

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

МОНОГРАФИЯ

Ответственный редактор
академик РАН
Т.Я. Хабриева



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Монография

Ответственный редактор
академик РАН
Т.Я. Хабриева

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2016

УДК 342.5
ББК 67.401.02
П83

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Издание одобрено Ученым советом
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Редакционная коллегия:

Академик РАН *Т.Я. Хабриева* (отв. редактор), д-р юрид. наук *Л.В. Андриченко* (зам. отв. редактора), д-р юрид. наук *И.И. Кучеров*, канд. филос. наук *В.Ю. Лукьянова*

П83 **Противодействие коррупции: новые вызовы** : монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.] ; отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 376 с. — www.dx.doi.org/10.12737/21335.

ISBN 978-5-16-012463-6 (print)
ISBN 978-5-16-105571-7 (online)

В монографии аккумулированы результаты междисциплинарных научных исследований правовых и институциональных основ противодействия коррупции, полученные в рамках реализации Национальной стратегии и национальных планов противодействия коррупции. Раскрыты современные подходы к противодействию коррупции с учетом новых угроз и факторов, способствующих распространению этого негативного социального явления. Отражены теоретико-методологические основы мониторинга проявлений коррупции и антикоррупционных мер, сформулированы предложения по их ориентации на устранение причин и условий коррупции. Рассматриваются традиционные и новые технологии противодействия коррупции, потенциал мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения. На основании тенденций развития международного права и позитивного опыта развития зарубежного законодательства предлагаются рекомендации по совершенствованию национальной антикоррупционной политики.

Тезисы работы обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, в том числе на Четвертом и Пятом Евразийских антикоррупционных форумах (г. Москва, 2015 и 2016 гг.), а также на шестой сессии Конференции государств — участников Конвенции ООН против коррупции (г. Санкт-Петербург, 2–6 ноября 2015 г.).

Теоретические выводы и практические решения, изложенные в исследовании, могут способствовать повышению эффективности реализации национальной антикоррупционной стратегии, придать импульс междисциплинарным научным исследованиям законодательства и практики его применения, а также заинтересуют научных работников, практикующих юристов, представителей предпринимательского сообщества и государственных органов, преподавателей, студентов, аспирантов юридических вузов и широкий круг читателей, сталкивающихся с проблемой преодоления коррупции.

УДК 342.5
ББК 67.401.02

ISBN 978-5-16-012463-6 (print)
ISBN 978-5-16-105571-7 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2016

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

COMBATING CORRUPTION

NEW CHALLENGES

Monograph

Managing editor
Academician of the Russian Academy of Sciences
T.Y. Khabrieva

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Editorial board:

Academician of RAS *T.Y. Khabrieva* (managing editor), Doctor of Law
L.V. Adritchenco (deputy managing editor), Doctor of Law *I.I. Kutcherov*,
PhD *V.Yu. Lukyanova*

Combating Corruption: New Challenges : monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [etc.] ; managing editor T.Y. Khabrieva. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 376 p. — www.dx.doi.org/10.12737/21335.

ISBN 978-5-16-012463-6 (print)

ISBN 978-5-16-105571-7 (online)

This monograph sums up the results of multidisciplinary scientific research of legal and institutional fundamentals relating to combating corruption that were obtained within the National plan of combating corruption for the period 2014–2015. It defines modern concepts of combating corruption with due account given to new challenges and factors which are conducive to this socially negative phenomenon. The monograph reflects theoretical and methodological rules employed to monitor corruption elements and anti-corruption measures, it also provides recommendations relating to the ways and means to liquidating the causes and conditions for corruption. Under consideration are traditional and new technologies of combating corruption, potentials of legal responsibility for corruption crimes. It also gives recommendations for national anti-corruption policy improvements that are based on international law tendencies and positive legal experience of international legislation.

The thesis of this paper were broadly discussed at international and national science conferences, including the IV and the V Eurasian anti-corruption forums (Moscow, 2015 and 2016), and also during the sixth session of the Conference of States — members of the UN Convention on counteracting corruption (Saint Petersburg, 2–6 Nov. 2015).

Theoretical conclusions and practical solutions highlighted in this publication can raise the effectiveness of national anti-corruption strategies, give a new impetus to multidisciplinary and scientific studies of the legislation and law enforcement cases, and also get a greater number of people interested in this sphere – practicing lawyers, representatives of business community, graduates, and post graduates, legislative bodies, teachers, students, readers who face the problem of overcoming the problem of corruption.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Иванов С.Б. — специальный представитель Президента по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта¹ — предисловие.

Хабриева Т.Я. — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), вице-президент Российской академии наук, академик Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, член Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, председатель Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) — Роль юридической науки в противодействии коррупции в современной России (вместо введения), § 1 гл. 1 (в соавторстве с В.Ю. Лукьяновой); § 2 гл. 1; § 3–4 гл. 1 (в соавторстве с В.Ю. Лукьяновой); заключение.

Чиханчин Ю.А. — директор Федеральной службы по финансовому мониторингу, Председатель Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, кандидат экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации — § 5 гл. 4.

Автономов А.С. — заведующий отделом конституционного, административного и уголовного законодательства зарубежных государств и международного права (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор — гл. 6 (в соавторстве с Н.А. Головановой, О.И. Семькиной).

Андриченко Л.В. — заведующий центром публично-правовых исследований (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — § 3 гл. 2; § 4 гл. 3; § 3 гл. 4 (в соавторстве с Е.Е. Никитиной, Е.И. Спектор).

Голованова Н.А. — ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации — § 6 гл. 4 (в соавторстве с А.М. Цириным, Е.И. Спектор); гл. 6 (в соавторстве с А.С. Автономовым, О.И. Семькиной).

¹ В период подготовки рукописи монографии С.Б. Иванов занимал должность Руководителя Администрации Президента РФ.

Гравина А.А. — ведущий научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), кандидат юридических наук, доцент — § 2 гл. 3.

Залоило М.В. — старший научный сотрудник отдела теории законодательства (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 2 гл. 4.

Зырянов С.М. — ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор — § 3 гл. 3; § 2 гл. 5.

Капустин А.Я. — первый заместитель директора ИЗиСП, президент Российской ассоциации международного права, эксперт Группы государств против коррупции (ГРЕКО) от Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 1 гл. 2 (в соавторстве с А.Н. Морозовым).

Кашепов В.П. — заведующий отделом уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — § 3 гл. 5 (в соавторстве с Т.О. Кошаевой, А.Н. Савенковым).

Кошаева Т.О. — ведущий научный сотрудник отдела уголовно-го и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), кандидат юридических наук, доцент — § 3 гл. 5 (в соавторстве с В.П. Кашеповым, А.Н. Савенковым).

Кузнецов В.И. — старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса, кандидат юридических наук (ИЗиСП) — § 4 гл. 5 (в соавторстве с Ю.В. Трунцевским).

Лукьянова В.Ю. — заведующий отделом правового анализа и прогнозирования (ИЗиСП), кандидат философских наук — § 1 гл. 1 (в соавторстве с Т.Я. Хабриевой); § 3–4 гл. 1 (в соавторстве с Т.Я. Хабриевой).

Морозов А.Н. — заместитель заведующего отделом зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 1 гл. 2 (в соавторстве с А.Я. Капустинным).

Никитина Е.Е. — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 3 гл. 4 (в соавторстве с Л.В. Андриченко, Е.И. Спектор).

Ноздрачев А.Ф. — заведующий отделом административного законодательства и процесса (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 1 гл. 3 (в соавторстве с А.В. Сороко); § 4 гл. 4.

Павлушкин А.В. — заместитель заведующего отделом правового анализа и прогнозирования (ИЗиСП), кандидат юридических наук — таблицы 1–5 к гл. 1 (в соавторстве с О.И. Семькиной, Э.Л. Сидоренко).

Позднышева Е.В. — ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 1 гл. 5 (в соавторстве с С.А. Синицыным).

Савенков А.Н. — заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации — начальник Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — § 3 гл. 5 (в соавторстве с В.П. Кашеповым, Т.О. Кошаевой).

Семькина О.И. — старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук — таблицы 1–5 к гл. 1 (в соавторстве с А.В. Павлушкиным, Э.Л. Сидоренко); гл. 6 (в соавторстве с А.С. Автономовым, Н.А. Головановой).

Синицын С.А. — ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 1 гл. 5 (в соавторстве с Е.В. Позднышевой).

Спектор Е.И. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 2 гл. 2 (в соавторстве с А.М. Цириным); § 5 гл. 3; § 1 гл. 4; § 3 гл. 4 (в соавторстве с Л.В. Андриченко, Е.Е. Никитиной); § 6 гл. 4 (в соавторстве с А.М. Цириным, Н.А. Головановой).

Сидоренко Э.Л. — заведующий лабораторией криминологического анализа и прогнозирования (ИЗиСП), профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО(У) МИД России, доктор юридических наук, профессор — таблицы 1–5 к гл. 1 (в соавторстве с А.В. Павлушкиным, О.И. Семькиной).

Сороко А.В. — директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации, доктор экономических наук — § 1 гл. 3 (в соавторстве с А.Ф. Ноздрачевым).

Трунцевский Ю.В. — заведующий отделом методологии противодействия коррупции, доктор юридических наук, профессор (ИЗиСП) — § 4 гл. 5 (в соавторстве с В.И. Кузнецовым).

Коллектив авторов

Федоров А.В. — заместитель председателя Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции — § 5 гл. 5.

Цирин А.М. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции (ИЗиСП), кандидат юридических наук, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции — § 2 гл. 2 (в соавторстве с Е.И. Спектор); § 6 гл. 4 (в соавторстве с Н.А. Головановой, Е.И. Спектор).

CONTRIBUTORS

Ivanov S.B. — Special Presidential Representative for Environmental Protection, Ecology and Transport¹ — introduction.

Khabrieva T.Y. — Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Vice-president of the Russian Academy of Sciences, Academician of the Russian Academy of Sciences, Corresponding member of the Academy of international comparative law, Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of the Russian Federation, the Honored Lawyer of the Tatarstan Republic, member of the Presidential Committee on combating corruption, President of the Multidisciplinary committee for coordination of scientific and methodological anti-corruption provisions, member of the European Commission for Democracy through law (Venice commission of the European Committee) — Role of legal science in combating corruption in modern Russia (by way of the introduction); paragraph 1 chapter 1 (co-authored with V.Yu. Lukyanova); paragraph 2 chapter 1; paragraph 3—4 chapter 1 (co-authored with V.Yu. Lukyanova); conclusion.

Tchikhantchin Yu.A. — Director of the Federal service for financial monitoring, Chairman of the Eurasian group on combating money laundering and financing of terrorism (EAG), Candidate of Economic Sciences, the Honored Economist of the Russian Federation — paragraph 5 chapter 4.

Avtonomov A.S. — Head of Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — chapter 6 (co-authored with N.A. Golovanova, O.I. Semykina);

Andritchenko L.V. — Head of the Center for the public law studies (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of Russian Federation — paragraph 3 chapter 2; paragraph 4 chapter 3; paragraph 3 chapter 4 (co-authored with E.E. Nikitina, E.I. Spektor).

Golovanova N.A. — Leading research fellow of the Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Candidate of Sciences (Law), the Honored Lawyer of the Russian Federation — paragraph 6 chapter 4 (co-authored with A.M. Tsirin, E.I. Spektor); chapter 6 (co-authored with A.S. Avtonomov, O.I. Semykina)

Gravina A.A. — Leading research fellow of the Department of criminal law and criminal procedure and court system (ILCL); Candidate of Sciences (Law), Docent — paragraph 2 chapter 3.

¹ During the preparation of the manuscript of the monograph S.B. Ivanov held the position of the Head of Administration of the President of the Russian Federation.

Contributors

Zaloilo M.V. — Senior research fellow of the Department of theory of legislation (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 2 chapter 4.

Zyryanov S.M. — Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — paragraph 3 chapter 3; paragraph 2 chapter 5.

Kapustin A.Ya. — the first deputy Director of ILCL, President of the Russian Association of international law, expert of the Group of States Against Corruption (GRECO), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Member of Sciences of the Russian Federation — paragraph 1 chapter 2 (co-authored with A.N. Morozov).

Kashepov V.P. — Head of the Department of criminal law and criminal procedure; the court system (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of the Russian Federation — paragraph 3 chapter 5 (co-authored with T.O. Koshaeva, A.N. Savenkov).

Koshaeva T.O. — Leading research fellow of the Department of criminal law and criminal procedure; the court system (ILCL), Candidate of Sciences (Law), Docent — paragraph 3 chapter 5 (co-authored with V.P. Kashepov, A.N. Savenkov).

Kuznetsov V.I. — Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 4 chapter 5 (co-authored with Y.V. Truntsevskii)

Lukyanova V.Yu. — Head of the Department of legal analysis and forecasting (ILCL), Candidate of Sciences (Philosophy) — paragraph 1 chapter 1 (co-authored with T.Y. Khabrieva); paragraphs 3–4 chapter 1 (co-authored with T.Y. Khabrieva).

Morozov A.N. — Deputy Head of the Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 1 chapter 2 (co-authored with A.Ya. Kapustin).

Nikitina E.E. — Senior research fellow of the Department of constitutional law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 3 chapter 4 (co-authored with L.V. Andritchenko, E.I. Spector).

Nozdratchev A.F. — Head of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Member of sciences of the Russian Federation — paragraph 1 chapter 3 (co-authored with A.V. Soroko); paragraph 4 chapter 4.

Pavlushkin A.V. — Deputy Head of the legal analysis and forecast department (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — tables 1–5 to chapter 1 (co-authored with O.I. Semykina, E.L. Sidorenko).

Pozdnysheva E.V. — Senior research fellow of the Department of civil legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 1 chapter 5 (co-authored with S.A. Sinitsyn).

