



005014596

*На правах рукописи*

**Филиппов Виктор Владимирович**

**АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ США:  
КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ  
АНАЛИЗ**

специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;  
уголовно-исполнительное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

15 МАР 2012

Владивосток  
2012

Работа выполнена на кафедре уголовного права и криминологии  
Юридической школы Дальневосточного федерального университета

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Номоконов Виталий Анатольевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Щедрин Николай Васильевич**  
(Сибирский федеральный университет,  
г.Красноярск)

кандидат юридических наук, доцент  
**Маслов Григорий Федорович**  
(Дальневосточная академия государственной  
службы, г.Хабаровск)

**Ведущая организация:** Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Защита состоится 2 апреля 2012 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.056.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата юридических наук в Дальневосточном федеральном университете по адресу: 690090, Владивосток, ул. Октябрьская, д. 25, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Дальневосточного федерального университета.

Автореферат разослан «25» 02 2012 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент



Н.Н. Коротких

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Коррупция сопровождает человечество на всем протяжении его развития и существования на Земле. Это негативное явление, известное с приснопамятных времен, не обошло «своим вниманием» ни одно государство, ни одну территорию, где существовали группы людей при том или ином политическом режиме и в условиях различных социально-экономических формаций. Тем не менее во все времена власть пыталась бороться с коррупцией или, по крайней мере, свести ее к социально приемлемому уровню терпимости обществом. Не остались в стороне от этой всемирной беды и Соединенные Штаты Америки.

Заселение североамериканского континента сопровождалось проникновением из Старого Света всех социальных «болезней», в том числе и коррупции. Как отмечают исследователи<sup>1</sup> истории американской коррупции Э.Л. Глазер (E.L. Glaeser) и К.Д. Голдин (C.D. Goldin) из университета штата Мериленд: «Медисон, Гамильтон и американские основатели, все столкнулись с проблемой коррупции. Их поиски антикоррупционной формы справедливого Правительства требовали, чтобы они понимали, как коррупция разлагает Правительство». Рождающаяся американская государственность изначально предпринимала все усилия для нераспространения этого порока и проникновения его в создаваемый национальный государственный механизм управления, в том числе искала ответ на вопрос, каким образом противодействовать коррупции и не дать поразить американское чиновничество. По известному выражению первого Президента США Джорджа Вашингтона (1732–1799 гг.): «Немногие люди имеют хорошее качество не поддаться самому высокому предложению цены».

Усилия молодого государства были направлены на создание и постоянное корректирование деятельности всех ветвей власти, в том числе исполнительной. Как результат, к XXI в. Соединенные Штаты подошли с репутацией страны, где государством и обществом принимаются разнообразные меры противодействия коррупции, включая уголовно-правые, организационные, технические, информационные и пропагандистские. Особенностью американских антикоррупционных мер является их разнообразие и оперативность реагирования на появляющиеся новые виды и формы коррупции, что позволяет считать США в этом отношении передовой страной в мире и опыт Соединенных Штатов может быть изучен и использован другими государствами, в том числе

---

<sup>1</sup> Glaeser E.L., Goldin C.D. Corruption and reform: lessons from America's economic history / E.L. Glaeser, C.D. – Goldin Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 2006. – P.23; Washington G., Sparks J. The writings of George Washington: being his correspondence, addresses, messages, and other papers, official and private, selected and published from the original manuscripts. Vol.I / Washington G., J.Sparks. – Boston.: Ferdinand Andrews, 1834. – P.324.

Российской Федерацией, которая за последние годы предприняла значительные усилия в становлении антикоррупционной политики, пополнении национального законодательства нормативными актами, направленными на противодействие коррупции.

Однако отечественные меры противодействия<sup>2</sup>, как это было отмечено на заседании Совета по противодействию коррупции при Президенте РФ 13 января 2011 г., явно недостаточны и требуют дополнений для более эффективного воздействия, что созвучно исследованию, проведенному Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» (Transparency International Russia), изложенному в пресс-релизе, содержащим вывод: «С коррупцией в нашей стране всё как было плохо, так плохо и осталось». По результатам исследования российскими СМИ, во втором квартале 2010 г. наибольшая доля профессиональной коррумпированности по-прежнему приходится на чиновников – 42% от общего количества упомянутых в СМИ фактов взяточничества и злоупотреблений.

Все изложенное может привести к констатации того, что российское общество, государственные структуры, и особенно исполнительные, тяжело поражены тяжким недугом – коррупцией.

Тем не менее, как показывает опыт США, можно эффективно воздействовать на коррупцию, в том числе в сфере исполнительной государственной власти. Как в России, так и в Соединенных Штатах действуют одинаковые механизмы управления государством, имеются общие принципы организации правотворческой и правоприменительной деятельности, наличествуют похожие организационные модели принятия управленческих решений органами власти, и иные аспекты, определяющие деятельность элементов государственного механизма и регламентацию служебного поведения чиновников. Поэтому изучение и использование американского опыта противодействия коррупции может быть полезно для воплощения в российской исполнительной сфере.

**Степень научной разработанности темы.** Теоретические исследования в области противодействия коррупции в США проводились большим количеством американских исследователей, в том числе С.Роуз-Аккерман (S.Rose-Ackerman), М.Джонсоном (M.Johnston), К.Дэйл Голдином (C.Dale Goldin), Т. Комбсом (T.Coombs), Э.Л. Глаузером (E.L. Glaeser). Анализу антикоррупционного американского законодательства посвящены работы политических деятелей и ученых США: А.Б. Едвина (A.B. Ewing), А. Коррадо (A. Corrado), Б. Тиллмана (B. Tillman),

---

<sup>2</sup> Заседание Совета по противодействию коррупции 13 января 2011 г. [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/10068>(дата обращения: 14 июня 2011 г.); Индекс восприятия коррупции [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: [http://transparency.org.ru/CENTER/cpi\\_10.asp](http://transparency.org.ru/CENTER/cpi_10.asp) (дата обращения: 14 июня 2011 г.)

В.С. Биннинга (W.C. Binning), Дж.С. Наема (J.C. Naem), Д.Т. Нунана (J.T. Noonan), Дж.Е. Флойда (J.E. Floyd), Д. Мадингера (J. Madinger), К.Е. Виллиса (C.E. Willis), Л.М. Салингера (L.M. Salinger), М. Джонстона (M. Jonston), М. Филпа (M. Philp), Р. Клитгаарда (R. Klitgaard), Т. Мартина (T. Martin), Ч.Х. Мейера (Ch.H. Meyer).

Проявления коррупции во властных структурах США исследовали: Д. Гирлинг (J. Girling), Дж.С. Гриннас (G.C. Greanias), Д. Мадингер (J. Madinger), Л. Паррис (L. Parris), Р. Маклин-Абороа (R. Maclean-Abaroa), С.М. Бенбридж (S.M. Bainbridge). Влияние коррупции на деятельность государственных органов власти и управления отражено в работах А. Хейденхеймера (A. Heidenheimer), Кнеппа (Knapp), М. Джонсона (M. Johnston), П. Де-Леона (P. DeLeon), С.К. Ивкович (S.K. Ivkovič), С. Банка (S. Banks) и других. Негативные аспекты сотрудничества служащих государственных органов власти с бизнесом в США исследовалась Д. Поупом (J. Pope), Д. Левинсоном (D. Levinson), Ф.Т. Гулленом (F.T. Cullen), М.Л. Бенсоном (M.L. Benson), М.В. Клинардом (M.V. Clinard), П.С. Егером (P.C. Yeager), Э.Х. Сазирлендом (E.H. Sutherland) и другими.

