и состоящей из профессиональных экспертов разного вида»³⁴.

Частное обвинение в странах общего права является чем-то само собой разумеющимся. Среди западных исследователей его кое-кто даже называет архаизмом и пережитком системы, некогда замкнутой на интересах пострадавшей стороны³⁵.

Укрепление прав обвиняемого стало ответом на многие перемены в обществе. Правила предоставления улик начали вырабатываться в XVIII в., для того чтобы власть государства не была злонамеренно использована против любого человека. Развитие научных методов, позволивших рационально обосновать найденные улики, делало уголовный суд разновидностью «божественной правды»³⁶. Судебные методы начали отражать становление структурированного процесса преследования, объединяющего заключение под стражу, привлечение к суду, суд, вынесение приговора и апелляцию. Начиная с этого периода, подозреваемые считаются невиновными, пока не доказано обратное.

Само по себе усиление этих методов не уменьшало возможностей пострадавших выступать с частным обвинением и не вступало в конфликт с публичным преследованием. Но возрастание публичного представительства привело к увеличению безопасности обвиняемого, что ограничило возможности частного обвинения. Усиление прав защитников и способов судебного расследования стало ответом на опасения, что организованное под надзором государства преследование будет способно нарушать права и свободы отдельных граждан.

Постепенно с развитием прав человека, под влиянием социализма, урбанизации и нарастания темпов жизни интерес граждан к частному обвинению стал падать. Социальные сдвиги, породившие службу государственного преследования, контролирующую все уголовные преступления, повлекли за собой развитие законов, защищающих рядовых граждан от устрашающей власти централизованной юстиции. Это имело значение не только для обвиняемых, но также и для пострадавших, ограничив их попытки возбудить уголовное обвинение.

³⁴ Фридман Л. Введение в американское право. 1984.

³⁵ Private prosecution and the victim of crime// Macquarie Law WP. 2008. 17 April. Macquarie University, NSW (Australia).

³⁶ Hunter J. and Cronin K. Evidence, Advocacy and Ethical Practice// A Criminal Trial Commentary, 1995.

С одной стороны, на это повлияло стирание границ между элитой, способной оплатить дела частного обвинения, и массами, и развитие прав человека. С другой, жизнь общества все сильнее начинает регулироваться государством. В развитых странах это противоречие решается за счет противовеса между активным вмешательством прокуроров в дела, ранее решавшиеся в частном порядке, и прозрачностью его процедуры, слаженностью работы судебной системы, судебным надзором.

В России скверный характер применения способен сломать сколь угодно хороший закон. Необходимо опасаться того, что государственнический уклон в сознании наших прокуроров и судей, перенос акцентов с защиты собственных прав граждан на «общественные» интересы может породить специфическое прочтение британской модели частного обвинения в отечественной практике. Его применение может забуксовать, так и не тронувшись с места. Ведь понятие государственной тайны носит у нас чуть ли сакральный характер.

Контроль над процессами частного обвинения надо поручить специальному независимому ведомству, представляющему интересы государства в суде, наподобие британского офиса генерального атторнея. Необходимо раз и навсегда отделить абстрактные интересы государства от интересов конкретных граждан и социальных групп и ясно определить критерии вмешательства прокуратуры в дела частного обвинения. Таким способом можно исключить ситуацию, когда желание наделенного полномочиями прокурора взять дело под контроль поставит крест на праве граждан на частное обвинение.

Кто может выступить с частным обвинением

Законодательство стран Содружества наций, регулирующее действия в уголовном суде, акцентирует внимание на том, то любой человек, имеющий обоснованные причины подозревать кого-то в совершении преступления, может начать дело, подав информацию о нарушении в провинциальный или мировой суд³⁷. Право любого человека начать частное обвинение фактически не ограничено, хотя и определено законодательными требованиями. Дело можно возбудить на федеральном, провинциальном или муниципальном уровне, в зависимости от конкретного нарушения.

В Канаде частное обвинение начинается после предоставления информации в провинциальном или мировом суде. Частным обвинителем субъект становится после того, как судья определит, что имеется достаточно доказательств и потребует появления ответчика в суде для ответа

³⁷ Criminal Code. R.S.C. 1985. P. C-46.. S. 504.

на обвинения. В сложных процессах, вроде загрязнения окружающей среды, обвинение может быть поддержано не только гражданином, но и группой, организацией или коллективом людей³⁸.

Сведения о нарушении могут поступить от любого человека, называемого информантом. Но заявить о нарушении может лишь человек³⁹, личность которого поддается проверке. Ответчик должен иметь возможность узнать, кто именно выступил с обвинением в его адрес, чтобы соответственно ответить на обвинение.

Человек, выступающий источником информации, не должен нести личных потерь или ущерба. Надо заметить, что частный обвинитель не обязательно сам является информантом. Информацию может предоставить любой владеющий ей субъект. Человек, получивший правдоподобные улики от лица, имеющего нужные сведения, или из подлинных документов, вроде результатов наблюдений, также может иметь достаточно оснований полагать, что было совершено преступление. Хотя желательно, чтобы информация в суд поступила из первых рук. После предоставления данных информант не обязан больше давать показаний или быть в дальнейшем вовлеченным в процесс, если кто-то другой собирается им заниматься.

Человек или организация, берущиеся за частное преследование, должны иметь правдоподобные доказательства того, что обвиняемая сторона совершила или намерена совершить противозаконное действие в определенном месте и в определенное время. Обвинителю следует помнить о том, что процесс ставит своей целью остановить незаконные действия, скажем загрязнение окружающей среды или нарушение служебного долга, но не сведение личных счетов.

Не сделать из процедуры частного преследования орудия мести призвана ответственность обвинителя. Закон о Верховном суде Британии 1981 г. определяет, что по поручению генерального атторнея уголовное преследование может быть возбуждено в Высоком суде против частных обвинителей, если «они постоянно и безо всяких на то оснований иницируют сутяжнические процессы». Если частный обвинитель будет признан сутяжником, он сможет начинать дальнейшие преследования лишь с разрешения Высокого суда. Похожий принцип действует и в австралийском законодательстве⁴⁰.

³⁸ Enforcing environmental law: a guide to private prosecution / James S. Mallet. 2nd ed. Staff Counsel Environmental Law Centre, 2004.

³⁹ *Burns P.* Private Prosecutions in Canada: The Law and a Proposal for Change. 21 McGill L.J., 1975. P. 269 at 283.

⁴⁰ All proceedings order. Supreme Court Act 1970 NSW. S. 84.

Получается, что, если процесс не заканчивается приговором, обвинителю может быть предъявлен иск о злонамеренном обвинении, что может закончиться для него штрафами. Суд, опираясь на доказательства, выносит решение, что, например, судебный процесс использовался для ненужного привлечения внимания к проблеме из злонамеренных или корыстных побуждений. Но произойдет это лишь в том случае, если ответчик предъявит убедительные доказательства того, что обвинитель не имел резонных оснований для возбуждения дела и действовал злонамеренно или из мести.

Частное обвинение лежит в сфере уголовного права. Поэтому отношение к этой процедуре в развитых странах является предельно серьезным. Основной обязанностью обвинителя перед обществом, судом, обвиняемым и системой правосудия считается достижение справедливых результатов. В контексте частного обвинения это предполагает предоставление полной и правдивой информации перед судом независимо от позиции, занимаемой частным обвинителем. Более того, последний должен приложить все усилия к тому, чтобы быть открытым и в высшей степени честным на каждой стадии преследования, избегая ненужных отсрочек. Нельзя допускать нарушений прав обвиняемого, поскольку подобные нарушения могут обернуться против частного обвинителя и подорвать результаты дела.

Закон обязывает частного обвинителя предоставить все имеющиеся улики обвиняемому. Сюда включается вся информация, которая может в полной мере использоваться, в том числе и для защиты последнего. К доказательствам, которые обычно могут быть раскрыты, относятся: копия заявления или официального обвинения, краткое изложение обстоятельств дела, копия записей обвиняемого, заявление обвиняемого, имена и заявления свидетелей, даже если они не собираются давать показания, включая выдержки из интервью, телефонные переговоры, электронные письма, заметки следователей, копии фотографий. Все улики должны быть предоставлены до того, как обвиняемый будет вызван в суд.

Процесс частного обвинения может инициироваться и проводиться не юристом. Но такие процессы являются сложными, поэтому частному обвинителю рекомендовано обратиться за профессиональной помощью, для того чтобы грамотно подготовиться к делу.

Траты на процесс по частному обвинению делятся на три категории: гонорары, издержки и судебные расходы.

Гонорар выплачивается юристу, если его услугами решили вос-

пользоваться. Сумма вознаграждения зависит от опыта адвоката и сложности дела. В начале процесса юриста просят оценить ее размер.

Издержки тратятся на возбуждение и проведение самого дела. К ним относятся выплаты за услуги вроде почтовых расходов, изготовление копий документов, судебные налоги и любые вознаграждения, выплачиваемые экспертам. Размер издержек зависит от сложности дела.

Расходы выплачиваются выигравшей стороне для покрытия трат, связанных с обвинением или защитой. В случае уголовных дел такие расходы выплачиваются редко. На частного обвинителя издержки накладываются, лишь если действия признаны неправомерными.

Какие типы преступлений могут преследоваться в частном порядке

Нарушения, доступные для оспаривания частными обвинителями в странах Содружества, обозначены в уголовном кодексе. Чаще всего речь идет о вреде, причиненном человеку или его собственности. Получается, что дело можно начать, используя любые статьи УК, так или иначе направленные на защиту прав людей. Приведем примеры из канадского Уголовного кодекса⁴¹. Аналогии можно подобрать и в отечественном УК.

- Преступная халатность (разделы 219-220). Действие или бездействие, которое привело к необдуманному или извращенному пренебрежению жизнью или безопасностью другого лица.

- Источник опасности или неудобства для всех окружающих (раздел 180). Незаконное действие, подвергающее опасности жизнь, безопасность или здоровье любого лица, причиняющее ему физический вред или мешающее общественности пользоваться публичными пространствами.

- Ущерб (раздел 430). Умышленное причинение вреда собственности или препятствование в ее использовании, работе или обладании.

- Опасные или агрессивные летучие субстанции (разделы 79, 178). Нежелание использовать разумную защиту или ее неправильное использование при обращении с взрывоопасными субстанциями.

- Нарушение общественного спокойствия (раздел 175). Превышение допустимого уровня шума.

- Преступления против животных (раздел 444).

Преследоваться также может подстрекательство или содействие в совершении преступления.

Для доказательства специфических нарушений, вроде нанесения

⁴¹ Enforcing environmental law: a guide to private prosecution / James S. Mallet. 2nd ed. Staff Counsel Environmental Law Centre, 2004.

вреда окружающей среде, обычно необходимо обратиться к конкретным законам, поскольку в УК такие нарушения не указаны. Например, опираясь на запрет ловли рыбы на нересте, прописанный в Законе о рыбной ловле, можно начать частное обвинение, обладая сведениями о подобных действиях.

Уголовный кодекс обычно требует, чтобы для преступления была доказана виновная воля (*mens rea*) со стороны нарушителя в дополнение к противоправному действию (*actus reus*). Но лишь некоторые из случаев частного обвинения, включая дела о защите окружающей среды, требуют доказательства преступного намерения (*mens rea*), большинство других случаев требуют лишь подтверждения самого факта совершения поступка или бездействия, приведшего к преступлению. Бремя доказывания и качество улик по таким преступлениям значительно выше, чем требуется для гражданских дел.

Против кого можно выступить с частным обвинением

Множество дел частного обвинения возбуждается против гражданских лиц по подозрению в хулиганстве, клевете или насилии. Есть и особые дела, например случаи смерти, произошедшие в полицейском участке или тюрьме.

В 2002 г. под руководством генерального атторнея Англии появилась инструкция, призванная объяснить семьям погибших, как расследуются дела, связанные со смертью их близких в заключении⁴². Служба преследования занимается фактами гибели при контакте с полицейским, смертельными ранениями по вине полиции. В случае отказа прокурора от дальнейшего рассмотрения дела семья убитого имеет право начать процедуру частного обвинения.

Хотя особый интерес все-таки представляют специальные дела, вроде защиты окружающей среды, конфликта интересов и отмены неправомерной нормы закона. Такие процессы направлены чаще всего против корпоративных нарушителей. Но могут преследоваться также конкретные люди — директора, работники, представители коллективного нарушителя либо люди, напрямую причастные к преступлению.

Частное обвинение может быть инициировано против любого лица, которое по обоснованному мнению информанта совершило преступление. Помимо совершающих преступления, уголовный кодекс относит к числу тех, кто должен быть привлечен к ответственности, также лиц,

⁴² [Электронный доступ] http://www.cps.gov.uk/publications/prosecution/death_custody.html.

подстрекающих против расследования. Сюда могут относиться директора корпораций, чиновники, наблюдатели и любые люди, дающие инструкции и поощряющие нарушения. Причем преследоваться могут как организации, так и правительства.

Под организацией подразумевается общественный либо корпоративный орган, товарищество, фирма, торговое или муниципальное объединение, а также группа людей, созданная для общих целей, имеющая оперативную структуру и публично позиционирующая себя в качестве объединения.

Государство в лице правительств, муниципальных властей и чиновников, работников или представителей также может стать объектом преследования⁴³. «Дела могут возбуждаться против коррумпированных законодателей, исполнителей, судей, шерифов и прокуроров, которые отказываются передавать сложное дело большому жюри или выступать обвинителем из-за наличия серьезных интересов или вовлеченности дружественных чиновников»⁴⁴.

В странах с британским правом король занимает уникальное положение. На монарха не распространяется действие законов и против него не может быть начато преследования⁴⁵, пока обратное не определено законом. Министры и другие чиновники правительственного ранга, работники или представители короны также имеют иммунитет, но только при условии, что они жестко действуют в рамках собственных полномочий и при содействии замыслам короны⁴⁶. Это правило не распространяется на муниципалитеты. Организация также может представлять корону, имея на это законные основания или находясь под ее контролем. Определенные законы намеренно ограничивают в правах федеральное или региональное правительства. Некоторые из них фиксируют лишь ответственность короны и не распространяются на ее агентов.

Если есть свидетельства того, что правительственные чиновники, работники или посредники совершили незаконное действие или преступление в какой-либо сфере, с помощью законодательного акта, интерпретирующего нарушение, необходимо определить, в каком объеме

⁴³ Enforcing environmental law: a guide to private prosecution / James S. Mallet. 2nd ed. Staff Counsel Environmental Law Centre, 2004.

⁴⁴ AntiShyster. Vol. 10, No. 1. [Электронный доступ] www.antishyster.com by Jon Roland.

⁴⁵ Interpretation Act. R.S.A. 2000. P. I-8. S. 14: No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, unless the enactment expressly states that it binds Her Majesty. [Электронный доступ] <http://www.canlii.org/en/ab/laws/stat/rsa-2000-c-i-8/latest/rsa-2000-c-i-8.html>.

⁴⁶ Enforcing environmental law: a guide to private prosecution / James S. Mallet. 2nd ed. Staff Counsel Environmental Law Centre, 2004.

правительство за него ответственно. Основой обвинения может послужить доказательство того, что работник правительства принял непосредственное участие в совершении преступления. Для успешного преследования чиновника старшей категории или министра, лично не вовлеченного в преступление, необходимы свидетельства, что он санкционировал его или впоследствии подписался под документами, к нему относящимися.