Savenkov A.N. — Deputy Minister of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Head of the Investigation Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Senior research fellow of the Department of criminal law and criminal procedure; court system (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of the Russian Federation — paragraph 3 chapter 5 (co-authored with V.P. Kashepov, T.O. Koshaeva).

Semykina O.I. — Senior research fellow of the Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — tables 1–5 to chapter 1 (co-authored with A.V. Pavlushkin, E.L. Sidorenko); chapter 6 (co-authored with A.S. Avtonomov, N.A. Golovanova).

Sinitsyn S.A. — Senior research fellow of the Department of civil legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 1 chapter 5 (co-authored with E.V. Pozdnysheva).

Spector E.I. — Leading researcher of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 2 chapter 2 (co-authored with A.M. Tsirin); paragraph 5 chapter 3; paragraph 1 chapter 4; paragraph 3 chapter 4 (co-authored with L.V. Andritchenko, E.E. Nikitina); paragraph 6 chapter 4 (co-authored with A.M. Tsirin, N.A. Golovanova).

Sidorenko E.L. — Head of the Laboratory of criminalistic analysis and forecasting (ILCL), Professor of the Chair of criminal law, criminal procedures and criminalistics of the Moscow State Institute of International Relations (University) at the Russian Ministry of Foreign Affairs, Doctor of Sciences (Law), Professor — tables 1–5 to chapter 1 (co-authored with A.V. Pavlushkin, O.I. Semykina).

Soroko A.V. — Director of the Department of state service and human resources of the Government of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Economics) — paragraph 1 chapter 3 (co-authored with A.F. Nozdra-tchev).

Truntsevskii Yu.V. — Head of the Department of the methodology of combating corruption (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — paragraph 4 chapter 5 (co-authored with V.I. Kuznetsov).

Fedorov A.V. — Deputy Head of the Investigating Committee of the Russian Federation, Candidate of Sciences (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, member of the Multidisciplinary com-

Contributors

mittee for coordination of science-educational and methodological anti-corruption policies — paragraph 5 chapter 5.

Tsirin A.M. — Leading research fellow of the Department of methodology of anti-corruption policies (ILCL), Candidate of Sciences (Law), Executive secretary of the Multidisciplinary committee of coordination of scientific and methodological anti-corruption policies — paragraph 2 chapter 2 (co-authored with E.I. Spector); paragraph 6 chapter 4 (co-authored with N.A. Golovanova, E.I. Spector).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	21
РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (вместо введения).....	24
Глава 1	
КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ	35
§ 1. Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы.....	35
§ 2. Коррупция и правопорядок: современный контекст	53
§ 3. Юридическая квалификация коррупции.....	67
§ 4. Государственная антикоррупционная политика: базовые ориентиры и новые векторы	82
Глава 2	
КАТЕГОРИРОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ.....	92
§ 1. Международные договоры и развитие российского антикоррупционного законодательства	92
§ 2. Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции: возможности систематизации	104
§ 3. Законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты как элементы правовой основы противодействия коррупции	112
Глава 3	
ИНСТИТУТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	126
§ 1. Роль Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в противодействии коррупции	126
§ 2. Судебные органы и противодействие коррупции	143
§ 3. Прокуратура Российской Федерации и Счетная палата Российской Федерации в национальной системе противодействия коррупции	156

Оглавление

§ 4. Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в противодействии коррупции	166
§ 5. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией	181

Глава 4

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	194
--	------------

§ 1. Современные технологии противодействия коррупции	194
§ 2. Формирование антикоррупционного правосознания и воспитание правомерного поведения	211
§ 3. Установление системы запретов, ограничений и обязанностей в целях противодействия коррупции	219
§ 4. Конфликт интересов и пути его преодоления	233
§ 5. Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации как фактор предупреждения коррупции	253
§ 6. Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции	267

Глава 5

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ	278
--	------------

§ 1. Меры гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения	278
§ 2. Административно-правовые меры ответственности за коррупционные правонарушения	294
§ 3. Криминологические аспекты коррупционных проявлений и уголовно-правовые средства противодействия их распространенности	303
§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения	315
§ 5. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения	332

Глава 6

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	340
---	------------

§ 1. Тенденции развития законодательства зарубежных стран	340
---	-----

§ 2. Механизмы противодействия коррупции в публичной и частной сферах в зарубежных странах	345
§ 3. Ответственность за коррупционные деяния по законодательству зарубежных стран	363
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	370

CONTENTS

INTRODUCTION	21
ROLE OF LEGAL SCIENCE IN COMBATING CORRUPTION IN MODERN RUSSIA (by way of the introduction).....	24
Chapter 1	
CORRUPTION AS A THREAT TO SOCIETY AND STATE.....	35
§ 1. Corruption in the present day society and the factors which lead to it.....	35
§ 2. Corruption and law and order: present day context	53
§ 3. Legal qualification of corruption	67
§ 4. State anti-corruption policy: basic directions and new vectors	82
Chapter 2	
DEFINITION OF CORRUPTION IN INTERNATIONAL AND NATIONAL LAW	92
§ 1. International treaties and development of Russia's anti-corruption legislation	92
§ 2. Legislation of the Russian Federation on counter-acting corruption: a system-format approach	104
§ 3. Legislation of the subjects of the Russian Federation and municipal legal acts as the elements of the legal system relating to combating corruption.....	112
Chapter 3	
THE INSTITUTIONS ESTABLISHED TO COUNTER-ACT CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION.....	126
§ 1. The role of the President of the Russian Federation and federal bodies of executive power in the field of combating corruption	126
§ 2. Judicial bodies and combating corruption	143

§ 3. Office of Public Prosecutor
of the Russian Federation and Auditing Board
of the Russian Federation in national
anti-corruption system 156

§ 4. Role of bodies of state power
in the subjects of the Russian Federation
and the bodies of local self-government
in counter-corruption system 166

§ 5. Participation of civil society institutes
in combating corruption 181

Chapter 4

**PRIORITIES, WAYS AND MEANS
OF COMBATING CORRUPTION
IN THE RUSSIAN FEDERATION..... 194**

§ 1. Contemporary technologies
in counter-corruption practices..... 194

§ 2. Formation of anti-corruption legal
consciousness and law-obedient behavior 211

§ 3. Establishing the system of prohibitions
and limitations, as well as obligations
with a view to combating corruption 219

§ 4. Conflict of interests and the ways
to get them settled 233

§ 5. Financial security of the Russian Federation
as a factor to prevent corruption..... 253

§ 6. Protection of persons who inform
of the facts of corruption 267

Chapter 5

**LIABILITY FOR THE ACTS
OF CORRUPTION..... 278**

§ 1. Measures of civil and legal liability
for the acts of corruption 278

§ 2. Administrative legal acts establishing liability
for the acts of corruption 294

§ 3. Corruption manifestations
and criminological legal methods aimed
at their prevention. Criminology aspects 303

§ 4. Disciplinary responsibility
for the acts of corruption 315

§ 5. Liability of juridical persons for the acts of corruption..... 332

Contents

Chapter 6

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF TRENDS IN FOREIGN LEGISLATIONS IN THE SPHERE OF ANTI-CORRUPTION	340
§ 1. Trends in foreign legislations.....	340
§ 2. Mechanisms employed to combat corruption in public and private spheres in foreign countries	345
§ 3. Liability for the acts of corruption provided for by foreign legislations.....	363
CONCLUSION	370

ПРЕДИСЛОВИЕ

Каждая страна стремится успешно решать социально-экономические и политические задачи, обеспечивать достойное качество жизни своих граждан. Для этого требуются высокий уровень законодательства и правосознания, устойчивый правопорядок. Отступление от принципов правового государства наносит ущерб обществу, государству и человеку. Особенно опасны коррупционные правонарушения, проявляющиеся в различных формах и в самых разных сферах общественных отношений.

Коррупция постоянно эволюционирует и как всякое сложное социальное явление не имеет границ. Она характеризуется универсальностью — существует во всех государствах независимо от степени социально-экономического и политического развития, приобретает все новые транснациональные формы. Ее причины, так же как и обусловленные ею последствия, представляют собой серьезный вызов государству, поскольку приводят к снижению эффективности государственных институтов, деформируют основы общественного строя, резко сокращают потенциал права в управлении государственными делами. В связи с этим противодействие коррупции и борьба с ней приобрели в России системный и наступательный характер. Антикоррупционная стратегия современного правотворчества и правоприменения направлена не только на неотвратимость наказания за коррупционные действия, но и на последовательную ликвидацию условий возникновения коррупции.

Проблема коррупции не замыкается в национальных границах, поэтому идет активное развитие международных правовых стандартов борьбы в этой области. Российская Федерация в законодательном освоении требований международных антикоррупционных конвенций занимает передовые позиции, не уступая зарубежным странам: практически все обязательства, взятые в рамках международных договоров, принятых международными организациями как универсального, так и регионального уровня (Организация Объединенных Наций (ООН), Совет Европы (СЕ), Группа государств против коррупции (ГРЕКО), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)), достаточно успешно реализуются. Происходит гармонизация правовых режимов борьбы с коррупцией в государствах евразийского региона. Большое внимание уделяется изучению подобного опыта и в быстро развивающихся странах, например членах БРИКС.

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется, становится более целостным и системным, получает серьезную апробацию. Новые глобальные вызовы диктуют необходимость рассматривать противодействие коррупции в числе основных функций государства. По этой причине в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы поставлены такие правотворческие задачи, как введение в правовые рамки института лоббизма, оптимизация механизмов урегулирования конфликта интересов, что актуализирует проведение научных исследований и изучение мирового опыта.

Кроме того, на современном этапе для юридической науки по-прежнему в повестке дня проблемы имплементации положений международных конвенций в части института ответственности с учетом различий в базовых подходах национальных правовых систем; коррупционных рисков; создания правовых моделей, позволяющих предвидеть, предупреждать, выявлять, пресекать и нивелировать негативное воздействие коррупции на общество, государство, мировые хозяйственно-экономические, политические и социальные процессы. Предстоит также интенсифицировать исследования на региональном и муниципальном уровнях законодательства, проработать теоретико-правовые и теоретико-методологические вопросы создания и внедрения новых технологий противодействия коррупции.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации многие годы анализирует развитие российского законодательства и практики его применения. Методологическая база в области предметного изучения антикоррупционных мер, накопленная Институтом, позволила ему получить статус Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции. В Институте или под руководством его ведущих ученых вышло немало трудов, посвященных данной теме. Представленная монография — еще одна веха на пути решения государственной задачи «Россия — без коррупции».

В работе проведен комплексный правовой анализ противодействия коррупции как социального явления, подробно охарактеризован весь системный механизм антикоррупционной деятельности. Такой подход полезен всем — государственным и муниципальным служащим, бизнесменам, судьям, депутатам.

Особенность книги — ее подлинное гражданское содержание, приверженность позиции, согласно которой все члены общества должны быть призваны на борьбу с коррупцией. Формирование высокого уровня правосознания и правовой культуры, по мнению

авторов, должно сочетаться с действием четких законодательных инструментов, созданием эффективных правовых режимов деятельности, а также с введением строгих мер ответственности за коррупционные деяния.

В работе использован разнообразный нормативный, статистический, научно-практический материал, что позволило сформулировать рекомендации по совершенствованию способов и методов борьбы с коррупционными проявлениями. Это открывает изданию путь к широкому кругу читателей, заинтересованных в преодолении коррупции и укреплении законности.

РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (вместо введения)

В настоящее время для юридической науки особенно актуальны следующие задачи: изучение влияния на распространение коррупции каждого из детерминирующих ее факторов и различных их сочетаний, прогнозирование возможных направлений ее эволюции; мониторинг проявлений коррупции и эффективности мер национальной и международной антикоррупционной политики; выявление в действующем законодательстве нарушений системных связей, пробелов и противоречий, способствующих совершению деяний коррупционного характера. Речь идет не только о постоянном совершенствовании доктринального фундамента противодействия коррупции, но и о своевременном обнаружении и изучении новых ее форм в целях выработки адекватной коррупционной угрозе системы мер профилактики и ответственности.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт), опираясь на свое научное наследие в области уголовного права, в последние годы расширил диапазон исследования проблем, связанных с преодолением коррупции¹. На первом этапе внимание ученых было сконцентрировано на формировании доктринальных подходов к ее определению, правовых основ противодействия коррупции в России, зарубежных странах и на межгосударственном уровне². Это позволило:

— представить широкий взгляд на возможности и особенности отечественной правовой и государственной системы, международных и зарубежных практик в борьбе с коррупцией;

¹ С 2011 года в соответствии с решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. (протокол № 22) и постановлением Правительства РФ от 31 января 2012 г. № 50 Институт осуществляет координацию научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

² Многие выводы и оценки, сформулированные в фундаментальном монографическом исследовании «Коррупция: природа, проявления, противодействие» (отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012), стали востребованы в зарубежной науке и практике. Книга была переведена на китайский язык и опубликована в Китае. 腐败：性质、表现与应对/（俄罗斯）哈布里耶娃-北京：法律出版社，2014.

- обозначить проблемы, сопровождающие реализацию актов, составляющих правовую основу противодействия коррупции;
- определить тенденции, без углубленного изучения которых невозможно повышение эффективности правовых инструментов в рассматриваемой сфере.

Одним из наиболее опасных видоизменений коррупции является развитие ее транснациональных форм. По данным ОЭСР, крупные транснациональные компании как инициаторы зарегистрированных случаев взяточничества по всему миру атакуют рынки, стремясь укрепиться на них, повлиять на правовое регулирование, получить покровительство должностных лиц и вытеснить конкурентов, представляющих различные секторы национальных экономик. Это позволяет говорить о качественном изменении коррупции: переходе от ее рыночной «модели», основанной преимущественно на взятках, к «сетевой», обусловленной связями, вхождением в элитные клубы, пылы, группы и «семьи».