Тем не менее, несмотря на большой объем и обширные направления американских исследований, российское научное сообщество в достаточной степени с ними не знакомо, они подробно не изучались и не анализировались.

Некоторые исследования, касающиеся отдельных аспектов американского опыта, проводились отечественными учеными. Можно отметить работы В.А. Власихина, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, В.М. Николычича, Б.С. Никифорова, В.П. Невейкина, В.А. Номоконова, А.В. Марьяна, А.А. Мишина, Ф.М. Решетникова, К.С. Родионова. Однако они затрагивали либо сугубо административные, либо отдельные меры уголовно-правового характера, либо касались лишь законодательной сферы США, не показывая целостной картины воздействия на коррупцию в американской исполнительной ветви власти.

Ряд российских ученых-исследователей описывает имеющиеся недостатки отечественных мер по противодействию коррупции на современном этапе развития России. Так, при исследовании проблем противодействия коррупции А.А. Аслаханов, В.В. Астанин., Н.Н. Брякин, Б.В. Волженкин, Л. Д. Гаухман, А. И. Долгова, О.Х. Качмазов, А.К. Квициния, Н. А. Лопашенко, А.И. Коробеев, В. В. Лунеев, С.В. Максимов, В.А. Номоконов, Н.В. Щедрин, В.Е. Эминов, П.С. Яни и др. указывали на несовершенство законодательного определения коррупции и уголовно-правовых мер, предусмотренных отечественным законодательством.

За последние годы выполнен ряд диссертационных исследований, посвященных проблемам борьбы со взяточничеством и противодействию коррупционным преступлениям, среди которых можно отметить работы А.А. Аникина, Т.Б. Басовой, В.Н. Боркова, С.М. Будатарова, С.Ф. Вейберг, А.В. Горбунова, Р.А. Гребенюка, В.И. Динеки, А.Б. Ишимова,

И.Д. Козочкина, Е.В. Краснопеевой, С.С. Лут, А.С. Мешерского, П.В. Никонова, К.В. Севрюгина, Д.А. Семенова, Р.Н. Сучкова, Е.В. Тарасовой, А.А. Тирских, С.М. Фоминых, Н.В. Хлоновой, В.В. Шеретова, А.А. Эксановой, Е.В. Яковенко.

Тем не менее, российским правоведам не известен весь спектр теоретических взглядов, теорий и концепций, касающихся проявлению коррупции в государственном механизме, предложенных и развитых американскими учеными. Также неизвестны или известны в небольшой степени формы и методы практического воплощения антикоррупционных мер в государственной исполнительной сфере США.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является изучение мер предупреждения и пресечения коррупции в органах исполнительной власти США на федеральном уровне, уровне штатов и внесение предложений и рекомендаций по совершенствованию мер предупреждения коррупции в органах исполнительной власти Российской Федерации.

Цель исследования опосредуется конкретными задачами исследования:

- выявление сущности понятия «коррупция», которое лежит в основе формирования законодательства США, определение основных признаков коррупции и коррупционного поведения чиновников США;

- определение превентивных мер воздействия для предотвращения совершения коррупционных преступлений в сфере исполнительной власти США;

- определение уголовно-правовых, организационных и иных мер, направленных на борьбу с коррупцией;

- определение проблем в противодействии коррупции в государственной исполнительной ветви власти Российской Федерации с учетом взаимодействия органов власти, правоохранительных органов, институтов гражданского общества и отдельных граждан;

- обобщение теоретических и практических разработок США в вопросах применимости американского опыта противодействия коррупции в России, в деятельности отечественных государственных органов, органов муниципального управления, правоохранительных структур, институтов гражданского общества и отдельных лиц.

**Объект исследования** определяется общественными отношениями в области противодействия коррупции в федеральных государственных исполнительных органах власти США и исполнительных органах штатов.

**Предмет исследования** охватывает различные формы проявления коррупции в сфере государственной исполнительной службы США (на федеральном уровне и уровне штатов), данные о состоянии коррупционных преступлениях в Соединенных Штатах (количество, динамика), систему американских антикоррупционных мер и направления развития мер противодействия коррупции в России на основании американского опыта.

**Методология и методика исследования.** Методологической основой научного исследования является диалектический метод научного познания объективной действительности и системный подход. В качестве специальных методов познания используются: формально-логический, историко-правовой и сравнительно-правовой.

Особая роль историко-правового и сравнительно-правового метода в настоящем исследовании обусловлена тем, что на протяжении многих десятков лет история развития США связана с выработкой и усовершенствованием мер противодействия коррупции, включая изменение законодательства, установление уголовных наказаний для должностных лиц государственных органов в случае совершения коррупционных преступлений, разработку и корректировку правил (стандартов) служебного поведения чиновников с учетом особенностей исполнения служебных обязанностей, совершенствованием государственных мер по организации специализированных контрольных и правоохранительных структур, усилением роли общественных организаций и групп граждан во влиянии на деятельность властных структур, в том числе на исполнительную ветвь власти.

**Эмпирическую базу исследования составили:**

- данные уголовной и судебной статистики, аналитические, фактологические и справочные материалы, содержащиеся в базе данных американских и российских правоохранительных структур, докладах атторнеев, генеральных инспекторов и Федерального Бюро расследований США, Генеральной прокуратуры и МВД России;

- информационные и аналитические данные международной организации по изучению преступности Transparency International, российских и американских организаций, занимающихся изучением общественного мнения и исследованием негативных социальных процессов (ВЦИОМ, институт социологии РАН РФ, государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ, российский фонд «общественное мнение», Ethics Resource Center, GALLUP, National Academy of Science);

- результаты анкетирования (опроса) 312 государственных гражданских служащих Хабаровского края, Сахалинской и Амурской областей по поводу их отношения к действующим мерам противодействия коррупции в РФ;

- результаты анкетирования (опроса) 302 жителей Хабаровского края, Еврейской автономной (ЕАО) и Сахалинской областей, 197 экспертов (сотрудников правоохранительных органов – следователей и оперативных уполномоченных полиции, наркоконтроля, следователей Следственного комитета РФ, работников прокуратуры) из Хабаровского края, ЕАО, Сахалинской и Амурской областей по вопросам отношения их к использованию доносителей (информаторов) в выявлении фактов коррупции.

**Теоретическую основу исследования** составили труды отечественных авторов по уголовному праву и криминологии, интервью и официальные выступления российских политических и государственных деятелей, а также труды исследователей и государственных деятелей США, касающиеся теоретических аспектов коррупции в американской исполнительной ветви власти.

**Нормативной основой работы** являются международное законодательство, Кодекс законов США (United State Code), нормативные акты, принятые Президентом и Конгрессом США, нормативные акты Департамента юстиции США, иных федеральных органов власти и органов власти штатов, Конституция Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О противодействии коррупции», иные российские законы и нормативные правовые акты.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в выборе ранее не разрабатывавшейся российскими учеными темы исследования, в которой впервые изучены американские антикоррупционные меры, применяемые в сфере государственной исполнительной власти. Проведен анализ теоретических разработок и исследований американских ученых — правоведов, определены формы коррупционных проявлений и дана характеристика преступлений, относимых в США к коррупционным. Данное исследование позволило выявить основные средства, используемые в Соединенных Штатах для противодействия коррупции в государственном управленческом механизме и предложить их для практического воплощения в России для более эффективного воздействия на отечественный бюрократический аппарат в целях борьбы с коррупцией во всех ее проявлениях.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Предложено авторское определение коррупции, отвечающее целям диссертационного исследования и разработанное на основе изучения законодательства США и России, правоприменительной практики деятельности правоохранительных органов обеих стран. А именно предлагается новая редакция ст.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: «Коррупция определяется как противоправное деяние, осуществляемое вопреки интересам общества и государства, совершаемое лично или через посредников, путем предоставления или получения преимуществ и выгод имущественного или неимущественного характера, с использованием преимуществ служебного положения, на постоянной или временной основе, для достижения личных или групповых целей».