Некоторые из законов намеренно расширяют ответственность чиновников. Например, в Законе Альберта о защите окружающей среды встречаются такие характеристики⁴⁷: «Там, где субъект, действующий под руководством министра, чиновника, члена совета или главы местной администрации, совершает поступок, противоречащий закону, министр, чиновник, член совета, глава администрации также виновен в совершении преступления и подлежит наказанию, предусмотренному за совершение преступления в случае, если он знал, или должен был знать об обстоятельствах, его повлекших, и имел влияние на них или возможность их предотвращения, независимо от того, преследовалось ли другое лицо за совершение данного преступления». Такое положение закона может помочь в частном обвинении правительственных чиновников, которые были опосредованно вовлечены в нарушение закона.

Вопрос о том, кто должен преследоваться, зависит от природы преступления, подходящих законов и обстоятельств дела. Оно может быть заведено лишь в случае, когда имеются достаточно правдоподобные и верные доказательства, способные привести к обвинению. Преследование становится более сложным, дорогим и затратным по времени, если оно обращено против более чем одного нарушителя.

Дело против любой из сторон может быть прекращено до суда.

Государственное вмешательство в дела частного обвинения

Право преследовать кого-либо в частном порядке в странах Содружества ограничено властью генерального атторнея, который может вмешаться в дело от имени государства. Суд сам по себе также может остановить процесс при аналогичных обстоятельствах.

Генеральный атторней — это представитель короны в суде. В Канаде федеральное, провинциальные и местные правительства каждое имеют своего генерального атторнея, который пресекает нарушения и следит за процедурой частного обвинения. Его функции по большей части выполняются доверенным лицом — королевским поверенным.

⁴⁷ The Alberta Environmental Protection and Enhancement Act.

До появления службы преследования в 1986 г. полиция в Англии сама принимала решение о передаче дел на рассмотрение в суд. Сегодня это стало прерогативой службы преследования, подчиненной генеральному атторнею, хотя полиция по-прежнему занимается расследованием заявляемых преступлений.

В большинстве случаев атторней решает, по какой статье обвинять ответчика. При этом он руководствуется принципами, прописанными в программном документе – Кодексе государственной службы преследования⁴⁸, соотнесенными с материалами дела. В менее важных и рутинных делах эту обязанность берет на себя полиция и руководствуется при этом аналогичными принципами.

В суд передаются далеко не все дела, для которых собраны необходимые улики. «Никогда в этой стране (в Англии. – *Авт.*) не было правилом – и я надеюсь, никогда и не будет – автоматически проводить судебное преследование любого подозреваемого в совершении преступления. Судебное преследование потому и уважаемо, что руководствуется публичным интересом при любых обстоятельствах дела»⁴⁹.

В Канаде генеральный атторней может вмешаться в дело частного обвинения, остановить его или возглавлять обвинение. Это относится и к уголовным преступлениям (indictment), и к осуждению в порядке суммарного производства (summary offences).

Эти две процедуры – самобытное явление для общего права. Уголовные преступления являются более серьезными, чем преследуемые в порядке суммарного производства. Процедура последних проходит в ускоренном режиме, без права на присяжных. В Канаде к ним относятся все нарушения на провинциальном и муниципальном уровне и часть федеральных преступлений, пока законом не установлено обратное. Максимальный штраф за такое нарушение составляет 2000 долларов или полугодовое заключение, хотя бывают и исключения.

Частный обвинитель лично, или при помощи юриста, может вести процесс в порядке суммарного производства, в зависимости от позиции генерального атторнея. Частное обвинение в уголовных делах с участием присяжных обычно сильно ограничено вмешательством прокурора.

После получения дела из полиции и ознакомления с ним атторней выясняет, достаточно ли улик имеется против обвиняемого и в интере-

⁴⁸ Code for Crown Prosecutors. [Электронный доступ] <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code2004english.pdf>.

⁴⁹ Шоукросс Х. У.К., Н.С. Debates. Vol. 483. Col. 681 (29 January 1951).

сах ли общества преследовать его в суде. При отсутствии убедительных доказательств вины дело не может быть продолжено независимо от степени его важности. Шире говоря, чем сильнее проступок, тем более вероятно участие в процессе атторнея.

В общем такое вмешательство возможно по разным причинам, перечисленным в Кодексе службы преследования. Их список вполне конкретен и доступен общественному обозрению⁵⁰.

Генеральный атторней не обязан сообщать информанту, консулу или обвиняемому о своем решении остановить процесс или объяснять причины своих действий. Суд не может проигнорировать требование генерального атторнея остановить процесс.

Любой гражданин может обратиться в офис генерального атторнея за разъяснениями по поводу сложившейся практики. Решение генерального атторнея не выступать обвинителем может быть пересмотрено в суде. Выделено три случая, когда действия атторнея можно эффективно опротестовать⁵¹: если его решение вступило в противоречие с законом, если оно стало результатом юридической ошибки или исказило курс правосудия. Тогда оно может быть аннулировано истребованием дела вышестоящим судом из производства нижестоящего суда на основании юридической ошибки. Таким образом, и решение об обвинении также подлежит судебному пересмотру. Высший суд Австралии, однако, постановил, что подобные решения должны приниматься как можно реже⁵².

Надо отметить, что в отличие от Канады в Англии частный обвинитель, согласно Кодексу службы обвинения, не обязан сообщать в службу уголовного преследования о своем решении возбудить процесс. Прокурор, таким образом, может узнать о процессе четырьмя способами⁵³:

- 1) частный обвинитель, или его представитель, просит прокурора выступить в роли обвинителя;
- 2) ответчик, или его представитель, обращается в прокуратуру с аналогичной просьбой;
- 3) частный обвинитель выходит из дела, и есть основание полагать, что удовлетворительной причины этому нет, в этом случае чиновник

⁵⁰ [Электронный доступ] <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code2004english.pdf>.

⁵¹ Cf. R v CPS. Ex parte Waterworth [1996] JPIL 261.

⁵² Department of Public Prosecutions v B (1998) HCA 45.

⁵³ Code for Crown Prosecutors. [Электронный доступ] <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/code2004english.pdf>.

службы юстиции может сообщить о деле в прокуратуру, руководствуясь положениями Закона о судебном преследовании⁵⁴;

4) если в Службе преследования узнают о деле из другого источника, к примеру, из прессы или судебного отчета.

При этом атторней вовсе не настроен на то, чтобы всегда препятствовать частному делу. В некоторых провинциях подобное решение может зависеть от практики или политики ведомства. Его участие в процессе порой служит укреплению позиций частного обвинителя. Канадская практика демонстрирует гибкий подход атторнеев к процессам.

В процессе «Флетчер против города Кингстона» частное обвинение, поддержанное организацией «Sierra Fund», было доведено до суда. Город обвинялся в выбросе сточных вод, мешающих размножению рыб. После официального расследования экологические чиновники продолжили дело, и преследование продолжилось параллельно государственным обвинителем и обвинителем, предоставленным негосударственным фондом. В итоге был назначен солидный штраф, причем половина вознаграждения была присвоена частному обвинителю, согласно положению Закона о рыбной ловле⁵⁵.

В деле «Aggregates Ltd.» министр окружающей среды провинции Онтарио был главным свидетелем в деле частного обвинения о выемке и переносе материалов без разрешения, положенного в соответствии с провинциальным законодательством. Министр потребовал, чтобы корона вмешалась в дело и выступила обвинителем. После обзора материалов и опроса юристов, вовлеченных в процесс, атторней решил, что общественные интересы наилучшим образом будут соблюдены, если оставить обвинение в частных руках, предоставив его юристам из организации «Sierra Fund»⁵⁶.

В процессе «Р. пр. Королевы» (в лице Министерства окружающей среды) частное обвинение было начато против правительства Онтарио в связи с эксплуатацией шахты Делорио. Генеральный атторней вмешался в дело, но предпочтение в итоге было отдано юристу из «Sierra Fund»⁵⁷. Как видно из примеров, генеральный атторней вовсе не стремится препятствовать развитию дела частного обвинения.

⁵⁴ Раздел 7(4). [Электронный доступ] <http://www.statutelaw.gov.uk/>.

⁵⁵ (1998), 28 C.E.L.R. (N.S.) 229 (Ont. Ct. Prov. Div.), var'd [2002] O.J. No. 2324 (Ont. S.C.J.) (QL), var'd [2004] O.J. No. 1940 (C.A.) (QL).

⁵⁶ (2001), 49 W.C.B. (2d) 16 (Ont. C.J.).

⁵⁷ Unreported. June 27. 2001, Ont. C.J., Dorval.

Трудности, связанные с частным обвинением

Частный обвинитель в странах общего права должен помнить о том, что он, вероятно, не получит материального вознаграждения или компенсации за свои действия. Для получения денежного возмещения с кого-либо частному обвинителю придется предъявить ему гражданский иск. Суд может назначить частичную компенсацию выигравшей стороне, но подобное редко случается в уголовных делах.

Из-за сложности процедуры и дороговизны уголовного судопроизводства частные обвинители нередко предпочитают заручиться поддержкой влиятельных спонсоров или государства. Заинтересованные структуры имеют обширный штат специализированных юристов, а государство содержит целый институт прокуратуры, имеющий экспертов и ресурсы, необходимые для успешного проведения дела. Прокурор также критически подходит к качеству документации и уликам частного обвинителя, что требует грамотного юридического сопровождения.

Частное обвинение ограничено по времени. Процесс может быть начат лишь в определенный законом период, отсчитываемый с момента нарушения и составляющий чаще всего два года. Если нарушения повторяются, отсчет начинается всякий раз заново.

Для предотвращения беззакония в развитых странах дело порой не доходит до частного обвинения. Предварительным шагом может стать уведомление предполагаемого нарушителя о проблеме с описанием ситуации и указанием на то, что его действия противоречат закону. Это может остановить нарушителя.

После этого подается жалоба в письменной форме правительственному ведомству, в компетенции которого лежит нарушение данного закона⁵⁸. Например, в случае нарушения канадского закона о рыболовстве обращаются в федеральный департамент окружающей среды. Это может побудить правительство к проведению расследования и избавит частного обвинителя от необходимости дальнейших действий.

* * *

Подводя итог, следует подчеркнуть, что при решении таких проблем, как засилье коррупции в нашей стране, вряд ли следует полагаться на один инструмент. Делать это только комплексно, и расширение сферы частного обвинения — лишь одна из мер.

⁵⁸ Canadian Environmental Protection Act. 1999. S.C. 1999. C. 33. S. 17-21; Species at Risk Act. S.C. 2002. C. 29. S. 93-96; Alberta Environmental Protection and Enhancement Act, R.S.A. 2000, E-12. S. 196-197.

Ограничения, накладываемые в развитых странах на частное обвинение, подталкивают к использованию этой процедуры лишь как части многогранной стратегии борьбы с коррупцией. Другими ее составляющими являются гражданская активность населения, наличие в стране политической конкуренции, независимость СМИ, контроль правомерности решений чиновников в специализированных административных судах.

Опыт США по предотвращению злоупотреблений на рынке ценных бумаг и при управлении акционерными обществами

Череда скандалов последних лет не прибавила авторитета американскому рынку ценных бумаг: искажения финансовой отчетности в корпорации «Эврон», обрушение финансовой пирамиды «НАСДАГ», кризис на рынке «мусорных» ценных бумаг в сфере недвижимости, сомнительные деривативы. И все же он представляется оазисом упорядоченности в сравнении с российским. Мы привыкли к тому, что права миноритарных акционеров не уважают, что соинвесторов в строительстве кидают, что время от времени вырастают новые финансовые пирамиды. Недостатки в законодательном регулировании российского рынка облегчают масштабные аферы в этой сфере. Во многих случаях они не могли бы быть реализованы без содействия или благожелательного бездействия коррумпированных государственных чиновников, которые в свое оправдание ссылаются на несовершенство отечественного законодательства. Примером такого рода афер может служить не только широко известная пирамида Мавроди, но и более свежие примеры, вроде обмана вкладчиков-соинвесторов компанией «Социальная инициатива».

Поэтому при обсуждении возможных мер по борьбе с коррупцией в России, в том числе и в сфере предпринимательства, представляет интерес применяемые в США методы предотвращения злоупотреблений на рынке ценных бумаг и при управлении акционерными обществами. Многие пробелы российского корпоративного законодательства и законодательства, регулирующего рынок ценных бумаг, можно устранить, заимствуя из аналогичного законодательства США идеи, а порой и формулировки соответствующих статей.

Несомненный интерес для политически активной части российского населения представляют и нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства США, корреспондирующие с такими разделами гражданского законодательства, как корпоративное и законодательство о ценных бумагах.

Борьба со злоупотреблениями на рынке ценных бумаг

Определение ценной бумаги

Начнем с того, что в законодательстве США применяется исключительно широкое определение ценных бумаг, их продажи и предложения к продаже. Оно охватывает любые ценные бумаги, в том числе и в электронной форме. Поэтому в США, в отличие от России, вторичные и любые вновь изобретенные формы ценных бумаг подпадают под действие Закона о ценных бумагах.

Вот как трактуется термин «ценная бумага» в данном законе (Securities Act of 1933, Section 2, Definitions, (1) «Security»):

«Термин “ценная бумага” означает любой вексель, облигацию, акцию (в том числе выкупленную корпорацией и находящуюся на ее балансе), запись в реестре акционеров, сертификат или билет, свидетельствующий об участии в прибылях, свидетельство о подписке на акции, контракт об инвестициях, сертификат о банковском депозите, сертификат о депозите акций, свидетельство о залоге, о пае и паенакоплениях, о привилегиях, о праве на подпись, о праве на продажу, о гарантиях, сертификат на участие в разработке месторождения полезных ископаемых и/или праве на долю добываемых полезных ископаемых, свидетельство о праве на участие в доходах или в предприятии, о праве на совокупность вышеперечисленных документов и любых иных документов и записей, в том числе в электронной форме, постоянных или временных, обычно трактуемых как ценные бумаги».

Подчеркнем, что определение «ценной бумаги» не дает исчерпывающий их перечень, а заканчивается словами «обычно трактуемых как ценные бумаги». Важно, чтобы по своей сути это была ценная бумага.

Та же статья закона определяет продажу и предложение к продаже:

«Термин “продажа” означает любой контракт о продаже или передаче ценных бумаг либо доходов от ценных бумаг в обмен на любую ценность. Термин “предложение к продаже” означает любое предложение к отчуждению ценных бумаг или доходов от них либо провоцирование потенциального покупателя на просьбу о продаже ценных бумаг или об уступке доходов от них. Этот термин не означает соглашения или договора между эмитентом ценных бумаг (или лицом им уполномоченным) и андеррайтером¹ или между андеррайтерами, которые заключили или собираются заключить контракт с эмитентом».

¹ Андеррайтер – лицо, которое приобретает у эмитента (или контролируемого им лица) его ценные бумаги с намерением разместить их на рынке ценных бумаг, предлагает их на продажу, продает по поручению эмитента либо участвует прямо или косвенно в подобных сделках, или их гарантирует. Этот термин не подразумевает лиц, интерес которых ограничен комиссиями за продажу, не превышающими обычные ставки дилеров (Section 2 (11) «underwriter»).

Безвозмездная передача ценных бумаг непосредственно или в дополнение к любым сделкам, равно как и предложение о такой передаче, трактуется законом как составная часть сделки и рассматривается соответственно как продажа или предложение к продаже.

Следует отметить, что выпуск или передача ценных бумаг, дающих право после определенного срока на их конвертацию в другие ценные бумаги или на подписку на другие ценные бумаги (как самого эмитента, так и другого юридического лица), не рассматривается законом как продажа и предложение других ценных бумаг до наступления означенного срока. Однако выпуск или передача ценных бумаг, дающих право на их немедленную конвертацию в другие ценные бумаги или на подписку на другие ценные бумаги, рассматривается соответственно как продажа или предложение к продаже других ценных бумаг.