Вместе с тем «транснациональные формы» противодействия коррупции развиваются недостаточно эффективно: массив международно-правовых антикоррупционных стандартов, принятых универсальными и региональными международными организациями, характеризуется множественностью актов, отсутствием иерархической упорядоченности и согласованности, наличием коллизий и противоречий. Многие контрольно-мониторинговые институты (например, ГРЕКО) допускают произвольное толкование международных антикоррупционных стандартов, не учитывая особенности и традиции национальных правовых систем¹. И это несмотря на то, что реальные коррупционные процессы в разных государствах происходят по-разному, а одни и те же регулятивные меры дают неодинаковый эффект. Например, проведенные Институтом исследования практики реализации в нашей стране антикоррупционных стандартов ОЭСР показали наличие культурологических особенностей в понимании видов и значения коррупционных практик, подвергшихся запрету согласно Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г. и иным связанным с ней международным актам (рекомендациям), что затрудняет имплементацию соответствующих

¹ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

положений антикоррупционных стандартов ОЭСР в правовой системе России¹.

В связи с этим необходимы единые правила по толкованию решений, имеющих обязательный характер для государств — участников той или иной международной организации, с учетом защиты их национальных интересов. Эти правила должны иметь научную основу. Первый шаг на пути ее создания уже сделан — Институтом разработаны критерии, позволяющие проводить оценку рекомендаций, принимаемых международными организациями, с точки зрения их соответствия российской правовой действительности².

Не менее значимая проблема — «освоение» правовых норм правоприменительной практикой. Общеизвестно, что российское антикоррупционное законодательство соответствует лучшим международным стандартам. Однако в реализации положений законодательных и подзаконных актов нередко возникают сбои. Так, несмотря на наличие предписаний в актах федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, недостаточно эффективно развиваются механизмы публичной отчетности органов государственной власти, причем особенно это заметно на региональном уровне. Не в должной мере используется потенциал независимых экспертов. Затягивается создание механизмов общественного контроля как одной из наиболее значимых общесоциальных мер профилактики коррупции.

Негативные тенденции прослеживаются и в самом антикоррупционном законодательстве: по мере увеличения числа правовых актов все более очевидна недостаточная согласованность документов различной юридической силы и отраслевой принадлежности, их разнонаправленность³. Между тем решение вопросов противодействия коррупции требует системного и гармоничного антикоррупционного законодательства, совершенствования межотраслевых сис-

¹ См. подробнее: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

² См.: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.П. Емельянец, В.И. Лафитский, О.И. Семькина и др.; рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015.

³ Более подробно данные вопросы рассмотрены в § 2 гл. 1 и § 2 гл. 2 настоящего издания.

темных связей, предотвращения коллизий антикоррупционных и иных отраслевых норм. В этих условиях еще одним приоритетным направлением юридической науки становится поиск путей повышения эффективности правового регулирования в сфере противодействия коррупции.

В 1960–1980-е годы Институтом был проведен цикл фундаментальных исследований по проблемам эффективности права¹, однако затем эта тематика ушла на второй план. Сейчас интерес к ней возрождается², находит отражение, например, в подготовленных Минэкономразвития России методиках оценки регулирующего воздействия и в научных работах прикладного и фундаментального характера. В 2015 году Институтом проведена работа, которая показала, что, оценивая и прогнозируя эффективность того или иного законодательного акта, необходимо принимать во внимание не только правовые, но и историко-культурные, этнополитические, конфессиональные и иные особенности развития отдельной страны, бытования каждого этноса, а в случае Российской Федерации — и целых групп

¹ См.: Самошенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3–19; Они же. Цели правовых норм — масштаб оценки их эффективности // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 19. С. 46–61; Шаргородский М.Д. Система наказаний и их эффективность // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 54; Самошенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971. С. 3–40; Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самошенко, В.В. Глазырин. М., 1980. В рамках этих исследований понятия эффективности правовой нормы и ее экономичности жестко разграничивались: исследователи полагали, что «норма права может быть эффективной, т.е. в той или иной мере приближать нас к намеченной цели, но отнюдь не экономичной, поскольку затраченные при этом денежные средства не окупаются; достижение тех же или даже лучших результатов может быть получено и иным, более экономичным путем». Однако в условиях рыночной экономики эффективность любого действия, в особенности правового акта, направленного на противодействие коррупции, определяется не просто достижением целей, но и соотношением результата и затраченных на его достижение ресурсов.

² См., например: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8; Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 29–31 мая 2008 г.). М., 2009. С. 4; Эффективность законодательства в экономической сфере: научно-практическое исследование / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2010.

этносов¹. Неполный и (или) неточный учет базовых закономерностей общественно-экономического развития приводит не просто к снижению эффективности законодательства², а к потере нормативными правовыми актами роли ведущего регулятора общественных отношений.

В противодействии коррупции такой комплексный подход особенно важен, поскольку он обнажает суть и причины нерешенных проблем, с одной стороны, и определяет пределы применимости правовых регуляторов антикоррупционной деятельности — с другой. Коррупция как социальное явление детерминирована факторами совершенно разной природы — не только экономическими и политическими. Соответственно, и противопоставляться ей должны не только меры, предпринимаемые государством в отдельных сферах жизни общества, а стабильный правопорядок, минимизирующий коррупционные проявления и реализацию коррупционных практик, основанный на «нулевой терпимости» общества к коррупции, в рамках которого она будет «являться не просто незаконной — неприличной»³.

Перед наукой встает еще одна задача: поиск оптимального сочетания правовых и неправовых методов регулирования. И те и другие тесно связаны между собой и имеют целью главным образом поддержание сложносоставных моделей поведения человека. Тем не менее в Российской Федерации зачастую происходит смешение таких методов. Приведем пример: и в рекомендациях различных международных организаций, и в научных исследованиях, проводимых российскими и иностранными учеными, неоднократно указывалось на антикоррупционное значение этических кодексов. При этом особо подчеркивалось, что они могут усилить эффективность правовых средств, но только при условии, если они имеют не абстрактное, а четкое целевое содержание, отражающее особенности их применения, если дополняют, а не дублируют и не подменяют правовые нормы⁴.

¹ См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. М., 2015.

² См.: Коцоев А.Г. К вопросу методологии исследования экономической эффективности права // Экономическая эффективность права: материалы круглого стола V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2010 г.) / отв. ред. Н.Г. Доронина. М., 2011. С. 44–52.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/4150>

⁴ См. подробнее: Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) /

В настоящее время такие кодексы принимаются не только государственными органами, но и частными структурами, в том числе в Российской Федерации. Однако многие органы государственной власти и органы местного самоуправления этические кодексы (кодексы служебной этики), которыми должны руководствоваться гражданские служащие в своей деятельности, вводят приказами (постановлениями) и даже предусматривают возможность применения мер юридической¹ ответственности (вплоть до уголовной²) к нарушающим нормы этих кодексов. Тем самым значение этического кодекса выхолащивается, он превращается в очередную ведомственную инструкцию.

В связи с этим принципиально важно провести «водораздел» между различными формами социальной регуляции, основаниями их применения. Причем основываться такое разграничение должно на всестороннем изучении базовых закономерностей социально-экономического развития, возникающих при этом рисков, а также типологических предикторов коррупции как социального феномена. Коррупция представляет собой социальную проекцию психологических законов, представлений, господствующих в обществе моральных, социокультурных и иных императивов социальной активности людей. Поэтому изучение ее типологических предикторов подразумевает, в частности, исследование взаимосвязи интенсивности коррупционных проявлений и континуальности параметров акмеологического благополучия человека, таких как комфортность жизнедеятельности, продуктивность, результативность, эффективность

Т.Я. Хабриева, С.Е. Нарышкин, С.В. Степашин и др.; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012; Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / С.Е. Нарышкин, Т.А. Голикова, Т.Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

¹ См., например: Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы, утв. приказом Минфина России от 17 апреля 2014 г. № 115; Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной службы по финансовому мониторингу, утв. приказом Росфинмониторинга от 25 марта 2011 г. № 109.

² См., например: Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Ногинского муниципального района, утв. постановлением главы Ногинского муниципального района Московской области от 22 августа 2012 г. № 33. URL: http://nog.rpf/officialnaya_informaciya/postanovleniya_glavy_noginskogo_municipalnogo_rajona/

становления и деятельности профессионала, оптимальность регуляторных влияний мотивационной сферы на личность, креативность личности, риски психосоматики. Только при таком условии и право, которое, по меткому выражению П. Бурдые, является «наивысшей формой активного дискурса, обладающего властью вызывать реальные последствия»¹, и неправовые регуляторы антикоррупционной деятельности в совокупности могут стать действенным инструментом сознательного управления процессами противодействия коррупции.

Эта задача не может быть решена без использования всего комплекса средств общественных наук — не только права, но и философии, экономики, истории, социологии, политологии. Именно междисциплинарный подход позволит обеспечить действенность борьбы с коррупцией. При этом принципиальными являются сочетание междисциплинарного и узкоспециализированных подходов, проведение исследований как прикладного, так и фундаментального характера.

На таких принципах строит работу в области противодействия коррупции Институт, начинавший свою деятельность как научный центр по изучению преступности и преступника, взаимосвязей экономических условий жизни человека с его преступным поведением и потому имеющий обширный опыт проведения комплексных междисциплинарных исследований. Научные школы, использующие арсенал правоведения вместе с социологическими и экономическими методами анализа, сформировались в Институте достаточно давно. Еще в первые десятилетия XX в. профессором М.Н. Гернетом была создана целостная теория социологии преступности, получившая широкое признание не только в России, но и за рубежом². Разработанные им теоретические подходы, методология и приемы исследования во многом сохраняют свою актуальность, как и традиции выездных эмпирических исследований, проводившихся Институтом в разные периоды его истории.

Эти традиции позволили Институту выполнять функции Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, наращивать свой научный потенциал, увеличивать число публикаций, посвященных этой тематике. Среди них следует отметить монографию «Правовые

¹ Бурдые П. Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики. М.; СПб., 2007. С. 104–105.

² О социологической школе права Института см.: Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Е.А. Прянишников, Т.Я. Хабриева, В.И. Лафитский и др. Изд. 4-е, доп. и перераб. М., 2015. С. 365–370.

механизмы имплементации антикоррупционных конвенций»¹ и ряд научно-практических и научно-методических пособий, направленных на изучение практики применения антикоррупционных механизмов², а также выработанных в рамках Программы международного научного мониторинга проявлений коррупции³ (далее — МОНКОР) методологических подходов к выявлению и оценке масштабов коррупционных проявлений⁴.

Указанные исследования подтверждают необходимость непрерывной актуализации доктринальных подходов к проблеме коррупции, что позволит оценивать возможности отечественной правовой и институциональной системы, всего российского общества противостоять коррупции, выявить резервы правовых средств и методов правового регулирования общественных отношений для построения результативной модели предупреждения и пресечения коррупции и на этой основе определить приоритетные направления совершенствования правового регулирования. Именно такие задачи ставили перед собой авторы, приступая к настоящей работе, которая соответствует логике рассмотрения общетеоретических и прикладных проблем повышения роли права в противодействии коррупции. В первой главе дается оценка современного состояния коррупции и системы противодействия ей. Обобщаются социально-экономические, социально-психологические, политические, экономические и иные

¹ Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

² См.: Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, С.А. Кубанцев и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016.

³ Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.П. Емельянцева, В.И. Лафитский, О.И. Семькина и др.; рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015.

⁴ Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: научно-методическое пособие / Е.И. Добролюбова, А.В. Павлушкин, Э.Л. Сидоренко [и др.]; под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016.

факторы, определяющие уровень коррупции в российском обществе. При этом акцент сделан на использовании результатов социологических исследований и инструментария МОНКОР, влиянии на развитие общественной практики и уровень коррупции укоренившихся в общественном сознании мифов, банализирующих и фатализирующих коррупцию.

С учетом того, что эволюция, организационное оформление и динамика коррупции требуют поиска качественно новых подходов к решению задачи ее преодоления, предлагается широкий контекст исследований, а именно изучение взаимного влияния коррупции и правопорядка, причем правопорядок рассматривается не только как объект негативного воздействия коррупции, нуждающийся в защите, но и как эффективное средство противодействия ей. Девиантная природа коррупции раскрывается через деликтологическое описание этого социального явления. Обосновываются предложения по корректировке государственной антикоррупционной политики.

Во второй главе монографии детально проанализирован весь нормативно-правовой массив, обеспечивающий регламентацию противодействия коррупции в Российской Федерации. Авторами не только предлагается обзор системы международных антикоррупционных актов, влекущих возникновение международных обязательств Российской Федерации, но и обозначаются правовые проблемы имплементации норм международных конвенций в правовую систему России, а также трудности, возникающие на пути реализации конвенционных положений. Оценка создаваемой на национальном уровне правовой базы противодействия коррупции осуществлена через призму конституционных основ разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней. Показаны основные этапы и направления развития антикоррупционного законодательства и муниципальных правовых актов с учетом меняющихся социально-экономических практик. Это имеет не только научную, но и практическую ценность — для проведения государственной политики в области борьбы с коррупцией, совершенствования правоприменительной практики, прогнозирования развития законодательства.

Третья глава посвящена исследованию процессов формирования и развития организационных институтов противодействия коррупции, определяющая роль в которых принадлежит Президенту РФ как гаранту прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваются функции и полномочия не только федеральных органов исполнительной власти, но и региональных и муниципальных органов, а также институтов гражданского общества. Подчеркивается, что единая

целенаправленная государственная политика на всех уровнях власти обусловила необходимость унификации организационных моделей противодействия коррупции на региональном и муниципальном уровнях. Однако это не исключает, а напротив, предполагает наличие особенностей отдельных региональных моделей в силу присущей каждому субъекту Российской Федерации специфики коррупционных рисков, структуры коррупционных деяний и методов их осуществления.