2. Автором выявлена специфика основных подходов к противодействию коррупции в государственной исполнительной сфере США:

- на федеральном уровне и уровне штатов законодательство предусматривает широкий спектр коррупционных преступлений;



- имеется федеральный государственный уполномоченный орган (Департамент юстиции США), отвечающий за выявление коррупционных преступлений и преследование лиц, их совершивших;

- предусмотрена конфискация в качестве одного из уголовных наказаний;

- предусмотрена возможность применения гражданских штрафных санкций как альтернатива уголовному наказанию.

- законодательно определены и детализированы стандарты служебного поведения государственных служащих, которые подробно определяют характер и правила служебного поведения, в том числе в зависимости от характера исполняемых обязанностей и основных функций государственного органа;

- наличие развитой сети независимых государственных специализированных органов (управление Генерального Инспектора, управление этики), находящихся в каждом департаменте США и штате, контролирующих расходование финансовых средств, материальных ресурсов, служебное поведение чиновников и дающих рекомендации по наиболее эффективному использованию ресурсов, имеющихся в распоряжении департамента или штата, с целью недопущения совершения правонарушений, связанных с осуществлением властных полномочий;

- законодательно закреплена возможность для граждан на платной основе (за вознаграждение) сообщать в уполномоченные государственные органы о фактах коррупции и неправомерного использования бюджетных средств, что является немаловажным фактором в противодействии корыстной преступности и служит одним из средств участия американцев в правоохранительной деятельности;

- законодательно установлена обязательность прохождения психофизиологических исследований (тестирование с использованием полиграфа) для кандидатов на государственную службу и государственных служащих, что позволяет выявить широкий спектр лиц, осуществляющих властные полномочия, причастных к совершению должностных преступлений;

- установлена невозможность продолжать государственную службу чиновниками, осужденными за совершение преступлений;

- законодательно определена обязанность для государственных структур предоставлять информацию о своей деятельности населению, общественным организациям и отдельным гражданам, в том числе путем присутствия на коллегиальных открытых собраниях.

Выявленные особенности позволяют говорить о наличии целостной антикоррупционной системы в государственной исполнительной сфере США.

3. На основе изучения опыта США автором сформулированы основные возможные направления оптимизации системы противодействия коррупции в России. К ним, в частности, относятся:

- законодательное предоставление права государственным органам (Счетная Палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ) контролировать правомерность и обоснованность принятия управленческих решений руководителями государственных (муниципальных) органов, направленных на расходование финансовых и материально-технических средств;

- формирование у населения нетерпимого отношения к фактам коррупции путем материального поощрения граждан для сообщений о подобных фактах в уполномоченные государственные органы;

- установление в федеральном законодательстве обязанности прохождения специализированных психофизиологических исследований для кандидатов на государственную службу и служащих.

4. С учетом позитивного опыта США автор вносит ряд предложений по оптимизации российского специализированного антикоррупционного законодательства. В их числе:

- установление обязанности для руководителя государственного (муниципального) органа незамедлительно сообщать в органы прокуратуры или иные правоохранительные органы о факте наличия конфликта интересов в деятельности государственного (муниципального) служащего. Предлагается дополнить ст. 10 «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе» Закона «О противодействии коррупции» частью 3 в следующей редакции: «3. В случае выявления конфликта интересов государственного (муниципального) служащего либо совершения государственным (муниципальным) служащим правонарушения, связанного с исполнением служебных обязанностей, руководитель государственного (муниципального) органа обязан незамедлительно сообщить об этом прокурору или в иные правоохранительные органы с целью принятия мер реагирования, предусмотренных российским законодательством»;

- установление обязанности для руководителя государственного (муниципального) органа сообщать прокурору о факте не предоставления государственным (муниципальным) служащим в установленный срок сведений о доходах, имуществе, имущественных обязательствах, или предоставление сведений, не соответствующих действительности. Предлагается дополнить ст. 6 «Меры по предотвращению коррупции» Закона «О противодействии коррупции» пунктом 7 в следующей редакции: «7. Руководитель (наниматель) обязан в трехдневный срок письменно сообщать прокурору о факте нарушения государственным или муниципальным служащим обязанностей представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и факте конфликта интересов».

5. Автор обосновывает ряд предложений по внесению соответствующих новелл в УК РФ:

а) о восстановлении в системе уголовных наказаний института конфискации имущества, в том числе для виновных в совершении корруп-

ционных преступлений, и урегулировании процедуры выявления имущества, подлежащего конфискации. В этих целях предлагается:

- дополнить ст.44 УК РФ пунктом «о» в следующей редакции: «о) конфискации имущества»;

- отнести конфискацию имущества как к основным, так и дополнительным видам наказаний и изложить ч.2 ст. 45 УК РФ в новой редакции: «Штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничение свободы и конфискация имущества применяются в качестве как основных, так и дополнительных видов наказаний»;

б) о криминализации неправомерного отказа должностных лиц государственных органов (органов местного самоуправления) в допуске для присутствия на коллегиальном заседании государственного органа (органа местного самоуправления). В этих целях предлагается изложить диспозицию ст.140 УК РФ в новой редакции: «Неправомерный отказ должностного лица гражданину в допуске для присутствия на коллегиальном заседании государственного органа, органа местного самоуправления или отказ гражданину в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан-... »;

в) о криминализации неправомерного содействия в поступлении на государственную (муниципальную службу) РФ должностными лицами государственных органов (органов местного самоуправления). В этих целях предлагается дополнить часть 3 ст. 286 УК РФ пунктом «г»: «с оказанием неправомерного влияния должностного лица с целью содействия поступлению кого-либо на государственную или муниципальную службу Российской Федерации, - ...».

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается, прежде всего, в том, что оно предназначено для анализа проблем, имеющих важное значение для российского общества в противодействии коррупции. На основе теоретического анализа американского опыта деятельности государственных органов и общественных организаций США, связанных с противодействием коррупции, сделаны выводы о мерах, которые могут быть использованы для совершенствования уголовного законодательства Российской Федерации, совершенствования профилактической деятельности отечественных государственных структур и институтов гражданского общества, практической деятельности правоохранительных органов, выявляющих и расследующих факты коррупции.

Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе по курсам уголовного права и криминологии в целях улучшения подготовки специалистов для государственной (муниципальной) службы и правоохранительной системы Российской Федерации.

Кроме того, положения и выводы, содержащиеся в настоящей диссертации, могут быть использованы в научно-исследовательской работе более объемного характера для дальнейшего исследования опыта США в противодействии коррупции и его возможного использования в России для разрешения отечественных проблем борьбы с данным негативным явлением.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения настоящего исследования, выводы и предложения *докладывались* автором на заседаниях кафедры уголовного права и криминологии Юридической школы Дальневосточного федерального университета, научно-практической конференции «Проблемы реализации Национального плана противодействия коррупции в Дальневосточном федеральном округе» (г. Хабаровск, 2009 г.), на 6-й сессии Дальневосточной криминологической школы Владивостокского Цент-ра по изучению организованной преступности при Юридическом институте ДВГУ «Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики» (г. Владивосток, 1-6 июля 2009 г.), научно-практической семинаре «Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития (г. Владивосток, 2010 г.), научно-практическом семинаре «Российско-американский опыт противодействия коррупции» (г. Владивосток, 2011 г.) и семинаре Летней криминологической Школы Владивостокского Центра по изучению организованной преступности и коррупции «Антикриминальная и антикоррупционная политика» (г. Владивосток, 13-18 июня 2011 г.), *изложены* в 26 научных статьях, в том числе 7 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Материалы исследования широко используются автором в учебном процессе при проведении занятий со студентами Дальневосточной Академии государственной службы (ДВАГС), слушателями института переподготовки и повышения квалификации (ИППК) ДВАГС, государственными (муниципальными) служащими органов государственной власти и местного самоуправления субъектов Дальнего Востока.