Из сравнения приведенных норм американского Закона о ценных бумагах с аналогичными нормами отечественного закона видно, что целые классы обязательств учредителей и владельцев российских компаний просто не попадают под действие нашего законодательства, а значит, надзирающий государственный орган не вправе проверить их обеспечение, предупредить обман. То есть любой «мавроди», дав своим бумагам экзотическое название, может долго раскручивать свою аферу. Когда же его привлекут за мошенничество (если он не успеет скрыться), средства, собранные от продажи «билетов» будут надежно упакованы в оффшорной гавани.

Исключения

В соответствии с Законом США о ценных бумагах требования, им предусмотренные, не применяются:

- к государственным и муниципальным ценным бумагам, не облагаемым налогом, к свидетельствам об именных банковских депозитах, не допускающим передачу третьим лицам, к закладным, оформленным в связи с предоставлением банком кому-либо кредита, а также к другим банковским контрактам, регулируемым законодательством о банках; к инвестиционным контрактам трастовых компаний, к пенсионным свидетельствам, выданным страховыми компаниями в связи с пенсионными планами (применительно к планам, реализуемым исключительно в интересах работников и указанным в Налоговом кодексе США);

- к свидетельствам о текущей задолженности по сделкам, срок которой по контракту не должен превышать 9 месяцев;

- к ценным бумагам, выпущенным благотворительными организациями, если никто не получает прибыли от их деятельности;

- к ценным бумагам, выпущенным сельскохозяйственными кооперативами, если последние не облагаются налогом;
- к ценным бумагам, выпущенным внешним управляющим компанией, признанной банкротом;
- к ценным бумагам, выпущенным специальными фондами для развития железных дорог;
- к контрактам по страхованию, если страховая компания находится под контролем Комиссии по страховым компаниям штата;
- к ценным бумагам, выпущенным для обмена старых бумаг, принадлежащих нынешним владельцам, если при обмене не взимаются комиссионные и иные сборы;
- к любым ценным бумагам, выпуск которых после слушания одобрен судом или Комиссией по страховым компаниям штата или Комиссией по банкам штата.

Обратим внимание на то, что список видов ценных бумаг, к которым не применяются нормы данного закона США и эмиссия которых не регулируется Комиссией по ценным бумагам, является исчерпывающим. Однако закон устанавливает, что исключения, предусмотренные данной статьей, не действуют в отношении выпуска ценных бумаг, если эмиссия превышает 5 млн долларов США.

Контроль со стороны Комиссии по ценным бумагам

Комиссия по ценным бумагам контролирует финансовую деятельность зарегистрированных эмитентов ценных бумаг. Они обязаны представлять ей один раз в квартал баланс и счет прибыли и убытков (для ознакомления акционеров и возможных инвесторов), информацию о касающихся эмитентов решениях судов, изменениях в уставных документах, собраниях акционеров и их решениях.

Ответственность за нарушение закона

Закон США о ценных бумагах (Securities Act of 1933, Section 5) объявляет незаконными продажу и предложение к продаже незарегистрированных ценных бумаг, а также бумаг, в отношении которых не выполнены требования закона о полноте данных, которые должны содержаться в проспекте эмиссии. Из определения «незаконности» вытекает право покупателей на гражданский иск к эмитенту незарегистрированных акций. Закон также устанавливает материальную ответственность за искажение или не предоставление покупателю информации, необходимой для принятия обоснованного решения.

Так, Section 12 закона гласит:

«Если лицо предложило или продало ценные бумаги в нарушение настоящего Закона (Sec. 5) или допустило при их продаже (в том числе ценных бумаг, исключенных из-под действия настоящего Закона) искажение данных о материальных фактах, или не представило покупателю необходимую информацию для принятия обоснованного решения, или если оно не смогло доказать, что не знало и не могло знать об указанных искажениях и упущениях, то оно несет материальную (гражданскую) ответственность перед покупателем, предъявившим к нему иск в суде соответствующей юрисдикции.

Покупатель имеет право на покрытие расходов, связанных с покупкой этих ценных бумаг, и процентов по ним, уменьшенных на сумму полученного от бумаг дохода и выручки от возврата этих ценных бумаг, или на возмещение понесенного ущерба, если покупатель уже не владеет ценными бумагами».

В предусмотренных уголовным законодательством случаях против нарушителя закона возбуждается уголовное дело. Оно может быть возбуждено как прокурором штата, так и самими потерпевшими в порядке частного обвинения. Продажа незарегистрированных ценных бумаг, искажение или не предоставление информации наказывается штрафом в 10 000 долларов или лишением свободы на срок не менее 5 лет, либо тем и другим. Уголовная ответственность предусмотрена Section 24, Penalties закона:

«Если лицо предложило или продало ценные бумаги в нарушение настоящего Закона (Sec. 5), или допустило при их продаже (в том числе ценных бумаг, исключенных из-под действия настоящего Закона) искажение данных о материальных фактах, или не представило покупателю необходимой информации для принятия обоснованного решения, или не смогло доказать, что не знало и не могло знать об указанных искажениях и упущениях, оно наказывается штрафом 10 000 долларов или лишением свободы на срок не менее 5 лет, либо и тем и другим».

Статья 17 рассматриваемого закона устанавливает ответственность за мошенничество и сделки через границы штатов (Securities Act of 1933, Section 17, Fraudulent, Interstate. Transactions):

«а) Любое лицо подлежит уголовному преследованию, если оно предложило или продало ценные бумаги, использовав почту или иные способы коммуникации, либо транспортировки через границы штатов, прямо или косвенно:

- (1) применило устройство, схему или ловкость для мошенничества;
- (2) или приобрело деньги или собственность, исказив данные о ма-

териальных фактах или не предоставив покупателям информацию для принятия правильного решения;

(3) или участвовало в предпринимательской практике покупателей.

б) Любое лицо подлежит уголовному преследованию, если им использованы почта, публикация, реклама, газеты, инвестиционные предложения, сообщение в электронных СМИ, обсуждение какого-либо заявления или иной способ оповещения населения о ценных бумагах, которые хотя и не представляют собой непосредственно предложение о продаже ценных бумаг, но характеризует их как ценность, которая получена или может быть получена от эмитента, андеррайтера или дилера. При этом не открываются способы обеспечения ценности этой ценной бумаги в прошлом или в будущем».

Вообще, нормы американского права очень широко трактуют злоупотребления на рынке ценных бумаг. Они устанавливают, что применение схемы, устройства или ловкости для мошенничества при продаже ценных бумаг, искажение или сокрытие информации, использование рекламы, ложно характеризующей эти бумаги как некую ценность (без открытия способа ее обеспечения) влекут за собой уголовную ответственность и наказываются штрафом или лишением свободы на срок не менее 5 лет.

Уголовный кодекс США в статье, предусматривающей наказание за мошенничество (18 U.S.C. Section 1341, Fraud and Swindles), определяет:

«Совершение мошенничества наказывается штрафом в 10000 долларов или лишением свободы на срок не менее 5 лет, либо тем и другим. Если мошенничество нанесло ущерб финансовому институту, то оно наказывается штрафом в 1 000 000 долларов или лишением свободы на срок не менее 30 лет, либо тем и другим»².

Читая эти статьи американского закона, нельзя не вспомнить навязчивую телевизионную рекламу с Ленией Голубковым: «Мы сидим, а денежки идут». Впрочем, и сегодня в СМИ можно выявить множество сомнительных предложений российских эмитентов. Взять хотя бы заведомый обман — призывы строительных фирм-банкротов соинвестировать в строительство квартир. Призывы, при которых действительное положение фирм держится в строжайшем секрете.

² См. также: 18 U.S.C. Section 1343, Fraud by Wire, Radio, or Television, and Section 1344, Bank Fraud, Section 1346, Definition of «Scheme or Artifice to DeCraud»; Securities and Exchange Act of 1934, Rule 10b-5 к пункту 9. General corporative law of state Delaware.

Возмещение ущерба

Ответственность топ-менеджеров и крупных акционеров за сделки по продаже и покупке акций общества устанавливается Section 16, Directors, Officers, and Principle Stockholders (short-swing trading) закона США «Securities and Exchange Act» of 1934:

«а) Директора, управляющие или акционеры, владеющие прямо или опосредованно 10% и более всех акций компании, обязаны уведомить об этом Комиссию по ценным бумагам с момента их приобретения и в дальнейшем ежемесячно уведомлять ее о продаже и приобретении акций.

б) Для предотвращения использования в ущерб другим акционерам информации, которой могут обладать эти лица в силу их близости к эмитенту, прибыль, которую они получили от покупки и продажи акций (в течение 6 месяцев) должна быть возвращена эмитенту. Если продажа акций в течение этого периода нанесла ущерб их покупателям, им должен быть возмещен ущерб. Срок предъявления иска в связи с ущербом, вызванным покупкой и продажей акций этими лицами, ограничен двумя годами».

Благодаря этой норме закона становятся невозможными аферы, при которых владельцы крупных пакетов акций и контролируемые ими топ-менеджеры сознательно идут на обвал курса акций компании, чтобы затем скупить их по бросовой цене. Если бы такая норма имела в российском законе, то крупные акционеры ВТБ (прежде всего государство), должны были бы возместить ущерб гражданам, купившим народные IPO и понесшим ущерб после резкого падения цены акций. Чиновники, санкционировавшие такую эмиссию, понесли бы заслуженное наказание.

Закон США о ценных бумагах предусматривает жесткие временные рамки сделок по их продаже: они должны быть доставлены покупателю в течение 20 дней или отправлены по почте в течение 5 дней с момента заключения сделки. Благодаря этому затруднены аферы с фьючерсами по продаже акций.

Комиссия по ценным бумагам США имеет право, если это необходимо в интересах акционерного общества, предписать иные условия владения и продажи акций на первичном и вторичном рынках ценных бумаг.

Выплата дивидендов и выкуп собственных акций

В США правила выплаты дивидендов и выкупа акционерными обществами собственных акций регулируются законами штатов. В большинстве из них акционерные общества (за исключением инвестицион-

ных фондов) имеют право выплачивать дивиденды и выкупать собственные акции за счет активов акционерного общества за вычетом уставного капитала и всех пассивов либо из чистой прибыли текущего и предыдущего годов.

По закону штата Делавер акционерное общество имеет право совершать сделки с собственными акциями (покупать, продавать, передавать в залог, обменивать и т. д.). При этом покупка акций возможна только из прибыли.

Но закон устанавливает, что в случае снижения рыночной стоимости чистых активов акционерного общества (из-за понесенных убытков или по иным причинам) до уровня меньше объявленного уставного капитала, выплата дивидендов и выкуп собственных акций запрещены до полного погашения разности. Исключение составляет выкуп привилегированных акций с последующим их аннулированием.

Уменьшить капитал акционерного общества (например в связи с сокращением спроса на его продукцию) можно только решением собрания акционеров с согласия кредиторов.

§ 174 вышеназванного закона гласит:

«В случае намеренного или по причине грубой ошибки нарушения запрета на выплату дивидендов, установленного настоящим законом, директора, руководившие акционерным обществом в момент выплаты, несут перед кредиторами и акционерным обществом как личную, так и солидарную гражданскую (материальную) ответственность в размере полной суммы выплаченных дивидендов в течение 6 лет».

Направленность такой нормы закона достаточно прозрачна: если из-за плохого управления или неправильно оцененных рисков компания терпит убытки и ее банкротство не за горами, то у владельцев контрольного пакета акций и послушных им менеджеров может возникнуть соблазн, пока не поздно, выйти из бизнеса. Это можно сделать, если менеджеры от имени компании-покупателя будут приобретать ее акции у себя или владельцев крупных пакетов акций. Средства для такой покупки – распродажа активов компании. При такой политике на долю миноритариев активов не останется, зато ляжет ответственность по обязательствам компании. Предусмотренная законом ответственность за подобную политику ставит ей преграду.

При сохранении в России высокого уровня инфляции заимствование описанной нормы, применяемой во многих штатах США, вряд ли возможно. При инфляции объявленная стоимость уставного капитала компании быстро обесценивается. Реальное значение в таких условиях имеет только текущая стоимость активов. Поэтому интересен опыт Ка-

лифорнии, где закон допускает выплаты акционерам (т. е. выплату им дивидендов или выкуп у них акций) через оценку пассивов и активов акционерного общества без использования понятия «уставной капитал».

Вот выдержка из этого закона (California Corporations Code, Chapter 5. Dividends and reacquisition of shares. Section 500. Distributions; Retained Earnings or Assets Remaining after Completion. (Секция 500. Выплаты, неизрасходованная часть прибыли, активы, остающиеся после исполнения контрактов):

«Акционерное общество и финансируемые им учреждения могут делать любые выплаты своим акционерам, если:

а) сумма предполагаемых выплат не превышает полученной и неизрасходованной его прибыли;

б)

(1) после выплат активы акционерного общества, за исключением денежной оценки его репутации и известности (goodwill), капитализированных расходов на исследование и оплаченных расходов будущих периодов, должны быть по меньшей мере в 1,25 раза больше пассивов;

(2) текущие активы акционерного общества (активы, которые могут быть реализованы в течение года), по крайней мере, не меньше суммы текущих пассивов, или текущие активы акционерного общества, по крайней мере, в 1,25 раза больше суммы текущих пассивов, в случае когда его доходы (в момент перед уплатой налога на прибыль и выплатой процентов по кредитам) в течение двух предшествующих финансовых лет были в среднем меньше расходов на выплату процентов в течение этих лет. При этом должно соблюдаться условие, что расчетная прибыль акционерного общества, полученная от обмена активов, не учитывается в расчетах, если эти активы неликвидны (не могут быть проданы по их учетной цене)».

В понятие «текущих активов» в настоящем законе может включать-ся добросовестно определенная Советом директоров чистая прибыль, которая ожидается в течение года в результате платежей потребителей продукции в установленный срок по уже заключенным контрактам. Если акционерное общество обеспечивает общественные нужды (электро-, тепло-, газоснабжение, где цены регулируется) и при калькуляции будущей прибыли по таким контрактам некоторые расходы на их исполнение не включены, но обоснованно могут ожидаться, то они должны быть также учтены.

Данный раздел не применяется к компаниям, не ведущим отдельный учет текущих и фиксированных активов.

Применяя данную статью к выплатам акционерным обществом сво-

их долгов (деньгами или другими активами, полностью или частично), сделанных с целью получить средства для выкупа собственных акций, следует добавить к неизрасходованной прибыли сумму долга, одновременно уменьшив на эту величину итоговую сумму пассивов акционерного общества.

Рекомендации американских юристов

При обсуждении с американскими юристами мер, которые могли бы снизить уровень мошенничества и коррупции на российском рынке ценных бумаг и предотвратить появление новых «пирамид», были сформулированы некоторые, далеко не полные, рекомендации. В частности, было предложено:

- Расширить определение термина «ценная бумага», не делая его исчерпывающим. Предусмотреть гражданскую и уголовную ответственность за злоупотребления на рынке ценных бумаг, применение разного рода схем для мошенничества при их продаже, за искажение или сокрытие информации, использование рекламы, ложно характеризующей эти бумаги как некую ценность.

- Законодательно установить жесткие санкции за мошенничество в сфере ценных бумаг, за искажение и сокрытие информации, за использование топ-менеджерами и владельцами крупных пакетов акций своего положения в ущерб интересам остальных акционеров.