Специальное внимание уделено определению эффективности национальных и международных антикоррупционных регуляторов, применимости новых юридических технологий (включая правовой мониторинг, прогнозирование, экспертизу), а также проблемам правового регулирования системы антикоррупционных запретов и ограничений. Авторы пришли к выводу о том, что одним из наиболее значимых направлений антикоррупционной работы может стать анализ (в том числе посредством компьютерного моделирования) движения финансовых средств и их отслеживание («окрашивание» подозрительных финансовых потоков), а также формирование и развитие международных и национальных механизмов репатриации коррупционных доходов. Не менее актуальна проблема конфликта интересов, прежде всего на государственной гражданской и муниципальной службе. В книге рассматривается комплекс правовых проблем, связанных с причинами и условиями возникновения конфликта интересов. Проводится детальное исследование законодательства, регламентирующего отношения, связанные с такими ситуациями и их урегулированием; выявляются пробелы в правовых положениях о конфликте интересов и недостатки в практике их применения; формулируются предложения по совершенствованию правового механизма предотвращения, выявления и разрешения конфликта интересов. Все эти вопросы раскрываются в четвертой главе монографии.

Выше уже отмечалось, что противодействие коррупции требует применения механизмов государственного принуждения, поэтому в пятой главе изучаются возможности институтов гражданско-правовой, дисциплинарной, административно-правовой, уголовной ответственности за коррупционные правонарушения. При этом ряд вопросов, ставших предметом исследования, имеют дискуссионный характер и отражают научные позиции авторов, в частности институт уголовной ответственности юридических лиц, который не вписывается в российскую правовую доктрину, но на введении которого настаивали международные контрольно-мониторинговые органы.

Современный этап развития человеческого общества характеризуется расширением и интенсификацией не только глобализационных процессов, влекущих за собой универсализацию коррупционных практик и методов борьбы с ними, но и процессов регионализации мирового пространства, которые обязывают юридическую науку учитывать юридиико-цивилизационные особенности стран — участниц того или иного интеграционного объединения, предлагая согласованные правовые решения. В связи с этим шестая глава монографии посвящена сравнительно-правовому анализу антикоррупционных мер, предпринимаемых в различных государствах. В ней исследованы тенденции развития антикоррупционного законодательства зарубежных стран, правовые механизмы противодействия коррупции в публичной и частной сферах, включая правовое регулирование лоббистской деятельности.

В целом комплексный анализ состояния проблем противодействия коррупции в Российской Федерации может стать еще одним шагом на пути формирования в нашей стране эффективной и «самонастраивающейся» антикоррупционной системы.

Глава 1

КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ

§ 1. КОРРУПЦИЯ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ И ДЕТЕРМИНИРУЮЩИЕ ЕЕ ФАКТОРЫ

Коррупция представляет собой сложное, многоаспектное социальное явление, которое оказывает негативное влияние на все сферы жизни государства и общества и не просто снижает эффективность государственных институтов, а подрывает авторитет власти и престиж страны.

Начиная со второй половины XX в. деяния коррупционного характера все чаще приобретают как транснациональный, так и международный характер, совершаются в области международных, межгосударственных отношений, ставя под угрозу стабильность функционирования государства как участника этих отношений. При этом «коррупционность правящего режима» зачастую становится предлогом для осуществления давления на государство или вмешательства в его внутренние дела со стороны других государств или межгосударственных объединений. Таким образом, высокий уровень коррупции подвергает риску суверенитет и безопасность государства. Не менее разрушительное влияние коррупция оказывает на внутреннюю политику: в силу известного науке принципа голографичности, т.е. единства и разнообразия мира¹, коррумпированные государственные органы и даже отдельные их представители воспринимаются общественным сознанием как отражение государства в целом. Тем самым коррупция «подрывает сами устои человеческой цивилизации, нарушает нормальное развитие всех сфер жизни людей, снижает их нравственность и материальное благосостояние, а также усугубляет один из самых опасных как для нормальной человеческой жизни, так и для ведения бизнеса кризисов — кризис доверия»².

¹ Указанный принцип впервые был сформулирован Б. Паскалем еще в XVII в. и получил дальнейшее развитие в трудах современного французского философа Э. Морена. См. подробнее: Морен Э. Метод. М., 2005.

² Нарышкин С.Е. Международное сообщество в борьбе с коррупцией // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 36.

Одно из приоритетных направлений повышения качества государственного управления, обеспечения прогрессивного развития страны — разработка системы мер по противодействию коррупции. Причем в долгосрочном плане такая система мер может быть эффективной лишь в том случае, если она направлена не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения¹.

¹ Аргументируя эту позицию, отметим следующее: по данным опроса, проведенного Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» в декабре 2014 г. в 45 субъектах Российской Федерации, доля граждан, оценивающих уровень коррупции в стране как высокий, по сравнению с показателями марта 2012 г. снизилась на 14 пунктов (до 66%). Реже люди стали говорить, что коррупция растет, и чаще — что ее уровень не меняется. Так, например, в 2014 г. на увеличение уровня коррупции указывали 22% опрошенных, и еще 50% сочли уровень коррупции неизменным. В 2010 году эти показатели составляли 28 и 40% опрошенных соответственно. Сходные данные были получены и Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ). По данным этой организации, в 2015 г. индекс борьбы с коррупцией, показывающий, насколько успешно, по мнению россиян, руководство страны борется с коррупцией, впервые за десять лет перешел из области отрицательных в область положительных значений. Причем положительные результаты деятельности властей в сфере противодействия коррупции отмечают около половины наших сограждан — 48% (против 30% в 2005 г.), а индекс, демонстрирующий, насколько высокой респонденты считают коррупцию непосредственно в месте своего проживания, с марта по октябрь 2015 г. снизился на 8 пунктов, составив в октябре 56 пунктов (исторический минимум). Но при этом многие (даже слишком многие) респонденты оценивают распространенность коррупции в своем родном городе/селе ниже, чем в обществе в целом. Москвичи и петербуржцы ставят подобные оценки чаще, чем жители малых городов (64 против 43%). Приведенные данные можно интерпретировать следующим образом: граждане, которые оценивают распространенность коррупции в своем родном городе/селе ниже, чем в обществе в целом, с фактами коррупции сами, как правило, не сталкиваются, но «знают», что российское общество или, как минимум, его властные органы «коррупционированы насквозь». Знают из средств массовой информации, которые создают и поддерживают представления о коррупции как о всемогущей и непобедимой системе, насаждая поведенческую модель, стимулирующую коррупционное поведение человека. Как следствие российское общество довольно равнодушно относится к коррупционной преступности. Так, по данным опроса, проведенного Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» в декабре 2014 г. в 45 субъектах Российской Федерации, осуждают тех, кто берет взятки, 61% россиян (в марте 2012 г. этот показатель составлял 67%), 29% относятся к ним без осуждения. Тех, кто дает взятки, осуждают 42%, не осуждают 45% наших сограждан. Признали, что сами давали взятку должностному лицу, 23% опрошенных. Отношение населения к проституции более негативно, чем к коррупции: 37% опрошенных граждан оправдывают существование взяточничества и лишь 25% оправдывают проституцию. См.: Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ): URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115440>; Официальный сайт независимой социологической

Коррупция, хотя и находится вне правовой модели социальной практики, отражает происходящие в обществе процессы, общие политические, социальные и экономические проблемы страны, и поэтому среди социальных феноменов, которые могут рассматриваться как факторы, способствующие проявлениям коррупции, необходимо исследовать явления социально-экономического, организационного, правового характера.

Основными детерминирующими коррупцию факторами являются факторы *социально-экономического* характера. Сущность современного этапа развития российского общества определяет переход от плановой экономики к рыночной, который сопровождается рядом негативных последствий. Среди них особо следует отметить следующие:

– имущественная поляризация населения. Взаимозависимость криминализации общества и совокупности социально-экономических факторов иллюстрируется в ряде экономических¹ и криминологических научных исследований, которые показывают, что «...более неблагоприятное состояние преступности имеет место в том из сравниваемых регионов, где материальный уровень жизни населения по комплексу наиболее значимых показателей (средняя заработная плата, душевой денежный и реальный доход и т.д.) лучше, но зато значительно контрастнее (коэффициент разрыва) в уровне материальной обеспеченности отдельных социальных групп»². По данным Росстата³,

службы Фонд «Общественное мнение» (ФОМ): <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912>; <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/138>; Егоршин В.М. Экономическая преступность и безопасность современной России (теоретико-криминологический анализ): автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 32.

¹ См., например: Беккер Г.С. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории. М., 2003; Барсукова С.Ю. Неформальная экономика: экономико-социологический анализ. М., 2004; Барсукова С.Ю. Сращивание теневой экономики и теневой политики (на примере финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий) // Теневая экономика — 2007: экономический анализ преступной и правоохранительной деятельности / под ред. Л.Н. Тимофеева. М., 2008; Гишинский Я.И. Социально-экономическое неравенство как криминогенный фактор (от К. Маркса до С. Олькова) // Экономика и право. СПб., 2009; Ольков С.Г. Аналитическая криминология. Казань, 2007; Шипкова О.Т. Региональный анализ социально-экономической детерминации преступности (на примере субъектов Сибирского федерального округа) // Теневая экономика — 2007: экономический анализ преступной и правоохранительной деятельности / под ред. Л.Н. Тимофеева. М., 2008.

² Сахаров А.Б. Социальные условия и преступность // Методологические вопросы изучения социальных условий преступности. М., 1979. С. 29–30.

³ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_32g.htm

в 2013 г. доходы 10% самых состоятельных граждан превышают доходы 10% беднейших граждан более чем в 15 раз, однако действенных мер для снижения экономического неравенства между социальными стратами внутри страны до настоящего времени не выработано. Такая ситуация является питательной средой не только для теневой экономики, которая охватывает, по некоторым оценкам, до 50% экономического оборота¹, но и для иных форм девиантного поведения людей, включая коррупцию;

– соблюдение индивидами и субъектами хозяйствования «внутренне присущей капитализму этики эффективности, которая выводится из исчисления капитала»². Согласно этой этике каждое физическое и юридическое лицо в условиях рыночной экономики должно стремиться, с одной стороны, максимизировать свою прибыль и, с другой стороны, максимально экстернализовать, «переложив на плечи» общества или других участников рынка, свои издержки. Достижение этих целей возможно в том числе посредством применения коррупционных механизмов, например нерыночных предпочтений, уничтожения конкурентов за счет использования административных ресурсов;

– периодические экономические и финансовые кризисы, а также безработица. Нестабильное состояние и слабость российской экономики, финансово-экономический кризис, недостатки в сфере производства и распределения материальных ценностей влияют на многие негативные процессы, протекающие в обществе, в том числе на такое явление, как преступность. Что касается безработицы, то ее последствия могут быть не только экономическими, выражающимися в недополучении дохода конкретным индивидом или в недопроизводстве валового национального продукта. На индивидуальном уровне неэкономические последствия безработицы состоят в том, что если человек в течение продолжительного времени не может найти работу, то это часто приводит к психологическим стрессам, отчаянию, нервным и сердечно-сосудистым заболеваниям, распаду семьи. Потеря стабильного источника дохода провоцирует девиантное, асоциальное поведение человека. На уровне общества это в первую очередь означает рост социальной напряженности, неуверен-

¹ Цит. по: Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография в 2 т. / под общ. ред. С. С. Сулакшина. Т. 2. М., 2009. С. 47–49.

² Козловски П. Прощание с марксизмом-ленинизмом. О логике перехода от развитого социализма к этическому и демократическому капитализму. СПб., 1997. С. 69.

ности в завтрашнем дне и как следствие утверждение идеологии «после нас хоть потоп».

По мнению ряда исследователей¹, увеличению числа правонарушений коррупционного характера способствует также неготовность большинства населения к новым экономическим реалиям, вследствие чего люди плохо представляют себе весь спектр предоставляемых им прав и возложенных на них обязанностей, процедуры заключения тех или иных сделок, не знакомы с гарантиями в сфере гражданского оборота и т.д.

Следует подчеркнуть, что социально-экономическая система, формирующаяся в России с начала 1990-х гг., имеет не много общих черт с «этическим капитализмом, основанным на экономической теории социального и этического рыночного хозяйства и на политической теории парламентской демократии»², построение которого декларировалось на начальном этапе трансформации советского общества. В связи с этим с точки зрения экономической науки коррупционные платежи в современной России должны рассматриваться не как избыточные, специфические транзакционные издержки, а как определенные отношения «изъятия» («перераспределения») прибавочного продукта, присущие архаическим формам экономики, возникшим в нашей стране на рубеже XX–XXI вв.³ И потому «безнравственные» формы социального поведения, к числу которых относится и коррупция, исчезнут только с уничтожением экономического основания такого рода отношений, т.е. архаических форм экономики. Это свидетельствует о необходимости скорейшей модернизации российской экономики в целях достижения уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции, надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан⁴.

¹ См., например: Гриб В.Г., Адамян Р.Э. Факторы, влияющие на борьбу с хищениями и коррупцией, и меры по их устранению // Российский следователь. 2015. № 13.

² Козловски П. Принципы этической экономики. СПб., 1999.

³ См., например: Николаева У.Г. Коррупция как разновидность социально-экономических отношений в современном российском обществе // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39). С. 93–94.