**Структура диссертационного исследования.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, приложения и списка использованной литературы. Объем работы соответствует требованиям ВАК, а ее структура определяется целью и задачами исследования.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность выбранной темы; определяются цели и задачи исследования, объект и предмет; методология и методика исследования; эмпирическая база; приводится обоснование научной новизны работы, теоретической и практической значимости; приведены и обоснованы основные положения, выносимые на защиты; указаны сведения о научной и практической апробации результатов диссертационного исследования.

*Первая глава* «Становление и развитие мер противодействия коррупции в США» состоит из двух параграфов.

*Первый параграф* «Развитие антикоррупционных мер в США в период XVIII – XXI вв.» посвящен рассмотрению развития законодательных мер<sup>3</sup> противодействия коррупции в США с момента обретения суверенитета до наших дней. В первую очередь это касается Конституции США, принятой 17 сентября 1787 г. и установившей, что: «Президент, Вице-Президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть отстранены от должности после осуждения в порядке импичмента за государственную измену, взяточничество или другие серьезные преступления и неопасные преступления». Однако, Конституция не устанавливала запрещения для членов высшего законодательного органа страны, Конгресса США, получать подарки, брать взятки от политических партий и коммерческих предприятий. Поэтому в 1853 г. был принят Федеральный закон «О предупреждении обманов в Казначействе Соединенных Штатов» (An Act to Prevent Frauds upon the Treasury of the United States), которым устанавливался запрет на получение взяток членами Конгресса, так как это в конечном итоге влияло на принятие законов, регламентирующих финансовую деятельность государственных органов, участвующих в пополнении и расходовании федеральных бюджетных средств. Дальнейшее ужесточение противодействию коррупции было связано с принятием в 1907 г. Закона «Тиллмана» (The Tillman Act of 1907), который запрещал любые пожертвования частных компаний в адрес политических партий в связи с выборами, предусматривая наказания, в зависимости от сумм, в виде штрафа или лишения свободы. Также в 1910 году был принят Федеральный закон «О коррупционных практиках» (The Federal Corrupt Practices Act), известный как закон «О публичности» (The Publicity Act), обязывающий партии и их кандидатов, выдвигаемые на руководящие государственные посты (включая исполнительную власть), предоставлять сведения о финансовом состоянии партий, кандидатов и формах использования средств в период проведения выборной кампании.

В 1926 г. Конгресс одобрил создание *Свода законов США* (United State Code), состоящий к настоящему времени из 50 разделов (Титулов). Один из них, 18 Титул, был назван «Преступления и уголовная процедура» (Crimes and Criminal Procedure)<sup>4</sup>, в котором в Главе 11 определяются и предусматриваются наказания за взяточничество, незаконные по-

<sup>3</sup> Jordan T.L. The U.S. Constitution And Fascinating Facts About It / T.L. Jordan. – II.: Oak Hill Publishing Company, 2006. – P.31.; Noonan J.T. Bribes / J.T. Noonan. – LA.: University of California Press, 1987. – P.453.; Binning W.C.. Encyclopedia of American parties, campaigns, and elections / W.C. Binning, L.E. Esterly, P.A. Sracic – NY.: Greenwood Press & Post Road West, 1999. – P.169.

<sup>4</sup> Title 18-Crimes and Criminal Procedure. United States Code: 2000, Supplement 2, Titles 1-18 / House, Office of the Law Revision Counsel. – Wa.: Government Printing Office, 2000. – P.1279.

дарки и конфликт интересов для конгрессменов и государственных должностных лиц, в том числе §201 «Взятничество государственных должностных лиц и свидетелей» (Bribery of public officials and witnesses).

В конце 1950-х гг. вступил в силу Закон «Хоббса» (Hobbs Act), который предусмотрел наказания за вымогательство, совершаемое государственными служащими, под прикрытием полномочий (или якобы от имени) органа власти. Многочисленные случаи коррупции со стороны должностных лиц исполнительной власти, которые способствовали деятельности организованных преступных группировок, привели к принятию в 1970 г. Закона «Об организациях, находящихся под влиянием вымогательства и коррупции» (The Racketeering Influenced and Corrupt Organization Act или RICO)<sup>5</sup>, предусматривающий наказание за получение взятки, (штрафы на различные суммы и тюремное заключение до 20 лет).

Для установления более эффективного контроля за деятельностью федеральных чиновников и коммерческих предприятий США с 1977 г. начал действовать Федеральный закон «Об иностранных коррупционных практиках» (The Foreign Corrupt Practices Act), направленный на недопущение условий формирования коррупции, и запрещающий производить «платежи иностранным должностным лицам с целью получения или поддержания бизнеса»<sup>6</sup>. В 1998 г. данный закон дополнился Федеральным законом «Против международного взятничества» (International Anti-Bribery Act of 1998), который установил запрет для физических и юридических лиц США, «влиять, давать взятки или изыскивать помощь от должностного лица другой страны», тем самым начало осуществляться воздействие не только на «домашнюю коррупцию», но и международные коррупционные схемы с участием американского чиновничества.

С 1986 г. начал действовать Федеральный закон «О контроле за отмыванием денег» (Money Laundering Control Act 1986), предусматривающий наказание для государственного служащего, участвующего в отмывании доходов, добытых преступным путем (штраф и(или) лишение свободы до 10 лет).

В связи с террористическими актами в США в 2002 г. вступил в силу Федеральный закон «Патриот» (P.A.T.R.I.O.T) или «Закон об объединении и усилении Америки предоставлением должных требуемых инст-

---

<sup>5</sup> Floyd J.E. RICO state by state: a guide to litigation under the state racketeering statutes / J.E. Floyd. – IL.: Inquire at Book Publishing, American Bar Association, 1998. – P.998. ; §1963.Criminal penalties. Chapter 96. 18U.S.C. [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: [http://www.law.cornell.edu/uscode/18/uscode\\_sup\\_01\\_18\\_10\\_I\\_20\\_96.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/18/uscode_sup_01_18_10_I_20_96.html) (дата обращения: 20 мая 2010 г.)

<sup>6</sup> Greanias, G.C. The Foreign Corrupt Practices Act: anatomy of a statute / G.C. Greanias, D. Windsor. – NY.: Lexington Books, 1982. – P.187; Volume 144-Part 19.Congressional Record. October 19, 1998 to December 19, 1998. Proceeding and Debates of the 105 the Congress, Second Session. – Wa.: United States Government Printing Office, 1998. – P. 27350.

рументов, чтобы пресечь и препятствовать терроризму» (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001). Хотя в целом данный закон направлен на борьбу с терроризмом, однако он содержит положения, определяющие ответственность государственных чиновников за коррупцию<sup>7</sup>. Например, ст.315 предусматривает уголовное наказание не только за взятку, но и за присвоение имущества, кражу или растрату, если это связано с фактом терроризма.