- Конкретизировать в Уголовном и Административном кодексах РФ противозаконные действия, халатность или преступное бездействие чиновников государственных органов, осуществляющих надзор и контроль эмиссии и продажи ценных бумаг. Ввести систему мотивации сотрудников этих органов к эффективной работе.

- Ввести норму, по которой предложение акций от первой эмиссии вновь создающихся ОАО не может быть публичным, т. е. акционерное общество обязано по закрытой подписке сформировать некоторый первичный «залоговый» капитал. Установить, что сумма последующих эмиссий акций ограничена, не может превышать этот «залоговый» капитал более чем вдвое.

- В условиях неразвитого рынка акций и большого числа злоупотребления доверием акционеров полезно предусмотреть законом обязательное участие крупных банков в роли депозитариев уставного капитала вновь создаваемых акционерных обществ и обществ, объявивших дополнительную эмиссию акций. Банки должны иметь право выдавать средства из собранного уставного капитала или его прироста строго на цели, указанные в проспекте эмиссии, и в соответствии с бизнес-пла-

ном, по мере его реализации. Тем самым банки смогут выступать перед акционерами-миноритариями гарантами надлежащего использования уставного капитала менеджерами компании.

В российском законодательстве похожая норма есть в отношении капитала паевых инвестиционных фондов. Если бы она распространялась на вклады соинвесторов строительных компаний, многих историй с обманутыми вкладчиками удалось бы избежать.

- Запретить выплату дивидендов и выкуп собственных акций в случае уменьшения чистых активов акционерного общества ниже предусмотренного законом уровня до полного погашения разности.

Борьба с злоупотреблениями менеджеров компаний

Акционеры в США вправе отстаивать свои интересы в суде, предъявляя гражданские иски управляющим и директорам в связи с их грубыми ошибками или нелояльностью по отношению к корпорации, как от своего имени, так и от имени акционерного общества (всех акционеров).

Законодательство США устанавливает гражданскую ответственность топ-менеджеров и директоров акционерных обществ за действия, наносящие ущерб акционерам. Каждый штат по-разному определяет связанные с этим права и процедуры, однако общий подход можно увидеть из анализа статей «Основ корпоративного законодательства», рекомендованных для законодательных собраний штатов Американским институтом законодательства (Principles of Corporate Governance// American Law Institute).

Различают два вида таких действий:

- халатное, недобросовестное отношение к своим обязанностям, грубая ошибка или оплошность, например, одобрение без должной проверки сделок, нанесших значительный ущерб акционерному обществу (если при этом не было злого умысла);

- нелояльность по отношению к акционерному обществу (заключение в корыстных интересах невыгодных для компании сделок по продаже продукции или приобретению сырья, предоставлению или получению займов, участие в создании конкурирующей фирмы, расточительность и т. п.).

Законодательство особо выделяет такую форму нелояльности, как сокрытие «конфликта интересов», когда директор или управляющий заключают либо одобряют сделки с компаниями, в прибыли которых они прямо или косвенно заинтересованы. «Конфликт интересов» может проявиться и без заключения сделки, если эти лица в одностороннем порядке принимают решения, предоставляющие выгоду акционер-

ным обществам, в прибыли которых они заинтересованы. Например, отказываются от участия возглавляемой ими компании в конкурсе на подряд, чтобы создать лучшие условия фирме, принадлежащей жене.

§ 1.23 Interested вышеуказанного модельного закона гласит:

а) Топ-менеджеры считаются по закону заинтересованными в сделке или руководстве (в личных интересах), если:

(1) директор или управляющий акционерного общества, их родственники или доверенные лица (associate) являются другой стороной в сделке, в которой участвует акционерное общество, или принимают решения, исходя из личных интересов;

(2) директор или управляющий имеет деловые, финансовые или родственные отношения с другой стороной, участвующей в сделке или в руководстве, и можно предполагать, что акционерному обществу может быть нанесен ущерб;

(3) директор, управляющий или их родственники и доверенные лица, либо лица, с которыми директор или управляющий имеет деловые, финансовые или родственные отношения, имеют материальный или денежный интерес в сделке или в руководстве (интерес иной, чем обычная зарплата и премия), и можно предполагать, что этот интерес и эти отношения повлияют на их решения таким образом, что акционерному обществу может быть нанесен ущерб;

(4) директор или управляющий находится под контролем другой стороны, участвующей в сделке или руководстве, и можно предполагать, что этот контроль повлияет на их решения таким образом, что акционерному обществу может быть нанесен ущерб.

б) Акционер считается заинтересованным в сделке или руководстве, если он, его родственники и доверенные лица являются другой стороной в сделке или руководстве.

с) Директор считается заинтересованным в деле о защите интересов акционерного общества (всех акционеров), если:

(1) имеют место условия, описанные в части (а) и

(2) он назван ответчиком в деле за исключением случая, когда это сделано:

А) только на том основании, что он не возражал против сделки;

В) нет достаточных оснований признать его ответственным за ущерб, нанесенный акционерному обществу.

«Руководить» (в личных интересах) в контексте этого закона означает использовать свое руководящее положение в личных интересах, принимая решения в одностороннем порядке, без заключения сделки с другой стороной. Например:

- израсходовать деньги акционерного общества на отдых своей семьи на курорте, на поддержку любимой футбольной команды и т. п.;
- принять одностороннее решение в пользу другой компании, в которой у директора есть акции, скажем, отказавшись от конкуренции с ней в получении выгодного заказа. Более того, директор одной компании может быть директором и другой, и эта последняя имеет противоположные интересы (например, выступая конкурентом или поставщиком, заинтересованным в повышении цен на поставляемое сырье или комплектующие изделия).

Ранее сделки, создающие «конфликт интересов», были запрещены законом. Теперь они разрешаются, если о нем сообщено Совету директоров и если незаинтересованные его члены либо общее собрание акционеров одобрили эту сделку. Вот как это трактуется Principles of Corporate Governance (American Law Institute), Part V Section 5.02 Duty of Fair Dealing of Directors and Senior Executives:

а) Считается, что директор или управляющий добросовестно выполняют свои обязанности, если, совершая сделку, при которой имеет место «конфликт интересов», они:

- (1) оповестили об этом конфликте Совет директоров;
- (2A) либо сделка справедлива и отвечает интересам корпорации;
- (2B) либо ими заранее получено одобрение незаинтересованных членов Совета директоров, которые считают сделку справедливой на момент выдачи своего заключения;
- (2C) либо если сделка не получила предварительно одобрения Совета директоров, но после ее совершения получено одобрение незаинтересованных членов Совета директоров, и при этом незаинтересованный член Совета директоров может обосновать, что сделка отвечает интересам акционерного общества, а заинтересованный директор или управляющий не смогли заранее обнародовать «конфликт интересов», так как не обладали необходимой информацией, при этом они не стремились уклониться от получения предварительного согласия от незаинтересованных членов Совета директоров, а также при условии, что не одобренная заранее сделка не нанесла ущерба акционерному обществу;
- (2D) либо заранее получено одобрение акционеров, и сделка не означает расточительного расходования активов акционерного общества.

б) Те, кто возбудил дело в защиту интересов акционерного общества против директора или управляющего, несут бремя доказательства. Однако, если установлено, что ни одно из перечисленных в п. 2 условий

не выполняется, бремя доказательства ложится на директора или управляющего.

с) Требование обнародования «конфликта интересов» считается удовлетворенным, если сделка одобряется после его обнародования Советом директоров, но не позже времени подачи иска по ней.

Благодаря таким нормам закона в США почти исключены частые для России ситуации, когда владельцы контрольного пакета акций и назначенные ими менеджеры за счет занижения отпускных цен аккумулируют прибыль ОАО на счетах сторонней, но принадлежащей им лично фирмы-посредника.

В отличие от России, в США акционер-миноритарий вправе предъявить иск любому должностному лицу акционерного общества о возмещении ему ущерба, нанесенного нелояльностью или недобросовестным отношением к своим обязанностям. При этом акционер выступает от имени всей компании, всех акционеров, а не только от своего имени (так называемые иски в интересах неопределенного круга лиц). Все иски, по которым акционер может выиграть дело, только доказав нелояльность или недобросовестное отношение должностных лиц к выполнению своих обязанностей, считаются исками в защиту интересов акционерного общества.

Ответчики (топ-менеджеры), нарушившие закон и общепринятую практику в бизнесе, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный акционерному обществу и отдельным акционерам (если последние по закону имеют право на иск), если будет доказано, что он является следствием указанных нарушений.

Бремя доказательства по делам в защиту интересов акционерных обществ в США лежит, как правило, на истце. Однако в некоторых случаях, например, когда истцу закрыт доступ к необходимой информации или ответчик не выполнил важнейшие требования законодательства, закон или судья может возложить бремя доказательства на ответчика.

В качестве примера рассмотрим нормы Principles of Corporate Governance (American Law Institute).

Section 7.01 The Derivative Action (Иск в защиту интересов акционерного общества, т. е. всех акционеров)

а) Акционер вправе от имени акционерного общества (всех акционеров) предъявить иск любому должностному лицу акционерного общества о возмещении ущерба, нанесенного обществу нелояльностью или недобросовестным отношением к своим обязанностям этого лица.

Все иски, по которым акционер может выиграть дело, только доказав нелояльность или недобросовестное отношение должностных лиц к

выполнению своих обязанностей, считаются исками в защиту интересов акционерного общества.

б) Акционер от своего имени вправе предъявить иск любому должностному лицу акционерного общества о возмещении ущерба, нанесенного лично акционеру.

Все иски, по которым акционер может выиграть дело, не доказав нелояльность или недобросовестное отношение должностных лиц к своим обязанностям, считаются исками в защиту интересов этого акционера.

с) Если выполняются одновременно условия пунктов а) и (б), акционер вправе предъявить оба иска.

д) Для акционерного общества закрытого типа суд имеет право рассматривать иск акционера от имени акционерного общества как иск в защиту частных интересов акционера.

Section 7.02

а) Акционер вправе предъявить иск от имени всего акционерного общества (всех акционеров), если он:

(1) приобрел акции до того, как имеющие отношение к делу факты стали известны акционеру, или после того, но при условии, что акции были получены им по суду (по наследству, в качестве компенсации ущерба при банкротстве должника и т. п.);

(2) продолжает владеть акциями до вынесения решения судом, за исключением случаев, когда акционер лишился акций по вине акционерного общества и без своего согласия, или если суд счел, что данный акционер лучше других представляет интересы акционеров;

(3) до предъявления иска акционер обратился к Совету директоров акционерного общества, но его требования не были удовлетворены. Обращение необязательно в тех случаях, когда потеря времени в связи с обращением в Совет директоров приведет к невозможному ущербу.

Акционер, выступающий в защиту интересов акционерного общества, несет ради всех акционеров немалые судебные расходы. На практике риск и связанные с ним расходы берут на себя юридические фирмы, которые договариваются с акционерами, что в случае выигрыша дела они получают определенную его часть. Однако законодательством ряда штатов предусмотрен немалый залог, который истец должен внести на счет суда. Такая норма позволяет отсеивать значительную долю надуманных исков.

При положительном исходе дела по иску акционера решением того же суда создается фонд оплаты адвоката и других судебных расходов за

счет средств, которые акционерное общество (все акционеры) получит из имущества должностных лиц в порядке компенсации ущерба. Вознаграждение акционеру достигает 30% от суммы ущерба, что порою выливается в миллионы долларов. Благодаря такому подходу на американском рынке выросли многочисленные юридические «фирмы-чистильщики», которые охотятся за нечестными или безответственными топ-менеджерами и директорами. Действуя от имени акционеров-миноритариев и максимизируя свой доход, они способствуют установлению правопорядка и добросовестной работе должностных лиц акционерных обществ.

Пример соответствующей статьи из Principles of Corporate Governance (American Law Institute):

Section 7.17. Plaintiff's Attorney's Fees and Expenses. (Расходы на адвоката в деле о защите интересов акционерного общества).

«Акционер, выигравший дело по защите интересов акционерного общества, имеет право на возмещение судебных расходов, в том числе расходов на адвоката. Сумму расходов определяет суд, однако в любом случае плата адвокату не должна увеличивать сумму, определенную судом для возмещения проигравшими убытков акционерного общества (всех акционеров)».

Section 7.18. (Ответственность директоров и управляющих).

«а) Ответчики (топ-менеджеры), нарушившие закон и общепринятую практику в бизнесе, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный акционерному обществу и отдельным акционерам (если последние по закону имеют право на иск), если будет доказано, что ущерб является следствием этих нарушений.

б) Нарушение, допущенное ответчиком, считается причиной ущерба, понесенного акционерным обществом или акционером, если истец докажет, что:

– если бы ответчик следовал требованиям закона и общепринятой практике, то с высокой вероятностью можно полагать, что ущерба не было бы;

– лицо, добросовестно выполнявшее свои обязанности, в подобных обстоятельствах могло предвидеть возможный ущерб.

Ответчика не освобождает от ответственности то, что ущерб связан с действием или бездействием других людей.

с) Бремя определения суммы ущерба, доказательства нелояльности ответчика (по отношению к акционерному обществу), допущенной им грубой ошибки или халатности несет истец.

Определяя материальную ответственность ответчика, суд может зачесть доходы акционерного общества от оспариваемой сделки, если она не противоречит закону.

d) Ущерб, установленный как следствие нарушения закона, включает все расходы, которые акционерное общество вынуждено было нести из-за этого нарушения, в том числе расходы истца на адвоката и другие судебные расходы».

Участвовать в возбуждении иска против топ-менеджеров компании могут и ее сотрудники во взаимодействии с акционерами или государственными органами. Недавно появилось сообщение, что шестеро сотрудников крупной американской фармацевтической компании получили большое вознаграждение за информацию об обмане покупателей.

В российском Законе об акционерных обществах иски в защиту неопределенного круга лиц тоже предусмотрены еще с середины 1990-х гг. Но незаинтересованные в применении этой нормы лица пролоббировали исключение из Гражданского процессуального кодекса норм, регламентирующих рассмотрение таких исков. Суды отказываются принимать их к рассмотрению. Естественно, что российским законом не предусмотрена и система материальной заинтересованности в исках мелких акционеров и юридических фирм к вороватым топ-менеджерам.

Ограничение гражданской ответственности топ-менеджеров

Законодательство США разрешает акционерным обществам указывать в своем уставе на ограниченную гражданскую ответственность директоров и управляющего за упущения и ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных законом, уставом и обычной предпринимательской практикой. Впрочем, такое ограничение не может быть меньше суммы их годового оклада в акционерном обществе. Оно не учитывается судом, если:

- они совершили осознанное и преступное нарушение закона;
- было доказано, что они не исполняли свои обязанности при обстоятельствах, когда их действия или бездействие создавали чрезмерную опасность ущерба акционерному обществу, причем они об этом знали;
- были установлены регулярные и не имеющие оправдания случаи их безответственного поведения, что, в конечном счете, можно расценить как отказ от исполнения своих должностных обязанностей по отношению к корпорации;

- они не имели доходов, полученных в условиях «конфликта интересов» и нелояльности по отношению к акционерному обществу.

Важно, что положения устава акционерного общества, ограничивающие гражданскую ответственность директоров и управляющего, могут быть по закону отменены собранием акционеров без предварительного одобрения Советом директоров акционерного общества.

Если в ходе судебного заседания по иску акционеров выясняется, что управляющий или директора акционерного общества при исполнении своих обязанностей совершили хищения или мошенничество, то наряду с удовлетворением гражданского иска против них возбуждается уголовное дело.