⁴ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Говоря о *политических* факторах коррупции, отметим, что понимание этой категории с течением времени изменялось. Довольно долго господствующим было представление о том, что проблема противодействия коррупции является прерогативой правоохранительных органов. Однако на рубеже XX–XXI вв. стало очевидно, что силами одних правоохранительных органов справиться с коррупцией нельзя, поскольку увеличению ее масштабов способствовали среди прочего серьезные просчеты, допущенные в ходе реформирования социально-политического устройства страны и принципов осуществления экономической и иной деятельности. Например, Постановлением Совета Министров РСФСР от 22 февраля 1991 г. № 112 «Вопросы Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров РСФСР»¹ органам Госгортехнадзора РСФСР было разрешено заниматься предпринимательской деятельностью — оказывать объединениям, предприятиям и организациям, а также другим субъектам хозяйственной деятельности платные услуги. Постановление Правительства РФ от 24 июня 1999 г. № 688 «О дополнительных источниках финансирования расходов на содержание территориальных органов Федерального горного и промышленного надзора России»², конкретизируя соответствующие нормы, предписало Госгортехнадзору использовать полученные в результате оказания платных услуг средства в собственных интересах — на содержание своих территориальных органов (кроме расходов на денежное содержание федеральных государственных служащих), а также для решения отраслевых задач. Иначе говоря, орган государственной власти, который от имени государства осуществлял контроль и надзор за соблюдением требований безопасности и имел право приостановить или прекратить деятельность любого субъекта экономической деятельности, если последний нарушал требования безопасности, получал право вступать с этим субъектом в товарно-денежные отношения. И не просто получал право, но был вынужден зарабатывать деньги на содержание своих территориальных органов.

Очевидно, что такая ситуация способствовала не эффективному выполнению Госгортехнадзором функций по предотвращению аварий и производственного травматизма, по защите общественных интересов, а превращению коррупции в обыденное явление, ее банализации в общественном сознании. Постановление Правительства РФ «О дополнительных источниках финансирования расходов на

¹ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

² СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3375.

содержание территориальных органов Федерального горного и промышленного надзора России» было признано утратившим силу лишь в 2004 г.¹ Однако практика оказания некоторыми органами Ростехнадзора «платных услуг» теперь уже негласно, через «доверенные» юридические лица, сохраняется и по сей день. Это выявили, в частности, расследования, проводимые органами Следственного комитета РФ в отношении должностных лиц Центрального управления Ростехнадзора, Нижне-Волжского межрегионального управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора и некоторых других².

Приведенный пример не является единичным, на что указывают положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ еще в 1997 г.: «Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту... коррупции. Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, в сращивании отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновении их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями. В связи с этим борьба с... коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер»³.

Под влиянием этих факторов, а также ряда криминологических и иных научных исследований проблем коррупции в конце 1990-х — начале 2000-х гг. в общественном мнении утвердилось представление о том, что наиболее значимым для борьбы с коррупцией является наличие политической воли, т.е. желания руководства государства реально, целеустремленно и последовательно противодействовать коррупционной преступности.

Вместе с тем практика показала, что при отсутствии поддержки всех слоев общества самое совершенное антикоррупционное зако-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 июля 2004 г. № 349.

² URL: <http://sledcom.ru/search?q=%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80>

³ Российская газета. 1997. 26 декабря. Документ утратил силу с 12 мая 2009 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.

нодательство обречено на декларативное существование, а работа правоохранительных органов — на имитацию антикоррупционной деятельности. Так, по данным Верховного Суда РФ, большинство выявленных в 2008–2010 гг. коррупционеров составляли сотрудники правоохранительных органов, врачи и преподаватели, причем речь шла о так называемой низовой коррупции, когда люди попадали на скамью подсудимых за взятку размером 2–3 тыс. руб., иногда и меньше; более чем в ста случаях сумма взятки не превышала 500 руб.¹ В то же время решение о привлечении к уголовной ответственности высокопоставленных должностных лиц зачастую принималось исходя не из наличия или отсутствия юридических оснований, а из политической целесообразности, узкопартийных интересов, степени близости этого лица к вышестоящему руководству. Лозунг борьбы с коррупцией использовался для борьбы с политическими противниками.

Именно поэтому Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. отметил, что необходимое условие действенности борьбы с коррупцией — активное гражданское участие, эффективный общественный контроль². Иначе говоря, для того, чтобы противостоять коррупции, наличия одной только политической воли руководства страны недостаточно — для этого должны слаженно функционировать все механизмы и институты демократического государства. Суверенная демократия — сочетание суверенитета и демократии — предполагает управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти, которые, будучи сформированы демократическим образом и находясь под контролем населения, являются важнейшими каналами народовластия³. Основывается эта концепция на закрепленном ст. 3 Конституции РФ принципе, который определяет ключевую роль многонационального российского народа в осуществлении политической власти в Российской Федерации.

¹ Российская газета. 2009. 29 января. См. также: Никитин Д.А. Состояние и динамика взяточничества в современной России // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью: сборник научных статей по итогам научно-практического семинара в Московском университете МВД России (29 апреля 2009 г.) / под ред. проф. Н.Г. Кадникова и М.М. Мальковцева. М., 2009. С. 154.

² Российская газета. 2012. 13 декабря.

³ См.: Авакьян С.А. Точка отсчета — народ // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сборник статей и материалов. М., 2007. С. 34; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). Изд. 2-е, перераб. и доп. / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 18–19.

В настоящее время в Российской Федерации предпринимаются усилия, направленные на повышение степени вовлеченности различных общественных институтов в антикоррупционную деятельность. Приняты федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹, от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², определившие организационные и правовые механизмы, с помощью которых граждане могут наблюдать за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также проверять, анализировать и оценивать издаваемые ими акты и принимаемые решения. В дополнение к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»³, регламентирующему деятельность соответствующего общественного института на федеральном уровне, принят Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»⁴, цель которого — обеспечить создание равных условий функционирования региональных общественных палат на всей территории Российской Федерации, унификацию их статуса, порядка формирования и решаемых ими задач. Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»⁵ и принятыми в развитие его норм актами Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации определены правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Ряд законодательных актов направлен на повышение открытости деятельности публичных органов для граждан.

В Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ) было введено понятие мелкой взятки. Согласно ст. 291.2 УК РФ⁶ получение или дача взятки

¹ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

² СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

³ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852. Данный Федеральный закон вступит в силу 1 января 2017 г.

⁵ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

⁶ Введена Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4257.

лично или через посредника в размере, не превышающем 10 тыс. руб., наказывается штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до одного года. Причем лицо, давшее такую взятку, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления, либо в отношении него имело место вымогательство взятки, либо это лицо после совершения преступления добровольно сообщило в орган, имеющий право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

В целом можно констатировать, что необходимо дальнейшее развитие демократических институтов власти, повышение эффективности функционирования судебной системы Российской Федерации.

Существенное влияние на уровень коррупции и результативность противодействия ей оказывают *правовые факторы*, и влияние это двояко. С одной стороны, принятие специализированного федерального закона, законодательных актов, формирующих правовую основу для осуществления антикоррупционной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления, дало мощный положительный импульс противодействию коррупции¹, а четкое закрепление нормативными правовыми актами функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, сужая пределы усмотрения должностных лиц этих органов, способствует снижению уровня коррупции в стране. Нормативное закрепление процедур устанавливает рамки юридической деятельности государственных органов, являясь первостепенным условием законности действий, обеспечивая учет и сохраняя баланс различных интересов в процессе принятия соответствующих решений. К такому выводу пришли участники совместного российско-французского исследования, предпринятого Институтом и Университетом Париж 1 Пантеон Сорбонна².

С другой стороны, возможны ситуации, когда законодательное закрепление гарантий прав отдельных категорий лиц ведет к росту

¹ Правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации рассматриваются в гл. 2 настоящего исследования.

² См.: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 22. Les procédures administratives et le contrôle à la lumière de l'expérience européenne en France et en Russie, sous la direction de Talia Iaroulovna Khabrieva et Gérard Marcou, P., 2012.

латентности коррупционных правонарушений¹, поскольку установление гарантий, как правило, сопровождается введением правовых запретов и ограничений в отношении правоприменительных, прежде всего правоохранительных, органов и их должностных лиц, а также процедур, затрудняющих пресечение коррупционных деяний, совершаемых лицами, которые используют предоставленные им гарантии недобросовестно.

Еще более значимым фактором, повышающим интенсивность коррупционных проявлений, является несовершенство действующей системы законодательства. Исследования, проводимые Институтом, показывают, что в последние два десятилетия число законодательных актов, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации, нарастает лавинообразно. Забыто основополагающее правило: нормами права обеспечивается именно «устойчивость, относительная стабильность»² общественных отношений. Такая ситуация приводит к снижению качества законотворчества.

Тщательно отработанный текст акта служит важнейшим условием и характеристикой его высокого качества, облегчает правильное понимание содержания норм и предусмотренных ими юридических действий. И напротив, путаные тексты, неюридический язык, игнорирование правил составления и согласования проектов, противоречия в использовании юридических понятий резко снижают эффективность правовой системы и создают благоприятные условия для коррупции.

Не менее важна содержательная сторона вопроса, когда закон и иной правовой акт призваны реально формировать устойчивый правовой порядок и помогать в решении различных социальных задач³. В противном случае, если принимаемые акты недостаточно проработаны, они могут привести к ухудшению ситуации, которую призваны разрешить. Так, например, по мнению ряда ученых, тот факт, что в сознании граждан бытовая коррупция чаще всего представляется обыденной нормой общественных отношений, обусловлен, в частности, нормами ст. 575 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ),

¹ См. подробнее § 2 настоящей главы.

² Братусь С.Н. Роль права в развитии советской экономики. М., 1971. С. 15.

³ См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. Изд. 7-е, доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015. См. также: Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

которые фактически легализуют получение подарков работниками образовательных и медицинских учреждений, разрешая принимать подарки, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб. Таким образом, стоимость подарка служит квалифицирующим признаком для наступления уголовной ответственности. Эта позиция многим экспертам представляется ошибочной¹, поскольку различие между подарком и взяткой состоит не в стоимости передаваемого имущества, а в мотивах и целях совершения таких действий. Поэтому при оценке коррупционных деяний следует исходить из причинно-следственной связи между получением материальной выгоды (в том числе получением подарков стоимостью меньше 3 тыс. руб.) и совершением определенных действий в пользу взяткодателя. «Взятка, независимо от ее размера, не является ни обычным подарком, ни подарком вообще. Незначительный размер взятки не должен исключать ответственности за взяточничество»².

Способствуют бюрократизму, произволу чиновников и коррупционной преступности и затрудняют эффективную деятельность по противодействию этим явлениям существующие в законодательстве пробелы, коллизии и противоречия между нормативными правовыми актами, в том числе законодательными, актами, регулирующими сходный круг отношений, отсутствие регламентации многих вопросов, а иногда, напротив, ее избыток. Отсутствие действенного механизма реализации ряда нормативных актов антикоррупционной направленности, их декларативный характер приводят к бездействию закона.

Правовые факторы могут оказывать негативное воздействие на уровень коррупции в стране и в том случае, когда имеет место несогласованность и непоследовательность реформирования различных сфер жизни российского общества. Иногда реформы ограничиваются разработкой и принятием федеральных законов и постановлений Правительства РФ, тогда как анализу и контролю их практического исполнения государством должного внимания не уделяется. В результате создание необходимой нормативно-правовой базы не сопровождается эффективной правоприменительной практикой.

Существенное влияние на уровень коррупции в стране оказывают и факторы организационного характера. Плохо продуманная организация контроля деятельности государственных служащих, чрезмерная закрытость и иногда необоснованная корпоративная солидарность

¹ См., например: Дмитриев Д.А., Кудашкин А.В. Конфликт интересов начинается с ... подарка!?! // Гражданин и право. 2010. № 7.

² Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2009. С. 170.

большинства государственных органов, слабость внутреннего ведомственного контроля создают благоприятную почву для коррупционной преступности. Как правило, подобные условия имеют как объективную природу, вызванную несовершенством механизма государственного управления, так и субъективную — значительное число государственных служащих такое положение вполне устраивает. Отсутствие четкого и общедоступного регламента исполнения функций позволяет многим чиновникам интерпретировать порядок осуществления своей деятельности исходя из своих интересов. Обилие проверяющих (лицензирующих) предпринимательскую деятельность органов и, как следствие, многочисленные инструкции и нормативные акты, регламентирующие их деятельность, также способствуют коррупции. Следует гармонично сочетать целесообразный контроль бизнеса со стороны государства с ограничением избыточного вмешательства государственных органов в экономическую сферу.

В Российской Федерации предпринят ряд шагов в этом направлении: проводится административная реформа, в рамках которой отраслевой принцип построения системы органов исполнительной власти дополнен функциональным принципом, что позволило распределить функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом и контрольно-надзорные функции между различными категориями органов исполнительной власти. При большинстве из них созданы общественные советы, деятельность которых направлена в числе прочего на минимизацию уровня коррупции в соответствующем органе. Значительно сократилось число лицензируемых видов деятельности — со 104 в 2001 г. до 49 в 2016 г. Принимаются меры, направленные на совершенствование иных элементов разрешительной системы Российской Федерации¹. Во многих областях экономической деятельности применяются механизмы саморегулирования², представители

¹ См. подробнее: Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

² См., например: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076; Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4305; Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

научных и деловых кругов привлекаются к проведению оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Планируется введение процедуры проверки фактического воздействия нормативного правового акта, в которой также будут участвовать не только государственные и муниципальные служащие, но и ученые, представители бизнес-сообщества и др.

Рассмотренные и иные меры по улучшению правового регулирования существенно «обеднили» питательную среду коррупционных проявлений. Этому способствует и распространение информационных технологий в сфере выполнения органами государственной власти государственных функций и оказания государственных услуг, тем самым обеспечивается «обезличенность служебных отношений на основе науки и закона»¹.

Однако в ряде случаев государственные меры можно признать избыточными. Так, одной из важных составляющих административной реформы были признаны разработка и утверждение административных регламентов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг, поскольку предполагалось, что нормативно-правовое закрепление процедур, установление строгих процессуальных рамок, алгоритмов принятия управленческих решений и воплощение их в жизнь сделает процесс государственного управления более открытым и эффективным. Как следствие с момента начала административной реформы в нашей стране только на федеральном уровне было издано свыше 1800 административных регламентов (из них в настоящее время действует 1165). Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления принято без малого 200 тыс. административных регламентов. Очевидно, что организовать должный контроль за исполнением столь обширного массива актов нельзя, поэтому, признавая факт значимости «регламентного» права с точки зрения противодействия коррупции, следует отметить, что чрезмерная регламентация деятельности органов государственной власти также имеет весьма ощутимые негативные последствия. К проблемам, снижающим антикоррупционный эффект административной регламентации, относятся:

- недостоверность информации о деятельности органа государственной власти, закрепленной в соответствующем регламенте;
- неисполнение или формальное исполнение требований нормативного правового акта;
- юридические дефекты текстов актов «регламентного» права.