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. американское общество начала сотрясать череда скандалов<sup>8</sup>, связанных с гигантами национальной экономики ENRON CORPORATION, WORLDCOM, ADELPHIA COMMUNICATIONS CORPORATION. Расследование, проведенное под контролем Конгресса, выявило, что финансовая деятельность указанных корпораций в основном была основана на нарушениях американского законодательства (сокрытие доходов от налогообложения, коррупция с участием правительственных чиновников, фальсификация отчетной финансовой и бухгалтерской документации). Результатом явилась принятие федерального закона «Сарбейнса-Оксли» (The Sarbanes-Oxley Act), установивший новые стандарты для американского бизнеса, в том числе закон предъявил жесткие требования к процедурам внутреннего контроля (аудита) финансовых институтов и корпораций США, введению тщательного управленческого учета, установлению максимальной прозрачности финансовых операций и предоставление полной открытой информации государственным правоохранительным органам и органам контроля за финансами.

В настоящее время все перечисленные федеральные законодательные американские акты действуют в той или иной редакции, регламентируя поведение юридических лиц и чиновников и устанавливая запреты на совершение определенных действий.

Во втором параграфе излагаются основные подходы к определению коррупции и ее видам, данные американскими учеными-правоведами, а также изложено теоретическое обоснование мер противодействия и их практическое воплощение. Например, известный американский исследователь проблем коррупции М. Джонстон (M. Jonston), профессор университета Колгейт (Colgate University), Нью-Йорк, определяет ее, как «...поведение, отклоняющееся от того, которое предписано должностному лицу имеющимися правилами, и обусловленное желанием получить материальные или

---

<sup>7</sup> Ewing A.B. The USA Patriot Act Reader / A.B. Ewing. — NY.: Nova Science Publishers, Inc., 2005. — P. 133.

<sup>8</sup> The Real Enron Scandal [Электрон. ресурс]. — Доступно из URL: <http://archive.newsmax.com/archives/articles/2002/1/28/155951.shtml> (дата обращения: 24 декабря 2010 г.); S.M. Bainbridge. The complete guide to Sarbanes-Oxley: Understanding How Sarbanes-Oxley Affects Your Business / Bainbridge S.M. — MA.: Adams Media, 2007. — P. 265.

статусные преимущества для себя, своей семьи или связанной с собой узкой группы лиц, а также нарушающие ограничения на вмешательство по личным мотивам в отправление должностных функций»<sup>9</sup>. Он же дополняет: «Коррупция связана со злоупотреблением доверием для личной выгоды, которая часто, но не всегда, выражается в форме денег».

Другой исследователь, *Марк Филл* (Mark Philp), член ученого сообщества Оксфордского университета пишет, что «коррупция случается когда: должностное лицо (А), действующее с личной целью, нарушает нормы государственного учреждения и причиняет ущерб обществу (В), чтобы получить выгоду от третьей стороны (С), которая вознаграждает А за доступ к товарам и услугам, которые С иначе бы не добыл»<sup>10</sup>.

Американские исследователи считают, что коррупция, как социальное и правовое явление, не однородна. Например, *Сюзан Роуз-Аккерман* (Susan Rose-Ackerman), профессор *Йельской школы права* (Yale Law School), подразделяет коррупцию «на политическую, связанную с процессом принятия закона, и на административную, обусловленную их применением»<sup>11</sup>.

Резюмируя основные положения определения коррупции и мер противодействия, данные американскими исследователями, следует отметить, что:

1) Коррупционная деятельность должностных лиц, в том числе государственного аппарата, охватывает не только получение вознаграждения материального характера, но и выгод нематериального характера.

2) Деятельность чиновников, выходящая за рамки служебных полномочий, рассматривается как совершение коррупционных правонарушений.

3) К должностным лицам государственных исполнительных органов относятся любые лица, принимающие управленческие решения, значимые для других лиц.

4) Правоприменительный акцент сделан на предупреждение и регламентацию служебного поведения чиновников.

5) Доносительство о фактах коррупции рассматривается государством как весьма действенная мера выявления подобных правонарушений.

6) Карательные меры со стороны государства связаны, прежде всего, с применением штрафов и отчуждением имущества лиц (конфискация), совершивших коррупционные правонарушения, так как считается, что штрафные санкции не только намного действеннее, чем иные

<sup>9</sup> Джонстон М. Понск определений: качество политической жизни и проблема коррупции / Джонстон М. // Международное жюри социальных наук. – Париж, – 1997. – № 16.; Johnston M. Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy / M. Johnston. – NY.: Cambridge University Press, 2005. – P.11.

<sup>10</sup> Sampford S. Measuring Corruption / S. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, F. Galting. – Burlington.: Ashgate publishing Limited, 2006. – P.45.

<sup>11</sup> Rose-Ackerman S. Corruption and Government: causes, consequences and reform / S. Rose-Ackerman – Cambridge, United Kingdom.: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999. – P.27-174.



виды наказаний, но и являются немаловажным источником пополнения государственного бюджета.

7) Жесткая регламентация и установление рамок (пределов) функционирования государственных органов и деятельности чиновников определяется как важная составляющая антикоррупционной деятельности.

8) Общество должно и имеет право знать о деятельности различных элементов государственного механизма управления, с тем, чтобы непосредственно или опосредованно, через своих представителей в законодательной власти, или непосредственно путем участия институтов гражданского общества в государственном управлении, влиять на политику, в том числе политику противодействия преступности.

**Вторая глава** «Система и механизм реализации антикоррупционных мер в сфере государственной исполнительной власти США» состоит из трех параграфов.

**Первый параграф** «Виды коррупционных правонарушений в сфере исполнительной власти США и меры ответственности за их совершение» посвящен описанию коррупционных преступлений, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством штатов, и охватывает не только преступления, связанные с получением незаконных доходов чиновниками, но также совершенные с использованием власти или служебного положения, даже если получение подобных доходов не являлось целью для виновного.

Предусмотрено, что подобные деяния могут быть совершены *«специальными правительственными служащими»* (special Government employees), *«государственными служащими»* (state employees), *«исполнительными должностными лицами»* (executive officers) или *«административными должностными лицами»* (administrative officers), которые включают в себя лиц, на постоянной или временной основе, с оплатой или без таковой, действуют в интересах любого государственного органа.

Законодательство США, как федеральное, так и штатов, имеет ряд характерных особенностей:

1) Коррупционными преступлениями считаются не только связанные с получением, вымогательством, требованием и намерением получения выгоды финансового, материального и не материального характера, но и злоупотребление властью или превышение должностных полномочий.

2) Коррупционные преступления выделяются в отдельную группу, структурно обособленную от других преступлений, что указывает на особое внимание власти на установление запретов на совершение подобных деяний должностными лицами государственных органов власти и управления.

3) Установлена ответственность за «кумовство» и «протекцию» при назначении на должность в государственное учреждение, тем самым под страхом уголовного наказания запрещается нарушать административный порядок и установленную процедуру трудоустройства, влияющие на нормальное функционирование государственных органов.

4) Особо выделяется наказуемость должностных лиц, в чьи обязанности входит контроль за финансовыми институтами, проведение аудита и проверок выплаты заработной платы, что в целом влияет на финансовую и экономическую стабильность страны, либо проводящих уголовные расследования и принимающих решения об ограничении прав и свобод граждан.

5) Установлена уголовная ответственность государственных служащих за неправомерное влияние или участие в политической деятельности, то есть использование служебных полномочий в интересах политических партий и движений.

6) Все санкции за коррупционные правонарушения в основном связаны с наложением штрафа или обязанностью материально возместить нанесенный вред, величина которого определяется судом, и таким образом исполняется не только уголовное наказание, но и пополняется государственный бюджет;

7) При осуждении виновный увольняется с государственной службы и дисквалифицируется (например, ст.197.230 «Утрата доверия обвиненному государственному должностному лицу» законодательства штата Невада), тем самым власть показывает обществу, что государство незамедлительно освобождается от всех чиновников, совершивших нарушение закона, и государственный механизм должен и будет служить обществу на условиях честности, прозрачности и бескомпромиссности.