Формирование эффективной судебной системы в государствах Восточной Европы: политические аспекты

Судебная система в России, хотя и является нормативно равнозначной двум другим ветвям власти — исполнительной и законодательной, очевидно, проигрывает им в привлечении внимания со стороны общественности. Достаточно взглянуть на экраны телевизоров или страницы газет, чтобы понять, что суды возникают в поле зрения граждан только в то время, когда рассматривается какое-то громкое экономическое или политическое дело. В других случаях в публичной сфере судов в России не существует, в отличие от правительства или даже заметно обескровленного в последние годы парламента.

Ту же тенденцию можно обнаружить в современной политической науке. Открыв научные или экспертные журналы, вы без труда обнаружите подробные описания деятельности исполнительной и законодательной властей, способы формирования парламента и правительства, формальные и неформальные правила их взаимодействия, баланс сил, влияние на государственную политику и принятие политических решений. В то же время судебная система, особенности ее функционирования и влияния на общественное развитие не выходят за рамки описания и публицистики. Можете ли вы назвать хотя бы одного судью, бесспорно входящего в политическую элиту страны не по должности, а по его влиянию на политический процесс? В этом контексте, можно ли сравнивать значимость Валерия Зорькина или Вячеслава Лебедева в России, к примеру, с ролью судьи Бальтасара Гарсона в Испании?

В то же время роль судов в современном российском обществе трудно переоценить. В условиях, по крайней мере, формального становления правового государства значение судебной системы в жизни граждан существенно возрастает. Суды все в большей степени становятся институтом разрешения противоречий между гражданами, компаниями и государством. В ситуации, когда на судебные органы перекладывается большая ответственность, сбои в их работе приводят к снижению эффективности функционирования всего государственного аппарата. Поэтому неудивительно, что с момента распада Советского Союза судебная реформа стоит в повестке дня российского правительства.

¹ Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Реформирование судебной системы в Российской Федерации началось уже в 1991 г., сразу после обретения государственного суверенитета. Формирование рыночной экономики и демократического политического режима сделало необратимым процесс модернизации правовой и судебной систем. В период с 1991 по 1995 гг. появились новые отрасли права (к примеру, налоговое и земельное законодательства), была сформирована система арбитражных судов, появился Конституционный суд Российской Федерации. На втором этапе (1995 – 2000 гг.) был сделан шаг в сторону улучшения организации работы судов – появилось законодательство о социальных гарантиях судей, исполнительном судопроизводстве и приставах, был сформирован институт мировых судей. Долгое время судебная система работала по правилам, принятым еще в Советском Союзе. Так, только в 2002 г. были приняты новый Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Трудовой кодекс.

Однако, несмотря на все эти изменения, по общему мнению состояние судебной системы далеко от идеального. Согласен с этим и президент РФ Дмитрий Медведев, который уже в первые месяцы пребывания на своем посту заявил о начале двух кампаний – борьбы с коррупцией и судебной реформе. По его мнению, в настоящее время «необходимо искоренить неправосудные решения, которые, как мы знаем, зачастую возникают в результате различного рода давления, звонков и, что греха таить, за деньги». Иными словами, Дмитрий Медведев поставил цель добиться реальной независимости судей, которая с самого начала 1990-х гг. закреплена в законодательстве. Согласен президент и с данными экспертов Мирового банка, которые заявляют о неэффективности судебных систем развивающихся государств, выражающейся не только в несправедливых и неправовых решениях, но и в излишней бюрократизированности и дороговизне судебных процессов.

Таким образом, России предстоит, по крайней мере, еще один раунд судебной реформы, который, по мысли его инициаторов, должен окончательно покончить с «советским наследием» подчиненности судов государству и сформировать независимый и эффективный суд. В связи с этим предлагается проанализировать судебные реформы в других посткоммунистических государствах. Опыт стран Восточной Европы интересен отечественным реформаторам, прежде всего, в силу наличия общего авторитарного наследия и схожести институтов, которые должны быть преодолены в ходе судебной реформы. По мнению ряда авторов (*Linz, Stepan, 1996: 333-335; Magalhaes, 1999: 45*), построение

нового «демократического» институционального дизайна наталкивалось в этих государствах на существенные ограничения со стороны неформальных институтов и структурных условий, унаследованных от коммунистических режимов. Так, режимы в коммунистических странах оказывали на судебную систему даже большее влияние, чем авторитарные режимы в Португалии, Испании или Чили, где были изначально укоренены принципы западного права в сочетании с низкой политизацией государственного аппарата. В то же время в Восточной Европе судебный аппарат был частью не просто государственной структуры, но и политической машины, нацеленной на удержание власти в руках правящих элит.

Необходимо признать, что, несмотря на длительный путь, который прошла Россия со времен падения авторитарного советского режима и распада Советского Союза, по уровню эффективности судопроизводства нам не удалось продвинуться сколь-нибудь значительно, а по степени независимости судебных органов за последние восемь лет мы стремительно приближаемся к ситуации двадцатипятилетней давности. В этой связи было бы полезно посмотреть, какие основные шаги предпринимали другие посткоммунистические страны, какие успешные рецепты они могут предложить и от каких ошибок уберечь.

Итак, как уже отмечалось выше, реформирование судебной системы в указанных странах, по сути, является созданием новой судебной системы – с одной стороны, независимой от других ветвей власти, а с другой стороны – эффективной, то есть такой судебной системы, которая характеризовалась бы высокой скоростью принятия решений, доступностью, справедливостью и честностью. Очевидно, что на первом этапе демократизации и создания рыночной экономики инициаторы реформ сосредоточились, прежде всего, на первом направлении. Проблема, однако, заключается в том, что без развития второго аспекта суды не рассматриваются обществом как эффективный механизм разрешения споров. Поэтому данная работа будет включать в себя как анализ обеспечения независимости судов в посткоммунистических странах, так и обсуждение рецептов повышения эффективности и доступности судопроизводства. В то же время опыт других стран важен не сам по себе, а с точки зрения использования соответствующих моделей и решений на российской почве. В связи с этим важным представляется анализ возможности применения тех или иных рецептов в российских условиях, который представлен в последнем разделе данной статьи.

Страх перед свободой

Определяя понятие «независимость суда», можно достаточно легко попасть в ловушку, неизменно расставляемую критиками либеральных идей. В России такая игра с терминами была популярна в начале 2000-х годов, когда общество с подачи государства с упоением обсуждало содержание понятия «независимость СМИ». Эта дискуссия велась в контексте войны между государством, представляемым корпорацией «Газпром» и медиа-холдингом опального к тому времени Владимира Гусинского. Самой крупной жертвой этого конфликта пала телевизионная компания НТВ, поменявшая собственника и редакционную политику. Журналисты телекомпании, активно заявлявшие о нападении на свободу слова и СМИ, неизменно сталкивались с контраргументом, согласно которому не может быть свободы слова в ситуации, когда творческий коллектив финансово зависим от частного собственника, а следовательно, удовлетворяет его пожелания.

Эта ситуация лишь на первый взгляд кажется не относящейся к независимости судебной системы. При более внимательном рассмотрении оказывается, что независимость судов также понимается многими исключительно как отсутствие условий для принятия несправедливых судебных решений под давлением со стороны заинтересованных сторон. Проще говоря, речь идет о недопущении коррумпированности сотрудников судебной системы. Государство же в этом случае выступает как субъект, обеспечивающий эту независимость. В то же время необходимо учитывать, что в мировой практике главенствует иное определение «независимости суда» — как отсутствие возможностей для оказания давления на вынесение судебных решений со стороны, во-первых, других ветвей власти (то есть самого государства), а во-вторых, вышестоящего судебного руководства и государственного обвинения (*Frison-Roche, Sodev, 2005: 595*).

Но в этом случае становится очевидным, что судебная реформа, направленная на обеспечение независимости судей, включает в себя внутреннее противоречие: элиты, являющиеся источником изменений, абсолютно не заинтересованы в формировании независимого судопроизводства. Ведь «независимость» предполагает отказ правительства и парламента от существовавших в рамках авторитарного режима возможностей влияния на судебную власть, что, очевидно, значительно ограничивает свободу действий правительственных чиновников и руководства парламента.

Учитывая это, можно предположить, что судебные реформы на пост-

коммунистическом пространстве произошли только в тот момент, когда осуществилось кардинальное обновление элит вследствие различного рода «бархатных революций». Но даже в этом случае необходимы существенные дополнительные стимулы для новых элит, чтобы они рационально выбрали стратегию, урезающую их возможности в новой политической системе.

Необходимо признать, что предположение о невозможности осуществления судебных реформ авторитарными властями не подтверждается эмпирически. Так, в Болгарии реформы, направленные на достижение независимости судебных органов, были проведены Болгарской социалистической партией (БСП) — фактической преемницей Болгарской коммунистической партии, находящейся у власти с 1944 г. Причем произошло это практически сразу после победы партии на парламентских выборах 1990 г. В ходе реализованной реформы был введен пожизненный срок пребывания судей в должности, а также создан верховный судебный орган, независимый от других ветвей власти, отвечающий за назначение и увольнение судей (*Magalhaes*, 1999: 51). Примечательно, что некоторые из этих реформ были проведены при сильном сопротивлении демократической оппозиции, незаинтересованной в усилении про-коммунистических судей.

Похожая ситуация наблюдалась в Польше. В 1989 г. сейм, в котором преобладали представители Польской объединенной рабочей партии (ПОРП), принял целый ряд законов, направленных на обеспечение независимости судей. Было значительно ограничено влияние министра юстиции на решение кадровых вопросов и в то же время усилен Национальный совет судей (*the National Council of the Judiciary*) (Там же).

Эти два случая показывают, что авторитарные инкубенты способны стать движущей силой судебных реформ, направленных на обеспечение независимости судей. Однако происходит это только в условиях политической неопределенности. В случае Болгарии лидеры БСП начали судебную реформу только тогда, когда президентом страны вместо Петера Младенова (представителя БСП) стал представитель Союза демократических сил Желью Желев, а вместо прокоммунистического премьер-министра Андрея Луканова этот пост занял независимый Димитар Попов. В Польше же судебные реформы ПОРП также стали следствием неудачного выступления этой партии на выборах в сейм.

В этом случае судебная система становится важным институтом поддержки политической стабильности и обеспечения безопасности для всех политических сил, в том числе и для представителей бывших авторитарных властей. Признавая это, правящие элиты, на первый взгляд,

не заинтересованные в сильном и независимом суде, становятся инициаторами судебной реформы. В то же время надо понимать, что такая реформа направлена не столько на создание эффективной судебной системы, сколько на сохранение «статус-кво» даже после возможного проигрыша бывшей правящей партии на выборах: именно поэтому, несмотря на требования демократической оппозиции, ни в Венгрии, ни в Польше не был инициирован процесс люстрации — правящие на тот момент режимы отстояли сохранение прежнего судебного корпуса, который, в свою очередь, не позволил начать люстрацию на более позднем этапе (ведь этот процесс мог ударить, в первую очередь, по самим судьям). Как показывает пример Польши, где люстрация не раз инициировалась различными политическими силами, именно суды становились препятствием для ее полномасштабного начала. Таким образом, решения, принятые изначально, оказывают влияние на дальнейшее развитие всего политического процесса в стране в течение довольно долгого времени.

В подтверждении особого влияния коммунистических партий на функционирование судебной системы в постсоветских государствах можно также обратить внимание на роль президента в процессе назначения судей на должность. В Болгарии, где Болгарская социалистическая партия не была уверена в удержании президентского кресла, президент и сейчас обладает очень незначительными полномочиями в этой сфере. Совсем иначе обстоит дело в Польше, где коммунисты надеялись контролировать президентский пост в течение долгого времени: там «президент был не только ответственным за назначение большинства судей, но также был способен ограничивать ... власть сейма назначать председателя верховного суда» (*Magalhaes, 1999: 52*).

Интересным здесь представляется случай России, где уже «демократические» власти передали значительную часть полномочий по назначению судей в руки президента РФ, что еще более укрепило власть Бориса Ельцина.

Эти примеры показывают нам, что реализация судебной реформы зависит не от того, кто ее проводит — демократические силы или представители авторитарного режима, а от сочетания электоральных факторов и степени определенности дальнейшего политического развития. Именно поэтому можно довольно смело говорить о том, что объявление судебной реформы в период стабилизации авторитарного режима является не более чем декорацией, направленной на симуляцию процесса демократизации. Реальные шаги правящей элиты в сторону создания независимого суда стоит ожидать только в том случае, если доминирую-

щее положение представителей действующего режима окажется под угрозой, и, следовательно, отлаженная за годы управления судебная машина может быть направлена против них.

Ветер перемен

Реформа судебной системы не может ограничиваться исключительно обеспечением ее независимости. Во-первых, сама по себе независимость судей не ведет к эффективности судов, а даже наоборот. В той же Болгарии описанные ранее причины привели к формированию системы, в которой судьи получили беспрецедентные гарантии независимости в виде иммунитета, подобного тому, которым обладают члены парламента, несменяемости, практически полной независимости от министерства юстиции и т. д. (*Frison-Roche, Sodev, 2005: 596 – 597*). Проблема заключается в том — и это обратная сторона обеспечения независимости судей при неразвитости судебной системы в целом, — что подобные права в условиях предельной политизации судебного корпуса (а иного в ситуации, когда все судьи занимали свои места со времен правления Болгарской коммунистической партии, быть не могло) и коррумпированности принятия судебных решений вели к еще большим проблемам в судопроизводстве. Государство в лице исполнительной и законодательной властей, а особенно правоохранительных органов, практически потеряло контроль над законностью деятельности судей.

Во-вторых, не менее важным является построение такой судебной системы, которая работала бы эффективно, то есть быстро, недорого, вынося при этом законные и справедливые решения. Согласно мнению экспертов Всемирного банка, полноценная судебная реформа никогда не стояла в списке первоочередных мер демократических правительств. Реформаторы концентрировались на закреплении идеи независимости судебной системы в Конституции, создавали общеправовые рамки функционирования судов, определяя порядок назначения и отстранения судей и т. д., но при этом «более детальные процедурные и организационные изменения, которые могли бы заставить суды работать “лучше”, сделав их более эффективными и доступными, обычно не становились частью усилий по проведению начальных судебных реформ» (*Андерсон Д. Х. и др., 2005*). В результате, по данным Всемирного банка, «в большинстве стран [Центральной и Восточной Европы] граждане и фирмы считают, что суды работают медленно и дорого обходятся тем, кто в них обращается ... Лишь около одной четверти из шести тысяч фирм, обследованных в 26 странах с переходной экономикой в 2002 г., рассматрива-

ли суды как справедливые или честные» (Там же: 5-6). Таким образом, сосредоточившись на обеспечении независимости судов от органов государственной власти, реформаторы упустили проблему забюрократизирования процесса и процветания коррупции в судебных органах.

В связи с этим в ряде стран стартовала вторая волна судебных реформ. Можно смело утверждать, что наиболее значимую роль в этом процессе сыграл Европейский Союз (ЕС), вступление в который стало целью многих государств на территории Восточной Европы.

К примеру, вторая волна судебной реформы в Болгарии была инициирована именно Европейским Союзом, который обратил внимание болгарских властей на высокую политизированность и коррумпированность принимаемых судами решений. В результате с 2003 г. судьи потеряли прежнюю неприкосновенность: были разработаны подробные условия и правила ареста и расследования в отношении судейского корпуса (*Frison-Roche, Sodev, 2005: 600*).