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 473.

Еще одна проблема состоит в том, что в российской правовой доктрине регламент, в частности административный, принято рассматривать как акт правового регулирования процессуальных сторон деятельности органа власти, содержащий описание действий (административных процедур) этого органа, направленный в основном на регуляцию его внутренней работы¹. В то же время недостаточно внимания уделяется регламентированию взаимодействия различных органов государственной власти в процессе исполнения ими возложенных на них полномочий. Например, в развитие норм ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², устанавливающих необходимость взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок, принято восемь административных регламентов.

Представляется, что эта ситуация — отражение более серьезной проблемы, которая составляет еще одну группу организационных факторов, детерминирующих коррупцию. Ее суть — отсутствие координации между органами исполнительной власти как по «горизонтали», так и по «вертикали». Факторами этой группы являются: слабое взаимодействие правоохранительных органов; противоречия в компетенции органов, осуществляющих борьбу с преступностью; несоответствие системы мер борьбы с преступностью целям такой борьбы; перегрузка системы уголовной юстиции; низкий уровень профессионализма в системе правоохранительных органов; недостаточное материально-техническое обеспечение этих органов. Такая разрозненность и разобщенность правоохранительных органов способствует распространению коррупционной преступности, нацеленной на достижение выгоды любым путем.

В сфере предупреждения коррупции и борьбы с ней большинство проблем решаются экономическими, политическими, техническими и административными средствами и методами, однако эффективность их применения зависит от людей, от их квалификации, выбранных форм и методов управления, культуры, морально-этических принципов. Поэтому Национальная стратегия противодействия кор-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 105–107.

² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

рупции¹ (далее — Национальная стратегия) одним из приоритетных направлений противодействия коррупции называет решение *кадровых* вопросов. При этом указанная Стратегия и иные нормативные правовые акты к мерам по совершенствованию управления кадрами относят создание системы проверки информации, предоставляемой в государственные органы лицами, замещающими государственные должности, государственными гражданскими служащими, муниципальными служащими и иными лицами; систематическое выявление и поощрение лучших работников; своевременный анализ и прогноз будущих кадровых потребностей и подбор нового персонала таким образом, чтобы работники наиболее соответствовали этим запросам; внедрение системы непрерывного обучения кадров для того, чтобы государственные и муниципальные служащие могли поддерживать и развивать свои профессиональные способности; внимание руководства к карьерному росту государственных и муниципальных служащих путем улучшения систем переаттестации и индивидуальных планов развития; совершенствование внутренних систем оценки эффективности и результативности работы государственных и муниципальных служащих и др.

Большое внимание, уделяемое кадровому вопросу, объясняется тем, что ошибки в подборе и профессиональной подготовке кадров государственных служащих и, как следствие, их низкий профессионализм и некомпетентность также способствуют увеличению масштабов коррупции в Российской Федерации. Содействует распространению коррупции и недостаточная социальная защищенность государственных служащих, хотя, по нашему мнению, этот фактор не является решающим. Об этом свидетельствуют данные, полученные Институтом в ходе реализации программы МОНКОР. Так, выявленные в процессе исследования устойчивые связи между взяточничеством и показателями среднедушевых денежных доходов населения подтверждают, что рост экономического благосостояния населения в существенной мере определяет положительную динамику коррупции. Это фактически соответствует тезису экономистов о том, что на переходном этапе развития национальной экономики (этапе накопления и перераспределения материальных благ) наблюдается рост коррупции.

Слабые корреляционные связи установлены между взяточничеством и численностью малоимущего населения. Еще более слабые зависимости обнаружены между получением (дачей) взятки и уровнем

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 (СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875).

безработицы населения. Почву для размышлений дает и наличие обратной корреляционной связи коррупции с материальными ожиданиями населения. Выявляется новая социологическая закономерность: улучшение представлений людей о своем материальном положении с неизбежностью приводит к снижению уровня коррупции, и наоборот — ухудшение материального состояния сопровождается ее ростом. Получение взятки, злоупотребление должностным положением, превышение должностных полномочий и служебный подлог рассматриваются преступниками как возможность улучшения своего материального положения. Но при этом получение взятки не является приоритетным способом обогащения. Оно уступает место злоупотреблению должностными полномочиями.

Находясь в тесной системной связи с индексом личного материального положения, коррупция тем не менее демонстрирует слабую или среднюю зависимость от ожидаемых изменений личного материального положения и индекса потребительской уверенности (табл. 1). Это говорит о том, что она, несмотря на свою преимущественно корыстную направленность, не рассматривается как основной источник дохода. А это означает, что повышение заработной платы чиновников не может оцениваться как эффективное средство сдерживания взяточничества.

Таблица 1

Корреляционные зависимости между коррупцией и показателями экономического благополучия населения

Показатели экономического благополучия населения	Статьи УК РФ, предусматривающие ответственность за коррупционные нарушения								
	Ст. 285	Ст. 285.1	Ст. 285.2	Ст. 286	Ст. 290	Ст. 291	Ст. 292	Ст. 293	Ст. 291.1
Индекс личного материального положения	-0,99	-0,95	-0,86	-0,98	-0,79	-0,01	-0,93	-0,59	0,65
Произошедшие изменения личного материального положения	-0,4	-0,54	-0,43	-0,3	-0,4	-0,51	-0,27	-0,11	-0,57
Ожидаемые изменения личного материального положения	-0,1	-0,24	-0,18	-0,1	0,14	-0,67	0,14	0,005	-0,38
Благоприятные условия для крупных покупок	-0,47	-0,64	-0,71	-0,55	-0,64	-0,67	-0,27	-0,19	-0,2
Благоприятные условия для сбережений	-0,48	-0,58	-0,59	-0,63	-0,48	-0,67	-0,35	-0,11	-0,08
Индекс потребительской уверенности	-0,43	-0,55	-0,32	-0,25	-0,38	-0,76	-0,19	-0,05	-0,34

Системные зависимости выявлены при анализе динамики правонарушений лиц, работающих в государственных органах и органах местного самоуправления, получивших дополнительное (в том числе антикоррупционное) образование; работников, замещающих государственные должности и должности федеральных государственных служащих, государственных служащих органов субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих. Вопреки ожиданиям повышение уровня образованности чиновников находится в прямой причинной связи со взяточничеством, хотя эта зависимость и не имеет функционального характера. Тем не менее вызывает тревогу тот факт, что получение должностными лицами антикоррупционного образования фактически выступает условием, облегчающим совершение коррупционного преступления. Исключение, полагаем, составляет служебный подлог: здесь дополнительная профессиональная подготовка приводит к незначительному сокращению количества зарегистрированных преступлений. В то же время это может свидетельствовать о повышении уровня их искусственной латентности.

Основания для положительных прогнозов на среднесрочную и долгосрочную перспективу дает корреляция между численностью чиновников и динамикой злоупотребления должностным положением. Находясь в границах средней обратной зависимости, она указывает на высокий предупредительный потенциал внутреннего организационного контроля, усиливающегося по мере увеличения численности административного аппарата.

Одновременно с этим стабильно высокой остается прямая зависимость между увеличением численности чиновников и динамикой таких правонарушений, как превышение полномочий и взяточничество. Но эта зависимость имеет скорее статистический, нежели системный характер. Субъекты профилактики должны обратить особое внимание на тот факт, что численность работающих в государственных органах и органах местного самоуправления лиц находится в близкой к абсолютным значениям обратной зависимости от посредничества во взяточничестве. Это может свидетельствовать о том, что потребность в такой услуге, как посредничество, возникает только тогда, когда чиновник оказывается «на виду». В сложноструктурированных органах, где отсутствует дефицит кадров, должностные лица и взяткодатели не прибегают к услугам посредников, предпочитая договариваться друг с другом напрямую. Исключение составляют федеральные государственные гражданские служащие. Здесь корреляция между численностью госаппарата и посредничеством во взяточничестве находится в верхних границах детерминации. Реже всего к посредническим услугам прибегают муниципальные служа-

щие, что объясняется характером и размерами взяточничества на местах (табл. 2).

Таблица 2

Взаимосвязь коррупции и численности и структуры государственного аппарата

Численность и структура государственного аппарата	Статьи УК РФ, предусматривающие ответственность за коррупционные нарушения									
	Ст. 285	Ст. 285.1	Ст. 285.2	Ст. 286	Ст. 290	Ст. 291	Ст. 292	Ст. 293	Ст. 291.1	
Численность работающих в госорганах и органах местного самоуправления	-0,46	0,99	0,95	0,94	0,81	0,6	0,93	0,67	-0,99	
Получившие дополнительное профессиональное образование	0,55	0,46	0,33	0,59	0,0007	0,51	0,3	-0,28	0,74	
Все работники, замещающие госдолжности и должности федеральных государственных служащих	0,32	0,3	0,05	0,31	0,05	0,73	0,08	-0,03	-0,15	
Все работники, замещающие должности органов субъектов Российской Федерации	0,82	0,72	0,62	0,33	0,79	0,74	0,74	0,01	-0,03	
Муниципальные служащие	0,93	0,65	0,52	0,35	0,73	0,75	0,89	-0,05	-0,84	

В целом изложенное свидетельствует о множественности факторов, детерминирующих коррупционные проявления, и о необходимости дифференцированного применения к ним мер различного характера — экономических, просветительских, карательных и т.д.

**§ 2. КОРРУПЦИЯ И ПРАВОПОРЯДОК:
СОВРЕМЕННЫЙ КОНТЕКСТ**

Правапорядок является одним из необходимых условий жизни современного цивилизованного общества. Он представляет собой реально сложившуюся на основе права систему упорядоченных общественных отношений. Коррупция негативно влияет на правапорядок, воздействует на него как дестабилизирующий фактор. Приобретая системный характер, она вызывает изменения правапорядка, грозящие утратой правам регулятивного значения, а правапорядком — предназначения по организации общественных отношений. Распространение коррупции может стать предпосылкой к кризису правовой системы и разрушению государства.

В связи с этим актуальна постановка ряда вопросов, требующих доктринальной разработки: 1) какие деформации может претерпевать правопорядок под воздействием коррупции; 2) какие из них могут привести к кризису правовой системы; 3) что такое «кризис правовой системы», как его диагностировать и прогнозировать; 4) где тот критический предел, за которым начинается разрушение правовой системы.

Очевидно, в такой постановке эти научные задачи выходят за пределы сугубо антикоррупционной тематики.

Как ни парадоксально, правопорядок не только противостоит коррупции, но и служит препятствием для противодействия ей. Установленные в его рамках правовые и другие гарантии прав человека, организаций, хозяйствующих субъектов, должностных лиц в ряде случаев затрудняют работу правоохранительных органов, обязанных наращивать эффективность своей деятельности по укреплению правопорядка и пресечению коррупционных практик. И чем более государство стремится к укреплению правопорядка, предоставляя субъектам общественных отношений гарантии их прав, тем чаще его органы, прежде всего правоприменительные, сталкиваются с правовыми запретами, ограничениями и процедурами, затрудняющими пресечение коррупционных проявлений. Выявленная закономерность актуализирует научную задачу поиска баланса интересов личности, общества и государства, оптимального сочетания и взаимодействия правовых механизмов укрепления правопорядка и противодействия коррупции.

Национальные правопорядки большинства стран мира характеризуются высокой динамикой их отдельных основ — нормативной, институциональной, субъектной, идеологической и др., активно изменяющихся под воздействием различных факторов. Борьба с коррупцией стала одним из приоритетов современной государственной политики, нацеленной на укрепление правопорядка. Противодействие коррупции становится системообразующим звеном государственной деятельности. Именно оно в значительной степени определяет: изменение содержания законодательства, а также институциональной основы правопорядка (системы и структуры органов исполнительной власти, распределение между ними компетенции); вовлечение в сферу охраны и укрепления правопорядка институтов гражданского общества (расширение субъектного состава); трансформацию содержания правовой (и не только) идеологии, системы воспитания, в том числе правового.

Деятельность государств по обеспечению и охране национальных правопорядков не ограничивается противодействием коррупции. Вместе с тем трудно отрицать тот факт, что именно этот приоритет

во многом влияет на стратегию государственно-правового развития многих стран. Он затрагивает интеграционные процессы между странами и государственными объединениями, становится условием для вступления в региональные и международные организации (например, Евросоюз и др.). В этом контексте важно подчеркнуть актуальность универсализации правовых подходов и средств противодействия коррупции на евразийском пространстве.

Дальнейшая интеграция государств Евразийского региона диктует необходимость постепенной и взвешенной унификации правовых решений не только в экономической (в рамках Единого экономического пространства, Таможенного союза и т.д.¹), но и в публично-правовой сфере. Это важно для стабильности экономических отношений, их эффективности. Даже в рамках действующих объединений задачи экономического сближения обуславливают потребность общего понимания стандартов противодействия коррупции, так как коррупция негативно сказывается на состоянии экономики, степени прозрачности условий ведения бизнеса и т.д. Универсализация механизмов противодействия коррупции на евразийском пространстве могла бы способствовать и решению более важных задач, содействовать выходу этой интеграции на новый уровень.

Формирование Евразийского союза требует сближения законодательства в публично-правовой сфере. Уже действуют акты, поддерживающее такого рода интеграцию, например Таможенный кодекс Таможенного союза², который заменил в российской правовой системе Таможенный кодекс РФ³. Этот позитивный опыт следует развивать. Кроме того, понадобится разработка универсальных правовых средств противодействия коррупции⁴.