*Второй параграф «Система государственных органов, осуществляющих меры по предупреждению и пресечению коррупции в сфере исполнительной власти США» описывает элементы американской системы противодействия коррупции в государственной исполнительной сфере, в том числе показаны направления деятельности по выявлению, пресечению и профилактике коррупции Департаментом юстиции (Department of Justice), Федеральным Бюро расследований (Federal Bureau of Investigation), офисами федеральных атторнеев (Federal Attorney Offices), генеральными атторнеями штатов (State General Attorneys), федеральными департаментами (Federal Departments), Службой внутренних доходов (The Internal Revenue Services), полицией.*

Немаловажная роль отводится *Федеральным генеральным инспекторам (Federal General Inspectors), Генеральным инспекторам штатов (State General Inspectors), осуществляющих постоянный контроль расходования бюджетных финансовых средств, материальных ресурсов департаментами и агентствами и выявляющих факты злоупотребления со стороны должностных лицам департаментов и агентств.*

Контролем соблюдения стандартов служебного поведения чиновников заняты *Управления этики (Ethics Offices), организованные в каждом департаменте и штате. К основным направлениям деятельности относятся выявление конфликта интересов, фактов коррупции и нарушений служебных обязанностей, предусмотренных регламентами служебного поведения.*

В третьем параграфе «Механизм противодействия коррупции» показано взаимодействие и деятельность основных структурных составляющих государственного аппарата и американского общества по противодействию коррупции. Рассмотрены основополагающие и руководящие документы<sup>12</sup>: а) «Стратегия национальной безопасности» (National Security Strategy), утвержденная Президентом Б. Обамой, директивы которой определяют, что необходимо: «эффективно и расчетливо тратить деньги налогоплательщиков. В связи с этим Правительство США обязано действовать самым лучшим образом, планируя финансовые траты, обязывая департаменты и агентства исполнять свои функции с наибольшей отдачей на наибольшей открытостью для американского народа»; «реформировать процедуры проведения государственных закупок и заключения контрактов во избежание расточительства и оплошности при расходовании бюджетных средств»; «соблюдать принцип верховенства закона, что дает силу национальной безопасности. Точность соблюдения законов и соблюдение их требований охраняет американских граждан и их интересы, защищая и сохраняя ценности общества»; повышать «прозрачность» государственных структур. «Американцы имеют право знать как их налоговые отчисления тратятся, но эта информация может быть слабо освещена или недоступна, что налагает на государство и общество обязательства предпринять усилия для наибольшей информированности общества о финансовой деятельности»; б) «Стратегический план департамента юстиции США на 2007–2012 годы» (U.S. Department of Justice. Strategic Plan 2007–2012), который предусматривает: усиление взаимодействия с государственными и общественными структурами, борьбу с коррупцией, обманом, экономической преступностью, защиту гражданских и конституционных прав американцев; в) «Стратегический План ФБР 2004–2009» (FBI Strategic Plan 2004–2009), ставящий борьбу с коррупцией в один ряд с противодействием террористическим атакам и разведывательной деятельности иностранных государств.

Другим важным элементом предупреждения коррупции служит регламентация служебного поведения (стандартов) государственных служащих. Для федеральных служащих подобные стандарты установлены ст.ст. 2635.01–2635.902 «Стандарты этического поведения для служащих исполнительной ветви» (Standards Of Ethical Conduct For Employees Of The Executive Branch)<sup>13</sup> Кодекса Федеральных правил (Code of Federal

<sup>12</sup> Barack Obama. National Security Strategy of the United States // National Security Strategy of the United States (2010 г.) – Washington D.C., 2010. – P.1-52.; U.S. Department of Justice Strategic Plan 2007–2012 [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: [http://www.justice.gov/jmd/mps/strategic 2007-2012 /](http://www.justice.gov/jmd/mps/strategic%202007-2012/) (дата обращения: 12 ноября 2010 г.); FBI Strategic Plan 2004–2009 [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.fbi.gov/stats-services/publications/strategic-plan/> (дата обращения: 14 ноября 2010 г.)

<sup>13</sup> Code of Federal Regulations. Title 5 Administrative Personnel (Pt. Revised as of January 1, 2010). – Wa.: Office of the Federal Register, 1983. – P. 542.

Regulations), которые устанавливают ограничения и запреты для всех федеральных служащих, вне зависимости от департамента или агентства.

В штатах для служащих действуют стандарты служебного поведения, принятые законами штатов и определяющие запреты, за нарушение которых наступает предусмотренная законодательством штата ответственность. Например, в штате Юта принят закон «*Об этике должностных лиц и служащих штата Юта*» (Utah Public Officers' and Employees' Ethics Act)<sup>14</sup>, запрещающий служащим штата: вкладывать финансовые средства в любое предприятие, если это может привести к конфликту интересов; участвовать в сделках, преследующих личный интерес, используя свои должностные полномочия; неправомерно получать вознаграждения за содействие совершению сделки агентством.

Важным ключевым элементом выявления преступлений является использование института *доносителей* (whistleblowers), которыми могут быть лица, сообщающие информацию за вознаграждение о фактах неправомерного использования государственных бюджетных средств, что предусмотрено Федеральным законом «*О ложных утверждениях*» (Federal False Claims Act). Предусмотрено, что доноситель открыто предоставляет подобную информацию в суд. Если сведения находят свое подтверждение в ходе судебного рассмотрения, то доноситель получает вознаграждение в размере от 15 до 25% суммы или стоимости федеральной собственности, полученной кем-либо незаконно.

Для поддержания инициатив граждан в доносительстве применяются различные меры<sup>15</sup>. Например, на национальном уровне действует «*Национальный Центр доносителей*» (National Whistleblowers Center), общественная организация «*Образовательный фонд для налогоплательщиков против обмана*» (Taxpayers Against Fraud Education Fund), пропагандирующие подобную форму выявления, пресечения коррупционных, экономических преступлений и публикующие информационные выпуски на своих Интернет-сайтах о фактах обмана, выявленных доносителями, нашедших подтверждение в ходе судебных слушаний. Для поощрения подобного поведения граждан организации учредили ежегодную премию лучшим доносителям, имена которых публикуются на Интернет-сайтах.

Для защиты доносителей, в том числе федеральных служащих, заявивших о правонарушении, в структуре американского законодательства действует Федеральный закон «*О защите доносителей*» (Whistleblowers

---

<sup>14</sup> Utah Public Officers' and Employees' Ethics Act [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.le.utah.gov/UtahCode/section.jsp?code=67-16> (дата обращения: 14 ноября 2010 г.)

<sup>15</sup> National Whistleblowers Center [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.whistleblowers.org/> (дата обращения: 27 июля 2011 г.); The False Claims Act Legal Center [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.taf.org/> (дата обращения: 27 июля 2011 г.)

Protection Act), определяющий, что если государственный служащий уволен, понижен в должности, временно отстранен от исполнения служебных обязанностей, ему угрожали, тревожили или он подвергался дискриминации в связи с совершенным им сообщением о факте правонарушения, то он должен быть восстановлен в своих правах, должности и ему полностью выплачивается жалование и соответствующая компенсация.