Вместе с тем Европейский Союз рекомендовал руководству Болгарии сосредоточиться на решении таких проблем судопроизводства, как затягивание сроков судебных процессов, защита свидетелей, сохранение конфиденциальности, упрощение процедуры обращения в суд и т. д. ЕС обращает внимание на то, что на постсоветской территории суды страдают от перезагруженности и неэффективности финансового и кадрового управления (*Piana, 2009: 12*). Кроме того, европейские чиновники указали на необходимость создания Административного суда, который мог взять бы на себя арбитраж по делам, связанным с применением административно-правовых актов, что, по мнению чиновников ЕС, способствовало бы снижению злоупотреблений правовыми лакунами или несогласованности между различными правовыми актами со стороны чиновников разного уровня (Там же: 602).

Приведенный выше пример показывает, что Европейский Союз во главу угла ставит, прежде всего, вопрос эффективности работы судебной системы. Причина этого кроется в том, что обеспечение независимости судопроизводства лишь в малой степени согласовывается, с одной стороны, со справедливостью и законностью выносимых решений (так как не снижает коррупционности), а с другой стороны, не превращает суд в институт, признанный всеми гражданами страны.

Для создания единого правового пространства Европейский Союз вместе с Советом Европы (который как раз и «был создан в 1950 г., для того чтобы развивать правовое объединение государств-членов и поддерживать гарантии фундаментальных прав и свобод в европейском правовом пространстве» (*Piana, 2009: 8*) предложили рекомендации по орга-

низации судебной системы в европейских странах. В этом документе прописываются правила в таких сферах, как состав высшего судебного органа, назначение судей, их продвижение по служебной лестнице, оценка их деятельности и система подготовки. Кроме того, важным аспектом экспертам Совета Европы представляется процесс подготовки и принятия бюджета судебной системы в той или иной стране.

Согласно этим рекомендациям, ключевым элементом управления судебной системой должен являться Высший судебный совет, состоящий, прежде всего, из судей, однако в то же время включающий представителей других ветвей власти, а также институтов гражданского общества. Именно данный орган должен производить назначение, продвижение и оценку работы судей. Совет должен иметь право формировать бюджет всей системы судебных органов, исходя из тех доходных ресурсов, которые может предложить правительство. (При этом кажется достаточно пагубной практика, принятая, к примеру, в Болгарии, где Высший судебный совет формирует бюджет, который затем может изменяться парламентом по предложению правительства (*Frison-Roche, Sodev, 2005: 597*)). Кроме того, Совет контролирует систему подготовки и переподготовки судебных кадров, создавая для этого специальные школы и самостоятельно «лицензируя» программы обучения, что позволяет, с одной стороны, минимизировать влияние других ветвей власти на подготовку и отбор сотрудников судов, а с другой стороны, повысить уровень компетенции «молодых» судей.

Не менее важным элементом реформы является формирование системы оценки работы судебной системы в целом и каждого конкретного суда, которая должна проводиться как «изнутри», так и со стороны внешних аудиторов (*Piana, 2009: 11*).

Принципиальным является подход Совета Европы, который разделил независимость судей в принятии судебных решений и зависимость в системе управления судами. В условиях, когда Высший судебный совет самостоятельно и централизованно распределяет бюджетные средства между судами, у этого органа должен остаться контроль над администрированием в них. В то же время, для того чтобы избежать давления на судей, все техническое управление работой судов должно быть передано в руки менеджера суда, который сам не является судьей (а следовательно, не может оказывать влияние на принятие судебных решений) и жестко подчинен вышестоящим органам управления.

Постепенно данные рекомендации реализуются теми посткоммунистическими государствами, которые либо уже вошли в состав ЕС, либо стремятся к этому. Однако очевидно, что влияние экзогенных (внешних)

факторов сталкивается с противодействием со стороны внутренних институтов, в котором основную роль играет наследие прежней – коммунистической – системы и уже описанное выше сопротивление со стороны самого судебного корпуса.

Для иллюстрации можно привести пример формирования новой системы подготовки судейских кадров в Венгрии. Согласно рекомендациям ЕС, в этой стране была создана Судебная академия (Judicial Academy), подотчетная Высшему судебному совету. Однако, создав соответствующую структуру, венгерские власти (в том числе судебные) не стали существенно менять содержание обучения судебных кадров, как прописано в рекомендациях Совета Европы (Piana, 2009: 15 – 18). Другой пример – Польша, где хотя и создан так называемый Высший судебный совет, но полномочия его не столь значительны, как предусматривают рассматриваемые нами рекомендации. Так, подготовка кадров там до сих пор проводится под контролем министерства юстиции.

В конечном счете, можно утверждать, что «внешние модели, даже если они продвигаются международными организациями и престижными экспертами в области юриспруденции, воспринимаются только в той степени, в какой они не вредят статусу-кво» (Там же: 18), установленному на закате коммунистического периода.

Именно поэтому эксперты говорят о недостаточности насаждения новых институтов. Очевидно, что необходимо формирование абсолютно новой («западной») правовой культуры в обществе и элите. Поэтому именно в Восточной Европе такую популярность получила идея «люстрации» в том числе и по отношению к судьям – ведь только таким образом (в совокупности с эффективной системой подготовки юридических кадров) на места старых судей, прокуроров и адвокатов, привыкших к «постановочности» многих судебных процессов, придут люди, придерживающиеся европейских ценностей.

* * *

Судебная реформа в государствах Восточной Европы не должна рассматриваться исключительно как продукт деятельности «либералов» и «демократов». Оказывается, что важной задачей демократической оппозиции является создание таких условий, при которых перспективы сохранения авторитарной власти ставятся под сомнение. В этом случае авторитарные инкубенты способны обеспечить независимость судей, чтобы не пасть очередными жертвами выстроенного ими механизма политизации судебных решений, их зависимости от пожеланий правящей партии.

В этой связи для российской демократической оппозиции нет другого выхода, кроме как бороться за власть в существующих условиях. Потому что сами эти условия будут меняться только тогда, когда оппозиция сможет проявить себя как значимая политическая сила.

Независимость суда при его политизации и коррумпированности лишь усугубляет существующие проблемы, так как не дает возможности государству (при каком угодно политическом режиме) противостоять неправовым судебным решениям (обусловленным, например, коррупцией). Поэтому государственные органы должны выработать действенный правовой механизм ведения следственных действий в отношении судей и даже их ареста.

Авторитарная власть может выстроить независимый суд, но вряд ли способна сделать его судом, востребованным большинством граждан – ведь этому противоречит природа такой власти. В рассмотренных нами примерах даже демократические власти работают в этом направлении из-за политического давления со стороны развитых государств. В России же такое внешнее влияние практически невозможно, а потому должны существовать внутренние ресурсы. Главным из них является политическая воля со стороны руководства государства, которая должна выразиться не только в декларациях о приверженности западным ценностям, но и действиях по замене судей, прокуроров и, возможно, адвокатов, замешанных в принятии несправедливых и незаконных решений в авторитарных условиях, на новых судей, получивших содержательно иное образование и не связанных с прошлыми и действующими элитами.

Судебный процесс в России должен стать более «дружелюбным» по отношению к гражданам страны. Увеличение численности судей, улучшение технической базы судов, внедрение интернет-технологий, создание новой системы администрирования – все это является неотъемлемой частью судебной реформы, направленной на повышение эффективности судебных органов. Однако только их может оказаться недостаточно без целенаправленных и подчас довольно жестких политических мер, которые должны принять действующие власти. Проблема, однако, заключается в том, что до сих пор ни внутренний политический процесс, ни международные приоритеты российского руководства не создают стимулов, которые побудили бы лидеров государства всерьез приняться за такое полномасштабное реформирование.

Литература

Андерсон Д. Х., Бернштейн Д. С. Грей Ч. В. Судебная система в переходный экономический период. Оценка прошлого и перспективы на будущее. Вашингтон: Всемирный банк, 2005. [Электронный доступ] <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/execsum-ru.pdf>, 7.04.2009.

Linz J. J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Magalhaes P. C. The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe// Comparative Politics, 1999. Vol. 32, No 1. P. 43-62.

Piana D. The Power Knocks at the Courts' Back Door. Two Waves of Postcommunist Judicial Reforms// Comparative Political Studies, 2009. Vol. 42. No 6.

Frison-Roche F. and Sodev S.-D. The Issues Involved in the Reform of the Bulgarian Judicial System //International Review of Administrative Sciences, 2005. No. 71. P. 593-606.

Лечение «заразной жадности»: борьба с коррупцией в Сингапуре

К моменту обретения независимости в 1965 г. Сингапур оказался в ситуации, чем-то напоминавшей картину постсоветской России. Страна находилась в крайне тяжелом экономическом положении и была поражена беззаконием. Законодательство было импортировано британскими колонизаторами, правоохранительные органы оказались не в состоянии противостоять организованной преступности, а большинство чиновников участвовало в коррупционных схемах. Население имело низкий уровень образования и не умело отстаивать свои права.

Лидеры страны пришли к пониманию насущной необходимости обуздать коррупцию и произвол, сознавая, что без этого государство не имеет будущего. Это послужило основанием для принятия целой системы мер, отличавшихся строгостью и последовательностью. Действия чиновников были регламентированы, бюрократические процедуры упрощены, обеспечен строгий надзор за соблюдением этических стандартов. Органом, воплотившим эти меры в жизнь и сохранившим свои полномочия и сегодня, стало специализированное Бюро по расследованию случаев коррупции. Граждане обращались в Бюро с жалобами на действия госслужащих и требовали возмещения убытков.

Одновременно с этим были ужесточены меры уголовного наказания за коррупционные действия, повышена независимость судебной системы, резко поднята зарплата судей и обеспечен их привилегированный статус, введены чувствительные экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. Жесткие акции (вплоть до увольнения всех сотрудников таможни) были проведены во многих государственных ведомствах. Эти меры сочетались с уменьшением вмешательства государства в экономику, повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров¹.

«Процент», «вознаграждение», «бакшиш», «грязь», — как бы ни называли коррупцию на местном жаргоне, она является одной из черт азиатского образа жизни. Министры и должностные лица не могут про-

¹ Особенности борьбы с организованной преступностью в странах Юго-Восточной Азии// ВЦИОП 1999.

жить на свое жалование так, как того требует их положение. Чем выше должность, тем больше их дома, тем более многочисленны их жены, любовницы, украшенные драгоценностями в соответствии с положением и влиянием их мужчин. Сингапурцы, которые занимаются бизнесом в таких странах, должны быть начеку, чтобы не занести подобные привычки домой»², – писал Ли Куан Ю, премьер-министр страны, один из инициаторов реформ в Сингапуре.

В настоящее время Сингапур – жесткое авторитарное государство – занимает лидирующие места в мировых рейтингах по отсутствию коррупции, экономической свободе и уровню развития. Конечно, сложно сравнить маленькое островное государство с населением в 4 млн человек с необъятной Россией, имеющей иную историю и иные традиции. Но пример Сингапура показывает, как можно благодаря политической воле, эффективному антикоррупционному законодательству и неподкупному независимому агентству всего за несколько лет свести коррупцию к очень низкому уровню.

Немного об истории Сингапура

В XV-XVI вв. Сингапур входил в состав султаната Джохор. В 1819 г. представитель Британской Ост-Индской компании заключил договор с султаном Джохора об организации в Сингапуре торговой зоны с разрешением иммиграции разных этнических групп. В 1867 г. Сингапур стал колонией Британской империи. Англичане придавали Сингапуру большое значение как важному опорному пункту на пути в Китай.

Во время Второй мировой войны Япония заняла Малайзию и выиграла битву за Сингапур, который перешел к ней в 1942 г. и был под ее властью до поражения Японии в сентябре 1945 г. С 1959 г. Сингапур стал самоуправляемым государством в составе Британской империи. После выборов Ли Куан Ю занял должность премьер-министра. В 1963 г. в результате референдума Сингапур вошел в Малайскую федерацию, а 7 августа 1965 г. был исключен из нее и 9 августа получил независимость.

С 1959 по 1990 г. Сингапур, лишенный богатых природных ресурсов, смог решить многие внутренние проблемы и совершил скачок от страны третьего мира до высокоразвитой страны с высоким уровнем жизни.

² Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. М., 2005.

Стратегия борьбы с коррупцией: становление

К моменту обретения независимости Сингапур представлял собой бедную страну, которой приходилось импортировать даже пресную воду и строительный песок. Соседние страны были настроены недружественно, среди населения были популярны социалистические идеи. Страна получила в наследство от британских колонизаторов действенную госслужбу³, хотя коррупция оставалась привычным явлением и пронизала все слои общества.

Первое правительство страны в противостоянии коррупции столкнулось с несколькими проблемами. Закон, регулирующий борьбу с коррупцией, был откровенно слаб. Многие коррупционные преступления оказались вне сферы его действия, а работники правоприменительных органов не обладали властью, дающей им возможность эффективно исполнять свои функции. Более того, найти доказательства преступлений было крайне сложно из-за неэффективного законодательства и вовлеченности огромного количества чиновников в коррупционную практику.

Госчиновники имели куда более скромный достаток по сравнению с работниками коммерческого сектора. Многие из них использовали должностное положение в личных целях. Население имело низкий уровень образования и правовой культуры. В итоге взятки стали единственным способом получения доступа к ресурсам.

Дело усложнялось и тем, что служащие созданного еще британцами Бюро по расследованию случаев коррупции были выходцами из местной полиции и психологически были не готовы к серьезной борьбе с этим явлением.

«Таможенные чиновники получали взятки за “ускорение” проверки транспортных средств, перевозивших контрабанду и запрещенные товары. Персонал Центральной службы обеспечения⁴ за определенную мзду давал заинтересованным лицам информацию о заявках, поступивших на тендер. Чиновники Импортно-экспортного департамента получали взятки за ускорение выдачи разрешений. Подрядчики давали взятки клеркам, чтобы те закрывали глаза на нарушения. Владельцы магазинов и жители домов платили рабочим Департамента общественного здравоохранения за уборку мусора. Директора и учителя школ получали комиссионные от поставщиков канцелярских товаров. Человеческая

³ Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. М., 2005.

⁴ Central Supplies Office – правительственный департамент, занимавшийся заготовками и поставками.

изобретательность практически бесконечна, когда дело касается конвертации власти в личную выгоду»⁵.

Понимая, что страна находится в критическом положении, правительство было исполнено решимостью создать в обществе климат честности и открытости, переводящий коррупцию в разряд социально неприемлемых явлений. В основу своей работы был положен принцип «оставаться честным и неподкупным». Авторы стратегии верили, что контроль над коррупцией стратегически важен для национального развития.

Себя и своих соратников премьер страны Ли Куан Ю, запустивший реформы, характеризовал как «группу буржуазных, получивших английское образование лидеров». «[Члены правительства] были вполне уверены, что смогли бы обеспечить себя средствами к существованию и не работая в правительстве, — мне и подобным мне профессионалам это было вполне по силам... У большинства из нас работали жены, которые могли бы содержать семью, если бы мы находились в заключении или отсутствовали. А поскольку министры вызывали уважение и доверие людей, то и государственные служащие вели себя с достоинством и принимали решения с уверенностью»⁶. Своей целью правительство Ли Куан Ю считало превращение Сингапура в финансовый и торговый центр Юго-Восточной Азии, а также привлечение в страну иностранных инвесторов.

Победить коррупцию и выбиться в мировые лидеры экономического развития Сингапур смог за счет политической воли лидеров и грамотного антикоррупционного законодательства. Первым делом были сокращены возможности для совершения коррупционных действий. В 1960 г. стратегия борьбы с коррупцией была закреплена в Законе о предотвращении коррупции и наделении Бюро по расследованию коррупции особыми полномочиями.