В разных сферах жизни общества, где происходит унификация правовых средств или правового регулирования в целом, имеет место множественность возникающих при этом правовых стандартов. В области борьбы с коррупцией это особенно заметно.

¹ На это ориентирует Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

³ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066. Утратил силу с 1 октября 2011 г.

⁴ См. подробнее: Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

Антикоррупционные стандарты приняты органами различных международных организаций (ОЭСР, ГРЕКО, Совет Европы и др.). До настоящего времени они не выстроены в иерархической взаимосвязи. Международные рекомендательные акты получают все большее распространение в практике взаимодействия государств и охватывают самые разные области, включая те, которые еще недавно относились к сугубо внутренней компетенции государства. Можно констатировать, что отсутствует единое понимание (и даже общие подходы к пониманию) упомянутых стандартов, что затрудняет единообразное их применение и порождает коллизии. Пользуясь таким положением, отдельные субъекты международно-правовых отношений присваивают себе право их толковать.

Одним из способов преодоления сложившейся ситуации может стать внесение определенности в правила толкования актов, имеющих обязательное значение для государств — участников интеграционного процесса. Роль правовой доктрины состоит в том, чтобы обновить теоретические представления о приемах и способах толкования права. Соответствующая работа уже идет. В частности, есть оценки современных направлений в теории толкования права¹, имеются результаты глубокого анализа интерпретационной деятельности новых международных субъектов толкования норм национального права².

Национальные правовые порядки реагируют на новые вызовы коррупции, среди которых особо следует отметить:

1) *качественные изменения коррупции*³ — ее переход от «рыночной» к так называемой сетевой;

2) *развитие транснациональных форм коррупции* (что обусловлено таким ее свойством, как универсальность)⁴;

¹ См.: Лазарев В.В. Толкование права: классика, модерн и постмодерн // Журнал российского права. 2016. № 8.

² См.: Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8.

³ См. подробнее: Доронина Н.Г. Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику // Роль принимающих структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / под ред. Н.Г. Семилютиной, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 35; Программа международного научного мониторинга коррупции (МОНКОР) / В.И. Лафитский, В.П. Емельянцев, О.И. Семькина и др.; рук. авт. колл. Т.Я. Хабриева М., 2015. С. 9–10; Цирин А.М. Актуальные проблемы минимизации коррупционных рисков // Государственная служба. 2014. Вып. № 1 (87).

⁴ По данным ОЭСР, крупные транснациональные компании являются инициаторами зарегистрированных случаев взяточничества по всему миру. Они атакуют развивающиеся рынки, стремясь укорениться на них, влиять на развитие правового регулиро-

3) *криминологическую трансформацию коррупции*, выраженную в том, что она постепенно приобретает закрытый, «сословный» характер, фактически ассимилируя в должностной преступности;

4) *функциональное обособление коррупции*, демонстрирующее неэффективность применения к ней традиционных средств борьбы с преступностью. Все чаще взятки передаются третьим лицам, не только родственникам и близким (сослуживцам, сокурсникам, друзьям), но и посредникам, в том числе иностранным, формально не связанным с взяткополучателями. При таких обстоятельствах выявлять коррупционные правонарушения и привлекать виновных в их совершении к юридической ответственности становится все более затруднительно;

5) *оформление коррупции как институционального социально-правового образования*, обладающего типовыми признаками и имеющего устойчивые тактические модели.

Указанные особенности коррупции и закономерности ее трансформации необходимо учитывать при выборе средств и методов противодействия этому явлению.

В рамках национальных правопорядков развивается антикоррупционное законодательство. Его реализация обеспечивается, кроме прочего, изданием подзаконных актов. В совокупности нормы антикоррупционной направленности, закрепленные как в законах, так и в подзаконных актах, образуют специализированный нормативный массив, который начинает претендовать на относительное обособление в нормативной основе правового порядка.

В России антикоррупционное законодательство в целом сформировано (табл. 3, 4). Можно констатировать, что оно:

1) одно из самых современных в мире;

2) очень восприимчиво ко всем новым вызовам и международным требованиям;

3) активно учитывает предложения и рекомендации научного и экспертного сообщества, совершенствуется под интенсивным воздействием правовой доктрины;

4) характеризуется высокой динамикой развития (и это тот случай, когда динамику надо приветствовать), расширением сферы правового регулирования;

5) обеспечено механизмом реализации образующих его законов посредством значительного массива подзаконных актов и неправовых регуляторов (этических кодексов и т.п.).

вания, получить покровительство влиятельных должностных лиц и вытеснить конкурентов, представляющих различные секторы национальных экономик. Политический истеблишмент развитых экономик всецело содействует, пытаясь расставить своих доверенных лиц на ключевые посты в подконтрольном им бизнесе.

Динамика формирования федерального антикоррупционного законодательства в Российской Федерации

Таблица 3

Год	Акты				
	Федеральные законы	Президента РФ	Правительства РФ	Федеральных органов исполнительной власти	Иных органов и организаций
2008	25	0	0	1	1
2009	1	4	0	42	3
2010	0	3	1	104	12
2011	42	1	0	91	10
2012	34	0	0	44	6
2013	34	4	3	67	34
2014	12	2	0	91	16
2015	13	5	1	365	32
2016	3	1	0	27	1

Таблица 4

Предмет правового регулирования	Акты				
	Федеральные законы	Президента РФ	Правительства РФ	Федеральных органов исполнительной власти	Иных органов и организаций
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов	79	0	0	167	26
Запрещение иностранных счетов	22	0	0	61	1
Контроль за соответствием расходов доходам	22	0	0	2	1
Представление сведений о доходах	23	6	3	172	29
Антикоррупционная экспертиза	10	0	1	84	9
Функционирование телефона доверия	0	0	0	22	10
Кодекс служебной этики	0	0	0	73	10

Вместе с тем существуют недостатки, выявление и осмысление которых позволяет наметить вектор дальнейшей работы. Так, анти-

коррупционное законодательство Российской Федерации на данном этапе демонстрирует:

- 1) множественность образующих его нормативных правовых актов разной юридической силы и различной отраслевой принадлежности¹;
- 2) разнонаправленность этих актов (публичная и частная сферы);
- 3) отсутствие баланса в количестве актов, нацеленных на противодействие коррупции в публичной и частной сферах (подавляющее количество актов направлены на противодействие коррупции в публичной сфере)²;
- 4) отсутствие единства принципов законодательного регулирования противодействия коррупции в публичной и частной сферах³;
- 5) низкий уровень систематизации.

Многие государства в стремлении противодействовать коррупции расширяют пределы своего вмешательства в частную сферу⁴. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционных практик. Речь идет о Законе Сарбейнса — Оксли 2002 г. (США) и Законе о взяточничестве 2010 г. (Великобритания). Закон Великобритании содержит норму об ответственности коммерческих организаций за ненадлежащую организацию своей деятельности, приведшую к взяточничеству, и за непредотвращение взяточничества, совершенного от имени компаний лицами, связанными с ними (менеджерами, работниками, агентами, посредниками, консультантами и др.).

Анализ российского законодательства показал, что в России государственное регулирование противодействия коррупции в частной сфере пока развито слабо. Его усиление должно быть сопряжено с

¹ 79 федеральных законов, 20 актов Президента РФ, 5 актов Правительства РФ, 830 актов федеральных органов исполнительной власти, 112 актов иных органов и организаций.

² 79% общего количества составляют акты, направленные на воспрепятствование коррупции в публично-правовой сфере, и только 18% — в сфере бизнеса.

³ Международные антикоррупционные конвенции требуют единства принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах, к которым относятся открытость и прозрачность деятельности, недопущение конфликта интересов, контроль и ответственность, международное сотрудничество (см.: Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14).

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17; Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

определением границ государственного вмешательства в частную сферу и соблюдением баланса публичных и частных интересов.

Становление антикоррупционного законодательства как в России, так и в других странах обуславливает необходимость доктринального осмысления его природы и перспектив. В связи с этим требуется определить место и роль данного нормативного массива в законодательстве. Это позволит ответить на вопрос о том, как его следует совершенствовать в дальнейшем. Следует ли формировать самостоятельную отрасль национального законодательства или же нормы антикоррупционной направленности надо встраивать в другие отрасли права? Поиск вектора развития антикоррупционного законодательства актуален для многих стран, в том числе для евразийского региона. Его определение послужит целям межгосударственной интеграции. Для их достижения предстоит разработать единую научно обоснованную концепцию развития национального законодательства о противодействии коррупции стран — участниц евразийской интеграции.

В России остается актуальным обеспечение эффективности законодательства субъектов Российской Федерации, где уже заложена правовая основа противодействия коррупции. Центральное место в ней занимают законы, которые приняты во всех субъектах. Наряду с законами существует большое количество региональных актов, содержащих нормы преимущественно административного права и регулирующих отношения в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (например, государственная гражданская служба, муниципальная служба). Они определяют статус отдельных государственных органов субъектов Российской Федерации, обеспечивают правотворческую деятельность этих органов и др.

В субъектах Российской Федерации ведется мониторинг состояния законодательства и практики противодействия коррупции (антикоррупционный мониторинг). Благодаря этому обеспечивается корреляция планов и конкретных мероприятий по противодействию этому явлению. Вместе с этим сохраняется проблема общей коррупциогенности региональных нормативных правовых актов. Этот вывод подтверждается результатами мониторинга, проведенного Министерством юстиции РФ. Так, в период с 1 января по 1 октября 2015 г. территориальными органами министерства была проведена антикоррупционная экспертиза 109 806 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В 1132 из них выявлено 1748 коррупциогенных факторов. Заключение территориальных органов Минюста России по результатам проведения антикоррупционной экспертизы направлены в органы государственной власти, принявшие

их, а также в органы прокуратуры. По результатам рассмотрения указанных заключений органами государственной власти субъектов Российской Федерации устранен 931 фактор в 594 нормативных правовых актах.

За последние два года произошли заметные позитивные изменения институциональной основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, в частности, была проведена унификация в связи с изданием Указа Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»¹.

Большое значение для укрепления правопорядка и успешной борьбы с коррупцией имеет повышение эффективности реализации права. На данном этапе перспективными направлениями совершенствования правореализационной деятельности являются:

– развитие социального контроля за распространением коррупции, последовательное встраивание в механизм противодействия коррупции институтов гражданского общества, объединений бизнес-сообщества;

– создание и внедрение в правореализационную практику корпоративных механизмов противодействия коррупции;

– повышение качества мониторинга противодействия коррупции; формирование антикоррупционного правового сознания.

Рассмотрим подробнее каждое из этих направлений.

Развитие социального контроля за распространением коррупции, последовательное встраивание в механизм противодействия этому явлению институтов гражданского общества, объединений бизнес-сообщества. Активная позиция общества является одним из эффективных средств, сдерживающих коррупцию. Социальные протесты дают определенные позитивные результаты. Однако в ряде случаев они превращаются в собственные PR-компании. Полагаем, что необходимы дополнительные решения по организации (объединению) активных участников такого рода движений. Положительным примером может служить деятельность Общероссийского народного фронта. В целях дальнейшего развития такой практики следует включить в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) нормы о дополнительных правах общественных организаций — профессиональных союзов, творческих объединений и т.п. Исследования показывают, что они готовы к получению такой компетенции.

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

Государствам следует активнее привлекать бизнес-сообщество к проведению антикоррупционной политики. Объединения предпринимателей уже реализуют мероприятия антикоррупционной направленности. Так, еще в 2012 г. «Антикоррупционную хартию российского бизнеса» подписали ТПП России, РСПП, «Деловая Россия», «Опора России»¹. Для последовательного правового оформления данной деятельности в Законе о противодействии коррупции целесообразно прямо указать на возможность осуществления бизнес-объединениями мониторинга соблюдения своими членами антикоррупционных стандартов.

Создание и внедрение в правореализационную практику корпоративных механизмов противодействия коррупции. Организаторы преступного бизнеса по-прежнему делают ставку на подкуп бюрократической элиты всех уровней государственной власти, должностных лиц местного самоуправления, финансовых, контрольно-надзорных и правоохранительных органов. Высокоинтеллектуальные группировки разрабатывают все новые и новые коррупционные технологии, которые используются бизнесом и тиражируются.

В коррупционных и иных противоправных целях активно применяется искусственное структурирование бизнеса, сопровождающееся распределением хозяйственной деятельности на несколько, иногда на десятки, юридических лиц. К примеру, одно юридическое лицо является владельцем основных активов, другое — занимается производством, третье — ведет работу по сбыту и снабжению, четвертое — в постоянном предбанкротном состоянии. В Российской Федерации противодействия данной практике пока нет.

В этих условиях особое значение приобретает создание эффективных корпоративных комплаенс-процедур и надежных организационно-договорных отношений, опирающихся на соблюдение международных антикоррупционных стандартов. В России и других странах Евразийского региона предпринимаются активные попытки внедрения в собственную практику европейского и американского опыта². Оценивая в целом положительно такого рода заимствование, отметим, что государствам — участникам евразийской интеграции не следует отказываться от поиска и создания собственных правовых механизмов.

Полагаем, что есть необходимость в создании юридических норм, побуждающих бизнес-структуры раскрывать перед государственно-

¹ URL: <http://against-corruption.ru/ru>

² См.: Гайдаенко Шер Н.И. Формирование системы альтернативных механизмов разрешения споров: бесконфликтное общество как основа противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина. М., 2015.

ми органами информацию о фактах причастности хозяйствующих субъектов к коррупции и мошенничеству. В законодательстве также следует закрепить правило об обязательном включении антикоррупционной оговорки в договоры, что позволит установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно взятого договора, нарушение которых повлечет имущественную ответственность нарушившей стороны. Это создаст юридическую основу для мониторинга контрагентов в ходе исполнения договоров на предмет соблюдения антикоррупционных обязанностей и выполнит коммуникативную функцию, поскольку будет четко информировать контрагентов об антикоррупционной политике той или иной компании.