Предусмотрены и более суровые меры для защиты доносителей. Например, §1513 «Месть против свидетеля, жертвы или информатора» (Retaliating against a witness, victim, or an informant) 18 Титула Свода законов США предусматривает преступление<sup>16</sup>, совершаемое с целью препятствования информирования уполномоченных структур о совершении преступления. Если совершено убийство свидетеля (потерпевшего) по мотиву мести за участие в процессуальных действиях, дачу показаний, предоставлении сведений или необходимых документов правоохранительным органам, виновному может быть назначено наказание в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы. В случае попытки совершения убийства виновный может быть осужден к содержанию в тюрьме на срок до 30 лет. А если виновный предпринял какие-либо опасные действия, в том числе неправомерно повлиял на трудовую деятельность свидетеля, жертвы, информатора или на средства их существования с целью помешать предоставлению правдивой информации, то он может быть оштрафован или лишен свободы до 10 лет.

К эффективным действенным мерам относится использование полиграфа или «детектора лжи»<sup>17</sup>. В 1967 г. Президент США Линдон Джонсон (Lyndon B. Johnson) издал меморандум «Использование полиграфа в исполнительной ветви власти» (Use of the Polygraph in the Executive Branch), обязательный для исполнения всеми федеральными органами власти, в котором было определено, что полиграфическое тестирование должны проходить федеральные служащие, занятые в сфере разведки и контрразведки или лица, допускаемые к сведениям особой важности. В 1988 г. был принят Федеральный закон «О защите служащего от полиграфа» (Employee Polygraph Protection Act). Данным законом не запрещено проводить тестирование консультантов и экспертов, работающих

<sup>16</sup> §1513. Retaliating against a witness, victim, or an informant [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/18/1513.html#e> (дата обращения: 25 июля 2011 г.)

<sup>17</sup> Memorandum «Use of the Polygraph in the Executive Branch» [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://antipolygraph.org/documents/lbj-memo.shtml> (дата обращения: 19 июня 2011 г.); Employee Polygraph Protection Act [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: [http://www.law.cornell.edu/uscode/129/usc\\_sup\\_01\\_29.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/129/usc_sup_01_29.html) (дата обращения: 19 июня 2011 г.); Part 801 Application of the Employee Polygraph Protection Act of 1988 [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?c=ecfr&sid=48d6ee3b99d3b3a97b1bf189e1757786&rgn=div5&view=text&node=29:3.1.1.3.52&idno=29> (дата обращения: 18 июня 2011 г.)

по правительственным контрактам, а также служащих ФБР. Разработаны правила (стандарты) проведения полиграфического тестирования для федеральных служащих, изложенные в разделе 801 «Приложение к Закону о защите служащего от полиграфа» (Part 801 – Application of the Employee Polygraph Protection Act) Кодекса федеральных правил (Code of Federal Regulations), которые детализируют процедуру, порядок тестирования и использование его результатов.

Законодательство штатов также имеет подобные законодательные акты в отношении использования полиграфа. Например, §430.2 *Трудового Кодекса штата Калифорния* (Labor Code California)<sup>18</sup> определяет, что ни один работодатель не может требовать от работника проходить тест на полиграфе вопреки воле последнего. Однако данное положение Кодекса не распространяется на государственных служащих штата.

Тестирование, вкупе с другими способами и методами получения информации, широко применяется в государственных исполнительных структурах и власть не намерена отказываться от подобного метода контроля за служебным поведением служащих, так как полиграфные исследования позволяют выявлять лиц, совершающих коррупционные преступления. Например, в докладе Департамента юстиции США «Использование полиграфных проверок в Департаменте юстиции, 2006» (Use of Polygraph Examinations in the Department of Justice, 2006)<sup>19</sup>, показано, что в период с 2002 по 2005 г. в результате подобных проверок были выявлены 149 служащих Департамента, имевших отношения к злоупотреблениям должностными обязанностями.

В развитие применения полиграфа в 2010 г. вступил в силу Федеральный закон «Противодействие пограничной коррупции» (Anti-Border Corruption Act of 2010)<sup>20</sup>, требующий не только проведение обязательного регулярного тестирования служащих Бюро таможенного и пограничного контроля США, но и кандидатов для работы в Бюро.

Немаловажным элементом противодействия преступности является развитая возможность получения населением информации о деятельности государственных органов, что выражено в Федеральном законе «О свободе информации» (The Freedom of Information Act), принятого в 1966 г., Федеральном законе «Открытость продвигает эффективность в нашем национальном Правительстве» 2007 г. (Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007) и Законе «О солнечном свете» (The Sunshine Act). В соответствии

<sup>18</sup> Labor Code California [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=lab&group=00001-01000&file=430-435> (дата обращения: 19 июня 2011 г.)

<sup>19</sup> Use of Polygraph Examinations in the Department of Justice, 2006 [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://web.docuticker.com/go/docubase/12065> (дата обращения: 23 июня 2011 г.)

<sup>20</sup> Anti-Border Corruption Act of 2010 [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: [http://www.fas.org/irp/congress/2010\\_rpt/abc-poly.html](http://www.fas.org/irp/congress/2010_rpt/abc-poly.html) (дата обращения: 26 июня 2011 г.)

с указанными законами каждое федеральное агентство обязано принять все меры для обеспечения широкого доступа любым лицам к сведениям, относящимся к функциям, целям и задачам агентства, принятым управленческим решениям, содержанию должностных инструкций служащих и описанию их полномочий, принятым решениям в отношении чиновников, совершивших правонарушения в связи с исполнением должностных обязанностей.

В штатах также приняты подобные законы о свободном доступе к сведениям, находящимся в ведении государственных структур. Например, в штате Мичиган с 1976 года действует закон «О свободе информации»<sup>21</sup>, определяющий, что «все лица, за исключением отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях, имеют право на полную и содержательную информацию в отношении дел правительства и официальных актов тех, которые представляют их как должностные лица и служащие». В случае неправомерного отказа в предоставлении информации и обращения заявителя (заинтересованного лица) в суд с иском в отношении нарушения закона государственным органом, служащий, признанный виновным, может быть оштрафован на 500 долл.

**Третья глава** «Основные направления развития мер противодействия коррупции в системе исполнительной власти России (с учетом американского опыта)» состоит из двух параграфов.

**Первый параграф** «Проблемы противодействия коррупции в системе исполнительной власти России». Автором в процессе диссертационного исследования выделены наиболее существенные, на его взгляд, причины коррупции в современной России:

1) Несовершенное законодательное определение понятия «коррупция», основанное только на получении материальной выгоды, не позволяет охватить весь спектр правонарушений, совершаемых должностными лицами, в том числе с получением выгоды нематериального характера.

2) Закон «О противодействии коррупции» обозначил выражение «коррупционное правонарушение», которое повторилось в ряде нормативных актов, однако не дал его определение, что позволяет толковать его широко и неопределенно.

3) Законом «О противодействии коррупции» предусмотрено, что меры по противодействию коррупции применяются исключительно к государственным (муниципальным) служащим (ст.ст. 6-12), хотя, исходя из определения коррупции (ст. 1), субъектами могут быть должностные лица коммерческих и иных организаций.

4) Установление максимальной суммы штрафа 500 млн рублей (сто-кратный размер взятки 5 млн рублей) за взяточничество дает преференции лицам, получающим взятки более указанной суммы, что приводит

---

<sup>21</sup> Act 442 of 1976 [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.legislature.mi.gov/%28S%28xwyrcl2e24fz5z45nu4gzpej%29%29/mileg.aspx?page=getobject&objectname=mcl-act-442-of-1976> (дата обращения: 14 декабря 2010 г.)

к выделению в российском обществе особой группы со специфическим служебным статусом.

5) Прокуратуры субъектов РФ, при существующем порядке назначения прокуроров краев, областей и республик с согласия властей этих административно-территориальных образований, находятся в зависимости и косвенной подчиненности последним, хотя должны надзирать за их служебной деятельностью.