Произошло упрощение процедур принятия решений, была устранена всякая двусмысленность в законах в результате издания ясных и простых правил, вплоть до отмены разрешений и лицензирования. Независимое Бюро занялось борьбой с коррупцией в высших эшелонах власти. Расследования были инициированы даже против близких родственников Ли Куан Ю. Ряд министров, уличенных в коррупции, были приговорены к различным срокам заключения, некоторые покончили жизнь самоубийством либо бежали из страны. Среди них были и давние соратники Ли Куан Ю.

«Ви Тун Бун был министром Министерства охраны окружающей

⁵ Ли Куан Ю.. Указ. соч.

⁶ Там же.

среды в 1975 г., когда он совершил поездку в Индонезию со своей семьей. Поездка была оплачена подрядчиком, строившим жилье, интересы которого он представлял перед государственными служащими. Он получил от этого подрядчика особняк стоимостью 500 000 сингапурских долларов, а также два кредита на имя его отца на общую сумму 300 000 сингапурских долларов для спекуляций на фондовом рынке, которые были выданы под гарантии этого подрядчика. Ви Тун Бун был преданным некоммунистическим лидером, начиная с 50-х годов, поэтому мне было больно стоять перед ним и выслушивать неубедительные попытки доказать свою невиновность. Он был обвинен, осужден и приговорен к четырем годам и шести месяцам тюрьмы. Он обжаловал приговор, но обвинение было оставлено в силе, хотя срок заключения и был уменьшен до 18 месяцев»⁷, — рассказывает премьер-министр⁸.

Ли Куан Ю в своих воспоминаниях подчеркивал, что он постоянно насаждал принцип верховенства закона и равенство всех перед законом, включая высших чиновников и своих родственников. «Начать с проповеди высоких моральных принципов, твердых убеждений и самых лучших намерений искоренить коррупцию — легко. А вот жить в соответствии с этими добрыми намерениями — трудно. Для этого требуются сильные лидеры и решимость бороться со всеми нарушителями, безо всяких исключений. Служащие Бюро должны были располагать полной поддержкой политического руководства, чтобы действовать без страха и в соответствии с законом»⁹.

Были резко подняты зарплаты судей, на судейские должности были привлечены «лучшие адвокаты». Зарплата сингапурского судьи достигла нескольких сот тысяч долларов в год (в 1990-е гг. — свыше 1 млн долл.). Были жестко подавлены мафиозные группировки. Госслужащим, занимающим ответственные посты, были подняты зарплаты до уровня, характерного для топ-менеджеров частных корпораций.

Ли Куан Ю утверждал, что политическим лидерам стоит платить самые большие зарплаты потому, что они представляют собой порядочное и честное правительство. Если им недоплачивать, они могут поддаваться соблазну и вовлечься в коррупционные действия. В соответствии с этим заработная плата государственных служащих Сингапура неизменно возрастала все эти годы для уменьшения «утечки мозгов» в частный сектор.

⁷ Там же.

⁸ На 2008 г. Сингапур в индексе восприятия коррупции «Трансперенси Интернешнл» находился на 4 месте. [Электронный доступ] http://www.transparency.org.ru/doc/CP1%202008_press%20release_Rus1_01216_1.pdf.

⁹ Там же.

При пересмотре в 1989 и 1994 гг. зарплаты высшим государственным служащим Сингапура повысили до такой степени, что они стали самыми большими в мире. Тем не менее эта формула не означает ежегодного автоматического увеличения жалования, потому что доходы частного сектора то повышаются, то понижаются. Когда в 1995 г. доходы в частном секторе снизились, в 1997 г. было соответственно уменьшено и жалование всех министров и высших должностных лиц¹⁰.

Руководство Сингапура было уверено, что большие расходы на избирательную кампанию являются проклятием многих азиатских стран. Затратив значительные средства на выборы, победители должны не только вернуть потраченные деньги, но и накопить средства для следующих выборов. Это служит побудительным мотивом для реализации коррупционных схем. Поэтому лидеры Сингапурской партии народного действия¹¹ постарались снизить издержки на ведение избирательных кампаний. У партии не было необходимости пополнять казну после выборов и раздавать подарки избирателям в период между выборами. «Мы добивались того, что люди вновь и вновь голосовали за нас, тем, что создавали рабочие места, строили школы, больницы, общественные центры. Эти социальные блага изменили жизнь людей и убедили их в том, что будущее их детей – с ПНД. Оппозиционные партии также не нуждались в деньгах. Они побеждали наших депутатов, потому что избиратели хотели, чтобы оппозиция в парламенте оказывала давление на правительство»¹².

Бюро по расследованию случаев коррупции

В реализации антикоррупционного законодательства на практике весьма велика роль специального агентства – Бюро по расследованию случаев коррупции. Это правительственное агентство, расследующее и преследующее коррупцию в государственном и частном секторах¹³, было учреждено еще Британским колониальным правительством в 1952 г.

¹⁰ Там же.

¹¹ ПНД – Партия народного действия – лидирующая политическая сила в Сингапуре. Неизменно доминирует в парламенте страны, начиная с провозглашения независимости в 1959 г.

¹² Ли Куан Ю. Там же. Необходимо все же отметить, что Сингапур называют фактически однопартийной страной и обвиняют ПНД в подавлении оппозиции, несмотря на наличие оппозиционных партий в парламенте. «Репортеры без границ» ставят Сингапур на 140-е место в индексе свободы прессы из 167 стран.

¹³ [Электронный доступ] http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=201.

А Закон о предотвращении коррупции¹⁴, вступивший в силу в 1960 г., наделил Бюро обширными полномочиями в расследовании.

Правительство Сингапура признавало, что предусмотренные законом наказания не будут действенными, если они не опираются на эффективное правоприменение. Именно поэтому оно сделало Бюро универсальным антикоррупционным агентством. Несмотря на то что основной его функцией является расследование коррупции, оно наделено полномочиями вести следствие и по прочим уголовным делам, связанным с фактами коррупции.

Основные функции Бюро: рассмотрение жалоб, содержащих обвинения в коррупции в общественной и частной сферах, расследование случаев халатности и небрежности, допущенных государственными служащими, а также проверка законности их действий и решений. На первый взгляд эти функции соответствуют функциям Прокуратуры РФ. Но на практике наблюдаются разительные отличия.

Методы работы Бюро поистине авторитарны. Оно имеет исключительное право без решения суда задерживать и обыскивать подозреваемых в коррупционных деяниях, если на то есть основания в соответствии с законом. Может вести расследование не только в отношении подозреваемого, но также его родственников и поручителей, проверять любые их банковские, долегие и расчетные счета и финансовые записи. Может вызывать на допрос свидетелей, а также расследовать любые правонарушения, вскрывающиеся в ходе изучения коррупционного дела.

«Бюро вызывает страх в сердцах многих сингапурцев, особенно склонных к коррупционным действиям. Сингапурская бюрократия боится Бюро, как всевидящего ока правящей партии. Бюро уважают за эффективную работу и утонченные методы действия. Его называют также «Бюро по расследованию заразной жадности»¹⁵.

Бюро вправе привлечь к суду любого гражданина, независимо от его статуса, ранга или вероисповедания. Исключений для высших госслужащих, как это имеет место в России, не делается. Особое внимание уделяется работникам правоприменительных органов и служащим, которые по роду своей деятельности занимают потенциально коррупционные должности.

Так, основанием для уголовного преследования в 2006 г. офицера

¹⁴ Prevention of Corruption Act. [Электронный доступ] http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED.

¹⁵ *Quah Jon S T*. Administrative and Legal Measures for Combating Corruption in Singapore. 1977.

полиции послужил факт получения взяток от иностранцев, которые хотели продлить свое пребывание в Сингапуре. Он вводил в заблуждение службу иммиграции, заверяя ее в том, что иностранцы необходимы полиции в качестве свидетелей. Расследование показало, что чиновник помог 53 иностранкам нелегально продлить свое пребывание в Сингапуре. Он был осужден и заключен на 4 года в тюрьму, на него был также наложен штраф в 26,5 тыс. долл. Все замешанные в преступлении иностранцы были депортированы. В практике российской милиции подобные «шалости» преступком не являются.

Для поддержки прозрачности бизнес-среды Бюро расследует коррупцию и в частном секторе, занимается взятками и откатами. Любое лицо, предлагающее, дающее или берущее взятку или «премию» за приобретение товара у конкретного поставщика, по закону может быть оштрафовано или осуждено на срок, либо и то и другое вместе. В дополнение к этому суд назначает штраф, эквивалентный полученным взяткам. Любое лицо, предлагающее или берущее взятку от имени другого человека, также подлежит наказанию в том же в объеме, как если бы оно действовало от самого себя. Похожие нормы есть и в российском законодательстве. Отличие состоит в том, что в Сингапуре такого рода бизнес-отношения реально преследуются, а в России фирмы-поставщики открыто предлагают откаты работникам фирм-покупателей, преследования за такого рода коррупцию у нас нет.

Объединенное с офисом премьер-министра, Бюро возглавляется директором, напрямую подчиняющимся главе государства. Агентство, таким образом, независимо от полиции и других правительственных ведомств, обладая значительной политической и функциональной независимостью от всей бюрократии, включая чиновников в ранге министров.

Бюро имеет 71 сотрудника — 49 следователей и 22 административных работника. По сути оно представляет собой подразделение администрации премьер-министра Сингапура. В Бюро входят три подразделения: следственное, справочно-информационное и вспомогательное. Следственное подразделение самое большое, оно ответственно за проведение операций Бюро. Его члены сдают законченные расследованием дела главе ведомства, который обращается к прокурору с предложением на основании имеющихся доказательств предпринять предусмотренные законом действия. Если оснований для уголовного преследования недостаточно, директор Бюро с согласия прокурора направляет документы главе отдела, занимающегося дисциплинарными делами.

Справочно-информационная и вспомогательная служба Бюро от-

ветственна за отбор кандидатов для назначения на государственные посты и их дальнейшее продвижение и даже за повышение квалификации государственных служащих. Отбор кандидатов на государственную службу – конкурсный. Он похож на процедуру выдачи разрешений специалистам-иностранцам при получении ими гражданства Сингапура или на тендер подрядчиков за получение государственных контрактов.

Справочно-информационная и вспомогательная служба Бюро поддерживается Исследовательским объединением, которое анализирует рабочие операции склонных к коррупции правительственных отделов и выявляет те слабые места в организации и регулировании работы подразделений администрации, которые служат причиной коррупции.

Административная служба выполняет финансовые и управленческие функции Бюро и обеспечивает канцелярскую поддержку других подразделений¹⁶.

Следователи Бюро наделены следующими полномочиями:

- 1) Производить аресты, в соответствии с законом.
 - Директор и другой особый уполномоченный имеют право арестовывать без повестки любого человека, подозреваемого в коррупционных преступлениях, к которому имеются разумные претензии, если получена информация из достоверных источников.
 - Следователи могут обыскивать любое арестованное лицо при наличии улики незаконной деятельности.
 - Любое лицо, арестованное по таким мотивам, препровождается в отделение Бюро или полиции.
- 2) Правом на изъятие вещественных доказательств. Сотрудники Бюро по выданной повестке могут входить в любое помещение, даже силой, обыскивать его, производить выемку любых документов, статей или имущества, связанных с коррупционными действиями.

Если офицер Бюро имеет разумные основания полагать, что отсрочка в получении повестки сорвет планы расследования, он может воспользоваться правом расследования без получения повестки.

Политическая воля

После получения Сингапуром независимости в 1965 г. его политические лидеры решили стать образцом поведения для чиновников, сде-

¹⁶ Антикоррупционная политика. Фонд ИНДЕМ/ Под. ред. Г. А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004.

лав открытыми все данные о своем состоянии, доходах, коммерческих интересах и финансовых операциях. Премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю заявил: «Сингапур сможет выжить лишь в том случае, если министры и управляющие чиновники будут неподкупны и квалифицированы. Необходимо показать сингапурцам связь между упорным трудом и высокой наградой за него. Только при таком подходе люди, иностранцы и жители страны, станут вкладывать инвестиции в Сингапур; лишь тогда сингапурцы будут работать для самореализации и обеспечат себя и своих детей хорошим образованием, вместо того чтобы мечтать о связях и надеяться на подарки со стороны влиятельных друзей и родственников»¹⁷.

Выступая в Законодательном собрании, министр правительства Онг Панг Бун сказал: «Правительство глубоко осознает, что, несмотря на высокие цели и намерения, власть не сможет выжить, если она не способна перевести свои лозунги в действие, а в ее ряды затесалась коррупция. Поэтому наше правительство намерено принять законодательные и административные меры для уменьшения коррупционных возможностей, расследование таких преступлений будет упрощено, а тот, кто без стыда прибегает к таким преступлениям, будет наказывается особо сурово»¹⁸.

Как показали последующие события, у правительства Сингапура нашлась политическая воля, чтобы реализовать свои планы и намерения на практике.

Антикоррупционное законодательство

В законодательстве многих стран декларируется необходимость борьбы с коррупцией, но лишь некоторые правительства применяют такие строгие и последовательные действия, как в Сингапуре. Дела о коррупции среди служащих, особенно занимающих высокие посты, рассматриваются в Сингапуре с суровостью, граничащей с жестокостью.

В 1959 г. Сингапур был бедной страной, правительство было не в состоянии поднять зарплаты служащим. Альтернативой стало усиление существующего законодательства по уменьшению возможностей для совершения коррумпированных действий и повышению наказания за них.

¹⁷ Address by minister mentor Lee Kuan Yew at the Asian strategy and leadership institute's «World ethics and integrity forum 2005» at Kuala Lumpur on 28 april 2005.

¹⁸ Там же.

Закон о предотвращении коррупции был принят в июне 1960 г. для обеспечения более эффективных мер борьбы с этим явлением. Согласно закону президент страны может назначать директора Бюро, его заместителя и такое количество его помощников и особых следователей, сколько посчитает нужным.

Вид преступления, называемый обычно взяткой, описан в законе термином «коррупционное вознаграждение». Вознаграждения могут принимать разные формы и включать в себя:

- а) деньги или любые подарки, гонорары, займы, награды, комисионные, ценные бумаги, другую собственность или долю в любой собственности, движимой или недвижимой;
- б) предложения любой должности, работы или контракта;
- с) любую уплату, освобождение, погашение долга в рамках любого займа, обязательства и других задолженностей полностью или частично;
- д) любые другие услуги, предпочтения, преимущества любого вида, включая защиту от любого штрафа или неплатежеспособности, настоящей или ожидаемой, а также освобождение от действий или дисциплинарных взысканий, назначенных либо нет, или снисхождение к выполнению любой обязанности или реализации права в рамках профессиональной деятельности;
- е) любое предложение, попытку или обещание любого вознаграждения.

В разделе 8 закона постулируется, по сути, презумпция виновности агента¹⁹ правительства, любого государственного ведомства или государственной общественной организации. Любое вознаграждение, полученное чиновником от лица, искавшего связи с правительством, будет считаться заплаченным коррупционным путем в качестве стимула или награды, пока не доказано обратное. Это фактически переносит бремя доказывания своей невиновности на служащего, который должен убедить суд, что вознаграждение не было получено в рамках коррупционной схемы.

В соответствии со ст. 5 закона лицо виновно в коррупции, когда оно само, либо в соучастии с другими, незаконно подкупает, получает любое вознаграждение для себя или другого человека или выражает согласие на его получение. Незаконно дает, обещает или предлагает любому

¹⁹ В рамках Закона под «агентом» понимают лицо, нанятое на работу или действующее по поручению, включая управляющего, администратора и исполнителя; лицо, обслуживающее правительство или публичные интересы, а также подрядчика и любого человека, на него работающего. «Принципалом» называют работодателя и бенефициара.