6) Законодательство, предусматривающее открытость и информированность государственных структур для общества, не установило обязанности власти действовать в интересах общества в данном аспекте, а предоставило право власти самой устанавливать пределы и спектр такой открытости для населения.

7) Требования ст.8 Закона «О противодействии коррупции» о предоставлении государственными служащими сведений о доходах, имуществе и пр. его супруги (супруга) входит в противоречие с другими федеральными законами о возможности получения подобных сведений только с согласия супруги (супруга) служащего, что не дает возможным неукоснительно выполнять требования указанного закона. Более того, принятый Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. №821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» далее Указ «О комиссиях», дал возможность не предоставлять данные сведения по «объективным причинам», и по существу разрешил государственным служащим не предоставлять подобных сведений, что противоречит требованиям ст.8 Закона «О противодействии коррупции» и ст.20 Закона «О государственной гражданской службе» и минимизирует контроль общества и правоохранительных органов за доходами чиновников.

8) Государственные служащие, в связи с возложенной обязанностью сообщать о фактах склонения их к коррупционным правонарушениям, либо о фактах совершения правонарушений другим государственным служащим, законодательно не защищены от произвола и мести, в том числе своих руководителей.

9) Закон «О противодействии коррупции» не предусматривает использование коммерческих и некоммерческих организаций в качестве структурных элементов механизма противодействия коррупции и не определяет мер и форм противодействия, в том числе профилактических, как в самих организациях, так в сотрудничестве со властными структурами.

10) Имеет место неправомерная активность различных отечественных ведомств по применению полиграфа в условиях отсутствия правовой базы, регламентирующей его применения.

*Во втором параграфе «Направления совершенствования мер противодействия коррупции (с учетом американского опыта)» автор, опираясь на законодательство США, американский опыт противодействия кор-*



рупции, исследования американских и российских ученых, правоприменительную деятельность в России и США, предлагает сконцентрировать борьбу с коррупцией по таким направлениям, как:

1) уточнение законодательного определения «коррупция», совершенствование уголовно-правых мер и установление новых видов наказаний за совершение преступлений коррупционной направленности. В этой связи автором предложено следующее определение коррупции: «Коррупция определяется как противоправное деяние, осуществляемое вопреки интересам общества и государства, совершаемое лично или через посредников, путем предоставления или получения преимуществ и выгод имущественного или неимущественного характера, с использованием преимуществ служебного положения, на постоянной или временной основе, для достижения личных или групповых целей»;

2) регламентация поведения чиновников, в том числе: возложение обязанности на руководителя государственного органа незамедлительно сообщать о фактах совершения правонарушений подчиненными прокурору или в иные правоохранительные органы; установление санкций уголовного, административного и гражданского характера за нарушение государственным служащим установленных обязанностей и правил служебного поведения; недопущение нахождения на государственной службе чиновников, судимых за совершение преступлений.

3) усиление мер государственного контроля за эффективным и правомерным расходованием государственных средств;

4) установление полной независимости прокуроров субъектов РФ от региональных властей и законодательное возложение на органы прокуратуры ответственности за организацию противодействия коррупции;

5) материальное стимулирование и поощрение граждан для сообщения в правоохранительные органы о фактах коррупции;

6) изменение действующего законодательства с целью возложения обязанности на власть предоставлять обществу необходимую информацию по запросам граждан, устранив возможность для власти самой определять характер, порядок и объем предоставляемых сведений.

В *заключении* содержатся краткие выводы, вытекающие из диссертационного исследования, в том числе показано, что сегодня России нужна стратегия противодействия коррупции, основанная на передовых методах борьбы с этим социальным злом. Поэтому опыт США может быть востребован для выработки новых методик, способов и форм, которые могут придать новый импульс российским антикоррупционным мерам.

**Основные положения диссертационного исследования  
нашли свое отражение в опубликованных работах автора:**

**Статьи, опубликованные в ведущих научных изданиях,  
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:**

1. Филиппов В.В. Использование психофизиологических исследований для предупреждения коррупции в органах власти США и возможности применения американского опыта в России // *Власть и управление на Востоке России*. Хабаровск, 2011. № 4(57). – С. 129–137.
2. Филиппов В.В. Система субъектов, осуществляющих меры по предупреждению и пресечению коррупции в сфере исполнительной власти США // *Власть и управление на Востоке России*. Хабаровск, 2011. № 2(55). – С. 131–139.
3. Филиппов В.В. Антикоррупционные меры в органах исполнительной власти штата Нью-Йорк // *Актуальные проблемы экономики и права*. Казань, 2010. № 4. – С. 65–82.
4. Филиппов В.В. Отечественный уголовно-правовой опыт борьбы с преступностью в сфере государственных подрядов и поставок // *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. Иркутск, 2010. № 1. – С. 83–91.
5. Филиппов В.В. Должностные преступления в Хабаровском крае в 1950–60 годы // *Власть и управление на Востоке России*. Хабаровск, 2009. № 3(52). – С. 134–142.
6. Филиппов В.В. Правовое регулирование конфликта интересов в системе государственной службы США // *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. Иркутск, 2010 № 3. – С. 50–60.
7. Филиппов В.В. Криминалистическая характеристика преступлений в сфере государственных и муниципальных заказов // *Власть и управление на Востоке России*. Хабаровск, 2009. № 3(48). – С. 190–198.

**Работы автора, опубликованные в других научных изданиях:**

8. Филиппов В.В. Уголовно-правовые меры противодействия коррупции в органах исполнительной власти США // *Следователь*. 2011. № 4 (156). – С. 53–58.
9. Филиппов В.В. Уголовно-правовая характеристика растраты, присвоения и злоупотребления доверием по уголовному законодательству США // *Вестник Дальневосточного юридического института МВД России*. Хабаровск, 2010. № 1(18). – С. 115–121.
10. Филиппов В.В. Коррупция в органах полиции США // *Антикоррупционная политика России и ее субъектов. Состояние и перспективы развития: материалы научно-практического семинара / Дальневосточный государственный университет*. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2010. – С. 110–118.

11. Филиппов В.В. Доносительство и выявление недобросовестных исполнителей государственных контрактов в США // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. Хабаровск, 2009. № 2(17). – С. 116–122.

12. Филиппов В.В. Коррупция в сфере государственных закупок // Предварительный анализ: научный сборник шестой сессии Дальневосточной криминологической школы / Дальневосточный государственный университет. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2009. – С. 29–42.

13. Филиппов В.В. Коррупция в сфере размещения государственных заказов // Проблемы реализации Национального плана противодействия коррупции в Дальневосточном федеральном округе: сборник материалов научно-практической конференции. – Хабаровск, 2009. – С. 168–176.

14. Филиппов В.В. Структура и функции правоохранительных органов США, расследующих легализацию (отмывание) преступных доходов // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. Хабаровск, 2003. № 1(14). – С. 138–145.

15. Филиппов В.В. Выявление признаков легализации (отмывания) преступных доходов финансовыми институтами США // Власть и управление на Востоке России. Хабаровск, 2003. № 2(23). – С. 188–197.

16. Филиппов, В.В. Анализ и оценка информации, получаемой правоохранительными органами США об отмывании доходов, получаемых преступным путем // Власть и управление на Востоке России. Хабаровск, 2003. № 3(24). – С. 179–194.

**Филиппов Виктор Владимирович**

**АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ США:  
КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ И СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;  
уголовно-исполнительное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



Подписано в печать 16.02.2012  
Формат 60x84/<sub>16</sub> Уч. изд. л. 1,33 Усл. печ. л. 1,4  
Тираж 130 экз. Заказ //

Отпечатано в типографии  
Издательско-полиграфического комплекса ДВФУ,  
690950, г. Владивосток, ул. Алеутская, 56.