человеку вознаграждение, независимо от того, в своих или сторонних интересах, вознаграждая или подстрекая любого человека к действию или бездействию в отношении любого дела, реального либо лишь задуманного.

В соответствии со ст. 6 коррупционное действие считается совершенным, когда агент незаконно принимает или соглашается принять вознаграждение, либо действует или пытается действовать в интересах любого человека, оказывает покровительство чьим-либо интересам либо пренебрегает ими.

Любой человек, вина которого в соответствии с ст. 5 и 6 доказана, должен будет выплатить штраф, сумма которого не превышает 100 тыс. долл., либо заключен в тюрьму на срок до 5 лет, либо и то и другое. Если преступление связано с правительственными контрактами, гражданской службой или в него был вовлечен член парламента, срок заключения может вырасти до семи лет. Помимо штрафа и тюремного заключения, лицу, уличенному в коррупционном преступлении, судом может быть предписано вернуть сумму взятки в виде штрафа.

В соответствии с ст. 26 закона действия человека, отказывающего директору или другому уполномоченному офицеру Бюро в доступе в помещение или в обыске, мешающего офицеру совершать действия, на которые он имеет полномочия в соответствии с законом, не подчиняющегося законным требованиям офицера Бюро и скрывающего информацию, которая на разумных основаниях может быть от него затребована, рассматриваются как правонарушение и могут повлечь наказание в виде штрафа, не превышающего 10 тыс. долл., или заключение под стражу на срок до года, либо оба наказания.

Несмотря на то что закон о предотвращении коррупции обеспечивает защиту личности информантов, заявляющих о коррупционных преступлениях в Бюро, эта защита сразу теряется, если суд подозревает, что человек предоставил ложные сведения в своей жалобе. Любой гражданин, пойманный на даче ложных показаний сотруднику Бюро или гражданскому служащему, расследующему дело, связанное с коррупцией, преследуется по суду за ложный донос.

Вот один из случаев подобного рода. Водитель такси и одновременно уличный торговец получил отказ от арендодателя в продлении договора. Решив отомстить, он направил письмо в Бюро, обвиняя своего арендодателя в даче взятки инспекторам Национального экологического агентства, проверявшим его деятельность. В ходе допроса в Бюро он сфабриковал дальнейшие улики, обвиняющие его арендодателя. В ходе

следствия подлог был раскрыт и таксист был осужден судом за дачу ложной информации о коррупционном преступлении и заключен на месяц в тюрьму.

Антикоррупционное законодательство Сингапура регулярно пересматривается, с тем чтобы закрыть коррупционерам лазейки для ухода от ответственности. За прошедшие годы были внесены следующие изменения:

- Суд получил право назначать преступникам штрафы, эквивалентные размерам полученных взяток, независимо от основного наказания или срока тюремного заключения. Для тех, кто не в состоянии произвести полное возмещение, выносится более строгий судебный приговор.
- Следователи Бюро были наделены более широкими полномочиями.
 - Стало необязательным доказательство того, что лицо, получавшее взятку, было в выгодном положении.
 - Следователи Бюро получили возможность получать информацию об уплаченных налогах.
 - Чиновников обязали декларировать свое состояние (недвижимость, счета в банке, пакеты акций и др.) а также состояние их жен и детей.
 - Суд получил право признавать несоответствие состояния (доходов) и уплаченных налогов в качестве подкрепляющего доказательства факта коррупционных действий.
 - Суд Сингапура получил право привлекать граждан к ответственности за коррупционные преступления, совершенные за пределами страны, на тех же основаниях что и внутри страны.
 - Усилена ответственность за дачу заведомо ложных показаний или ложной информации.
 - Показания сообщника отныне считаются судом не заслуживающими доверия, пока не доказано обратное.
 - Законной практикой стало предоставление гражданами по требованию следователей Бюро нужной им конфиденциальной информации.
 - Закон о коррупции 1989 г. (Конфискация выгод) наделил суд правом конфисковать собственность и денежные средства, происхождение которых лицо, уличенное в коррупции, не может внятно объяснить. В случае смерти ответчика суд вправе принять решение о конфискации его имущества.

Правовая система Сингапура настроена на профилактику коррупции. Глава Министерства юстиции Йонга Пунг Хо сказал в 2002 г.: «Я не сомневаюсь, что в судах можно применять куда более жесткие наказа-

ния, чтобы воспитать в обществе недоверие и отвращение к действиям, наделяющим гражданскую службу сомнительной репутацией и серьезно вредящим беспристрастной работе нашей уголовной системы. Легкое попустительство преступлению, сделанное сегодня, выведет из равновесия эффективность нашей гражданской службы, уменьшив доверие населения к правоприменительным органам и откинув назад усилия правительства по созданию в международном сообществе облика Сингапура как безопасного и свободного от коррупции государства»²⁰.

Административные действия в рамках государственной службы

Любой служащий, в отношении которого есть информация об участии в коррупционных действиях, должен быть наказан. Он может быть обвинен в уголовном преступлении при наличии достаточных для этого доказательств. Чиновник, осужденный за коррупцию, лишается работы, пенсии и прочих льгот.

Если доказательств недостаточно, применяются дисциплинарные процедуры: временное отстранение от службы, понижение в ранге, задержка повышения зарплаты, штраф, выговор и отставка в интересах общества.

Несколько предупредительных мер было использовано для уменьшения вероятных коррупционных действий чиновников:

- замещение второго полицейского офицера постоянными гражданскими следователями;
- устранение потенциальных возможностей для коррупции как в действующих нормах, так и в организации работы ведомств;
- выбор оптимальных административных процедур;
- сокращение и облегчение для граждан разного рода бюрократических процедур;
- соразмерный пересмотр жалования чиновников;
- напоминание государственным поставщикам при подписании контрактов, что дача взятки чиновникам может привести к их разрыву.

«Сингапурский подход к проблеме коррупции опирается на эффективность административного управления. В условиях неэффективного госуправления есть множество лазеек для незаметного и неконтролируемого процветания коррупции, появляются способы провести и обойти

²⁰ [Электронный доступ] http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=201.

систему. Эффективное администрирование могут обеспечить лишь люди, имеющие самоуважение и достаточную оплату, достоинство и полноту намерений. Обеспечив им все это, можно, скорее всего, оградить их от коррупции и уменьшить возможность для предательства ими своей гражданской и личной совести»²¹.

С чиновниками, особенно из правоприменительных органов, проводятся регулярные беседы о ловушках коррупции. Им даются советы о том, как случайно оказаться не вовлеченным в коррупционные схемы. Чиновников предостерегают об ответственности в рамках Закона о предотвращении коррупции. Сотрудники Бюро также регулярно читают студентам колледжей лекции об опасности коррупционных схем, как для них, так и для общества.

Применяется разного рода профилактические меры для уменьшения возможностей возникновения коррупционных отношений, особенно в государственных учреждениях: облегчение громоздких процедур, устранение задержек в предоставлении разрешений и лицензий и т. п.

Государственные служащие каждый год обязаны подать специальную декларацию об отсутствии у них долгов. Считается, что погрязший в долгах чиновник скорее пренебрежет своими должностными обязанностями ради собственной выгоды, то есть будет вовлечен в коррупционные схемы. Предоставление чиновником ложных сведений в такой декларации приводит к его увольнению с госслужбы.

Как уже отмечалось, каждый чиновник при приеме на службу и далее ежегодно обязан декларировать свое имущество и инвестиции в бизнес, включая вложения жены и зависимых от него детей. Несоответствие доходов и получаемого жалования ведет, как минимум, к административному расследованию. Если чиновник владеет долями в частных компаниях, ему могут предложить продать паи и акции во избежание конфликта интересов.

Чиновникам запрещено принимать любые подарки в виде денег или в любой другой форме от людей, состоящих с ними в деловых отношениях, а также принимать приглашения, способные поставить его в любого рода зависимость. Если чиновник не может отказаться от подарка (например в соответствии с протоколом визита иностранной делегации), он может его принять, но должен незамедлительно передать главе своего департамента. Впрочем, чиновник может взять предмет, если предварительно заплатит за него по цене, определенной государственной бухгалтерией.

²¹ South China Morning Post, август 1973 г.

Пределы ответственности госслужащих

Список того, что чиновникам Сингапура делать позволено²² :

1. Сообщать о любых коррупционных проявлениях.
2. Избегать неформальных отношений с членами общества, вступающими с чиновником в официальные отношения, чтобы избежать предвзятости и фаворитизма.
3. Указывать на личный интерес в любом бизнесе и интерес своей семьи. Отстраняться от надзора над такими проектами.
4. Общаться с любым человеком, с которым он вступает в официальные отношения, равноправно и честно без боязни и протекции.
5. Знакомиться с положениями Закона о противодействии коррупции, а также с установками и инструкциями управляющего ведомства.
6. Консультироваться с начальником в случаях, когда возникают сомнения относительно обоснованности того или иного действия.
7. Всегда быть лояльным ведомству и придерживаться его интересов.

Список того, что делать нельзя:

1. Принимать любые награды от любого члена общества в качестве платы за услугу.
2. Принимать подарки за уклонение от действий.
3. Принимать плату за проявление или не проявление расположения кому-либо против долга.
4. Намеренно допускать ошибки в официальных документах, а также делать лживые и неверные заявления.
5. Принимать подарки, приглашения на обед или совместные развлечения от любого лица, с которым чиновник состоит в официальных отношениях.
6. Заниматься какой-либо внеурочной работой или коммерческой деятельностью без письменного разрешения властей.
7. Принимать вознаграждение за свои услуги от кого-либо в качестве платы за свои профессиональные обязанности.
8. Принимать вознаграждение или компенсацию от любого поставщика за внеурочную работу по надзору за его проектом;
9. Вкладываться в бизнес любого предпринимателя, с которым чиновник состоит в официальных отношениях.

²² [Электронный доступ] http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=201.

10. Принимать комиссионные и откаты от поставщиков, оказывающих услуги.

11. Соглашаться на предложения по бесплатному обслуживанию (помощь с транспортом, реконструкцией) от любого лица, с которым чиновник имеет деловые отношения.

12. Вступать в неформальные отношения с любым лицом, с которым чиновник имеет официальные отношения, и проявлять фаворитизм.

13. Принимать предложения отправиться в заграничную поездку от поставщиков под видом обучения или обзора заграничной продукции.

14. Проводить официальные встречи или переговоры на территории поставщика или в публичных местах, если для этого нет причин.

15. Посещать офис или дом любого лица, с которым чиновник состоит в официальных отношениях.

16. Занимать деньги (открыто или тайно) у поставщика, с которым чиновник состоит в деловых отношениях.

17. Позволять поставщику оплачивать свои счета или займы.

18. Ставить личные интересы выше служебного долга.

19. Наносить вред правительству, например давая советы поставщику по использованию лазеек в контрактах.

Что можно позаимствовать из Сингапурского опыта

Достижения Сингапура в сфере борьбы с коррупцией впечатляют. Авторитарными методами правительство держит под контролем бюрократию, успешно справляется с задачей предупреждения коррупции. И во многом за счет этого обеспечивает благоприятный инвестиционный климат Сингапура. Но заработают ли эти методы в России?

Как правило, агентства, подобные сингапурскому Бюро по расследованию случаев коррупции, создаются там, где коррупция проникла в суд, прокуратуру, в органы полиции и спецслужбы. Практически все подобные агентства учреждены именно в азиатских странах, осознавших степень угрозы коррупции, и лишь один такой аппарат создан в Новом Южном Уэльсе — одном из штатов Австралии²³.

Обычно такие органы независимы от других правоохранительных структур и напрямую подчиняются высшему руководителю страны. Отбираются в них самые достойные и безупречные кадры. Они наделяются чрезвычайными полномочиями для проведения оперативных и след-

²³ Антикоррупционная политика. Фонд ИНДЕМ/ Под. ред. Г. А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004.

ственных действий на фоне эффективной системы общественного надзора за своей деятельностью.

Вряд ли возможно воспроизвести сингапурскую антикоррупционную стратегию целиком, так как город-государство имеет свою неповторимую историю, географическое расположение и особенности политического управления. «Сравнивать Россию с Сингапуром и перенимать его методы контрпродуктивно. Нужно учесть разные масштабы не только явления, но и государств. Если бы Россия была величиной с Сингапур, что равносильно прежнему Черемушкинскому району Москвы, то авторитарные методы борьбы с коррупцией возможны. В масштабах всей России это нереально»²⁴.

Если вести борьбу с коррупцией в России по выкроенным в авторитарных условиях лекалам, то где гарантия того, что наши политические лидеры окажутся столь же последовательными, как их сингапурские коллеги? И что жители России, большинство которых страны считают коррупцию нормой, окажут им поддержку? Ведь проведение мер по реальному противодействию коррупции в России требует не только политической воли, огромного административного ресурса и денег, но и далеко не всегда прибавляет популярности инициаторам.

Популярность силовых методов среди широких слоев населения на фоне разгула беззакония с годами лишь растет. Есть опасность того, что инициаторы примут авторитарные методы как самые продуктивные, пообещав расправиться с коррупцией раз и навсегда, вымостив трупам коррупционеров дорогу в светлое будущее. То, что опора только на силовые методы непродуктивна, показывает опыт Китая.

Привлечение к ответственности коррупционеров является лишь частью системных мер по борьбе с коррупцией, особенно в условиях, когда население России не доверяет правоохранительным органам и судебной системе. Необходимо изменить менталитет широких слоев населения России, а тут нужны другие способы.

Организация системного противодействия коррупции помимо непосредственного преследования коррупционеров предполагает проведение мер предупреждения и контроля, пересмотра коррупциогенного законодательства, повышения окладов рядовым чиновникам, эффективную пропаганду идей верховенства закона и «чистых чиновничьих рук». Реальная борьба с коррупцией — это не кампания, для проведения которой назначены сроки. Это направление государственной деятельности, которое должно вестись непрерывно.

²⁴ Георгий Сатаров: интервью на сайте sudanet.ru, май 2009. [Электронный доступ] <http://center.sudanet.ru/?p=136>.

Уровень коррупции в России достиг критических показателей. Об этом свидетельствует хотя бы положение страны в международных рейтингах инвестиционной привлекательности. Похожая ситуация запущена в свое время в Сингапуре — механизм борьбы с коррупцией. Произойдет ли это в России?

В Сингапуре авторитарные методы работают во многом благодаря искреннему желанию политического руководства противостоять коррупции. Оно ведет подчеркнуто скромный образ жизни. Каждый осужденный в совершении коррумпированных действий наказывается, несмотря на размеры банковских счетов и положение в обществе. В противном случае борьба с коррупцией — только видимость. Способна ли на это нынешняя российская власть?

Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт?

Сборник очерков
Под редакцией П.С.Филиппова

Оригинал-макет подготовлен Издательством «Норма».
Технический редактор – Фофанова Н. М.
Художник – Куршева Ю. Н.
Корректор – Брезман А. О.
Компьютерная верстка – Давлатова Н. Н.



Издательство «Норма», 192102, г. Санкт-Петербург, ул. Салова, д. 37.
Сдано в набор 29.04.2010 г. Подписано в печать 21.05.2010 г.
Объем 11,5 п. л. Формат 60 x 90 мм ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Тираж 2500 экз. Заказ № 3191.

Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО «Издательство и типография ордена
Красного Знамени газеты ЛенВО «На страже Родины».
191055, Санкт-Петербург, Дворцовая площадь, д. 10.