Закон о противодействии коррупции, гражданское законодательство практически не задействуют главный корпоративный ресурс — контрольные (или контрольно-ревизионные) органы юридических лиц, составляющие системы внутреннего аудита. ГК РФ не устанавливает общего регулирования соответствующих отношений. Даже самый передовой в этой сфере Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹ не предусматривает системного регулирования и не содержит норм, нацеленных на противодействие коррупции. На необходимость использования этого ресурса специалисты указывают уже достаточно давно². Очевидно, что настало время для реализации таких мер на практике. Однако эти вопросы остались за пределами обсуждения при реформировании гражданского законодательства. Полагаем, сейчас, когда идет работа по приведению специальных законов в соответствие с реформированным ГК РФ, коррекция правового регулирования указанных общественных отношений могла бы быть осуществлена.

Кроме того, законодательство о противодействии коррупции и законодательство о юридических лицах требуют сопряжения в части определения конфликта интересов, заинтересованности, личной заинтересованности и прочих сходных понятий для определения негативных последствий (возмещение убытков, признание сделки недействительной, административная и иная ответственность) в случае выявления конфликта интересов и заинтересованности.

Повышение качества мониторинга противодействия коррупции. В последние два десятилетия проблема борьбы с коррупцией из разряда общеуголовных задач трансформировалась в имиджевый пока-

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

² См: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Г.Я. Хабриева. М., 2012.

затель эффективности государственного управления. При этом каждая страна и международное сообщество в целом нуждаются в создании универсального показателя (коэффициента) измерения коррупции, который не только учитывал бы данные уголовной статистики и уровень восприятия коррупции, но и позволял проследить малейшие колебания в динамике должностной преступности и определять «болевы точки» национальной антикоррупционной политики.

Несмотря на разнообразие методик оценки коррупции, посредством большинства из них поставленные задачи решаются лишь отчасти. Отсутствие единых критериев оценки и сосредоточенность их разработчиков на отдельных аспектах проявления коррупции приводят к тому, что антикоррупционные рейтинги различных государств не всегда корреспондируют, а в некоторых случаях и противоречат друг другу.

В целях разрешения противоречий Институтом была инициирована программа МОНКОР¹, частью которой стало создание методики расчета индекса правопорядка на основе оценки показателей взяточничества и коммерческого подкупа. В рамках апробации данной методики были получены предварительные результаты расчета индекса правопорядка не только на национальном уровне — в Российской Федерации, но и в государствах — участниках Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС).

В основу базового показателя подсчета были положены криминологические индикаторы регистрируемости и выявляемости коммерческого подкупа, получения и дачи взятки. Например, исходя из криминологического индикатора выявляемости таких преступлений в 2015 г. шкала индекса правопорядка стран ЕАЭС включила страны с высоким (положительным) индексом выявления взяточничества и коммерческого подкупа (Россия, Армения, Киргизия) и государства с низким (отрицательным) индексом (Белоруссия, Казахстан).

Отличительной чертой разработанной Институтом методики является широкое использование математических методов оценки коррупции и ее системных связей с социальными, политическими и экономическими параметрами разных стран (коррупциометрическая оценка). Выявление усредненных корреляционных показателей некоторых регионов позволяет подчеркнуть их геополитическую спе-

¹ Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / Лафитский В.И., Емельянцева В.П., Семькина О.И. и др.; рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

цифику и ранжировать криминологические данные в соответствии с этими системными показателями. Кроме того, установление скрытых устойчивых зависимостей между уровнем коррупции и отдельными социальными и политическими характеристиками позволяет в режиме реального времени диагностировать любые выходящие за рамки статистической погрешности отклонения в динамике коррупции и на основе данных показателей корректировать антикоррупционную политику.

Проведенный сотрудниками Института анализ коррупционных показателей 10 регионов Российской Федерации на основе методики МОНКОР и коррупциометрии позволил установить наличие прямой причинной связи между показателем коррупции, численностью и устойчивостью государственного аппарата, наличием природных ресурсов, развитостью отдельных секторов экономики (сферы строительства, транспорта, добычи и переработки природных ресурсов, туристическим бизнесом и др.).

Полученные результаты подтверждают работоспособность данной методики и обуславливают потребность в ее дальнейшем развитии и апробации.

Формирование антикоррупционного правового сознания. Последовательно осуществляя меры по противодействию коррупции, не следует переоценивать возможности права. Правовая регламентация, правоприменительная деятельность государственных органов еще не гарантируют эффективное решение задачи противодействия коррупции. Это проблема идеологическая, даже мировоззренческая. Необходима систематическая деятельность по формированию антикоррупционного правосознания и правовой культуры личности и общества. В решении подобного рода задач важная роль отводится образованию, правовому воспитанию и просвещению, а также антикоррупционной пропаганде. Каким бы банальным ни казалось упоминание об этих средствах, не следует пренебрегать возможностью их использования. Более того, надо активно внедрять антикоррупционные стандарты в сфере образования. Возглавить эту работу могло бы Министерство образования и науки РФ.

Работа по повышению уровня антикоррупционного правосознания должна проводиться с учетом положительного зарубежного опыта. Активное взаимодействие государства и гражданского общества, расширение информационного поля с помощью современных информационных технологий, прежде всего сети «Интернет», мультимедийных и электронных средств связи, каналов обратной связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления, в том числе путем создания специальных независимых

интернет-порталов, является важным условием достижения высоких результатов по формированию неприятия коррупции в обществе.

Широкое вовлечение молодежи в борьбу с коррупцией может быть достигнуто за счет более масштабного использования современных информационных технологий, в том числе посредством:

1) проведения антикоррупционных кампаний в социальных сетях (например, интернет-конкурсов на лучший антикоррупционный плакат, баннер, демотиватор);

2) создания в социальных сетях групп для борьбы с коррупцией;

3) разработки, качественного графического оформления и популяризации интернет-мемов, призванных формировать в обществе нетерпимое отношение к коррупции;

4) более активного использования государством потенциала блогосферы и различного рода интернет-форумов (в том числе с привлечением специалистов в сфере информационных технологий, которые на профессиональной основе занимались бы развитием идеи нетерпимости к коррупции на различного рода интернет-площадках и популяризировали реальные факты борьбы с коррупцией);

5) использования потенциала сервиса YouTube и иных сходных сервисов, позволяющих создавать в сети «Интернет» такие ресурсы и размещать на них антикоррупционный контент.

Антикоррупционное воспитание и просвещение необходимо проводить не только в молодежной и образовательной среде, но и на государственной и муниципальной службе. Здесь также следует усиливать этические регуляторы поведения. По этому пути идет ряд зарубежных государств, где корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам, кодексам поведения. Для различных категорий государственных и муниципальных служащих целесообразно ввести специальные антикоррупционные образовательные программы.

Значимый аспект противодействия негативному влиянию коррупциогенных факторов на состояние российского общества — выведение на первый план проблемы психологии безопасности, когда индивидуальность становится объектом и субъектом социальной защиты. Так, например, широкое распространение, внедрение в общественное сознание мифов, оправдывающих, фатализирующих или банализирующих коррупцию, является частным случаем распространения вредной информации. Соответственно, и противодействие этому явлению должно осуществляться в рамках решения более широкой задачи — обеспечения права человека на защиту от нежелательной информации в число охраняемых законом нематериальных благ.

Одной из составляющих таких исследований должно стать раскрытие потенциала психологии безопасности как особого направления науки, его значимости с точки зрения создания эффективного механизма противодействия коррупции.

Это далеко не полный перечень возможных мероприятий, проведение которых целесообразно в целях формирования антикоррупционного правосознания граждан. Очевидно, что этот вопрос имеет не меньшее значение, чем создание нормативной, институциональной и других основ современного правопорядка. Сближение правовой идеологии и правовой психологии граждан государств — участников интеграционных процессов является условием их успешного развития.

§ 3. ЮРИДИЧЕСКАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ КОРРУПЦИИ

И правовая наука, и правоприменительная практика используют различные подходы к пониманию коррупции. Однако сложность и масштабность этого социального порока определяют необходимость принятия мер, исходящих прежде всего от государства и гарантированных его силой.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует о том, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились страны, где применяется *комплексный подход к противодействию коррупции*, предполагающий применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер.

Противодействие коррупции традиционно осуществляется по двум основным направлениям:

1) *борьба с проявлениями коррупции и коррупционерами* путем непосредственного воздействия на участников коррупционных отношений любыми законными способами, в том числе с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности;

2) *предупреждение коррупции*, формирование и проведение превентивной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства.

Исследования показывают, что сугубо репрессивный подход низкоэффективен по ряду причин. Во-первых, современное российское законодательство, в том числе и в сфере противодействия коррупции, не идеально, в связи с чем возникает вопрос о повышении уровня вовлеченности юридической науки в процесс его совершенствования.

Во-вторых, «стратегия войны», в которую в большинстве случаев превращается репрессивный подход, как правило, вызывает сильное противодействие, и не только со стороны коррупционеров.

В-третьих, как было отмечено выше, коррупция постоянно эволюционирует, что позволяет участникам коррупционных отношений уходить от ответственности.

В-четвертых, данный подход имеет характер борьбы с последствиями, а не с причинами, тогда как в долгосрочном плане борьба с коррупцией может быть эффективна лишь в том случае, если она направлена не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения.

В связи с этим превентивная стратегия борьбы с коррупцией (устранение административных барьеров, оптимизация системы государственных закупок, антикоррупционная стандартизация в сфере государственной службы и т.д.) может рассматриваться как приоритетный вектор развития государственной антикоррупционной политики. Даже Китай, где коррупция является едва ли не неотъемлемой частью всего китайского государственного механизма и где традиционно боролись с симптомами проблемы — коррупционерами, а не с коррупцией, предпринимает достаточно успешные попытки создания новой системы борьбы с коррупцией, основанной на сочетании профилактических и радикальных мероприятий¹.

Сказанное не означает, что следует отказываться от применения мер юридической ответственности, но мировой опыт доказывает, что социально-экономический эффект от устранения условий, способствующих коррупции, значительно выше. Однако прежде, чем говорить о мерах противодействия коррупции, необходимо уточнить, что мы понимаем под этим термином.

В научной литературе представлено два основных подхода к определению понятия коррупции. *В широком смысле* это понятие охватывает негативное социальное явление, выражающееся в умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах²; *в узком (собственно юридическом) смысле* коррупция рассматривается как совокупность составов правонару-

¹ См. подробнее: Макаров А.В. Коррупция: опыт успешной борьбы Китая и реальность современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3.

² См. подробнее: Ашавский Б. Международный кодекс поведения публичных должностных лиц // Чистые руки. 1999. № 2. С. 97–98; Бурлаков В.Н. Криминология: учебник для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, С.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 317.

шений, отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление¹. Если же говорить о *юридической квалификации коррупции*, то определений этого феномена множество.

Так, например, в международном праве устоялась широкая трактовка коррупции как корыстного служебного злоупотребления, которое не сводится к подкупу государственных служащих. В частности, в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174)² приводится следующее определение коррупции: «просьба, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового». Конвенция ООН против коррупции³, принятая в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию⁴, заключенная в г. Страсбурге 27 января 1999 г., не содержат определения коррупции как такового, однако устанавливают перечень деяний, которые должны быть криминализованы в целях противодействия коррупции. В число таких деяний входит не только предложение и обещание взятки и подкуп различных должностных лиц, но и «хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения»⁵, злоупотребление служебным положением⁶, правонарушение в сфере бухгалтерского учета⁷ и др.

¹ См. подробнее: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: учебное пособие. М., 2002; Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2002. С. 369.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ.

⁵ Статья 17 Конвенции ООН против коррупции.

⁶ Статья 19 Конвенции ООН против коррупции.

⁷ Статья 14 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

Подход, использованный в указанных международных правовых актах, можно трактовать как универсальный, поскольку он распространяется не только на публичную, но и на частную сферу. Например, ст. 12 Конвенции ООН против коррупции предписывает государствам-участникам в соответствии с нормами и принципами национального законодательства «принимать меры по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер». Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в ст. 7 и 8 закрепляет обязанность договаривающихся сторон принимать меры для признания активного и пассивного подкупа в частном секторе уголовным правонарушением. При этом под активным подкупом названная Конвенция понимает «преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества каким-либо лицам, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц, с тем чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей», а под пассивным подкупом — «преднамеренное испрашивание или получение, прямо или косвенно, в ходе коммерческой деятельности какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, какого-либо неправомерного преимущества или обещания этого преимущества для самих себя или для любых других лиц, или же принятие предложения или обещания такого преимущества за совершение или несвершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей». При этом указанная Конвенция трактует субъектов «частной» коррупции чрезвычайно широко — как «каких-либо лиц, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве».

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются, как и степень влияния научных доктрин на их формирование. В большей части иностранных государств доминирует узкий подход к легальному определению коррупции, которое раскрывается через составы отдельных правонарушений¹.

¹ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 20–21, 576–577; Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного

В целом и в международно-правовых, и в законодательных актах большинства стран мира наблюдается тенденция к расширению понятия коррупции. Оно выходит за пределы взяточничества и включает такие коррупционные проявления, как nepотизм, патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств.

Отечественные *доктринальные основы юридической квалификации коррупции* характеризуются двумя основными подходами.

Первый связывает коррупцию в первую очередь с продажностью должностных лиц. Он имеет глубокие исторические корни, поскольку в отечественной дореволюционной (А.В. Лохвицкий, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, В.Н. Ширяев и др.) и советской (А.И. Долгова, Н.Д. Дурманов, Н.Ф. Кузнецова и др.) науке коррупция рассматривалась преимущественно в контексте с уголовно-правовой категорией «взяточничество». Той же позиции придерживался и отечественный законодатель.

Так, например, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, криминализируя различные способы «взяточничества (как преступления против государственной и общественной службы) и служебного подкупа (как преступления против порядка управления)», признавало преступлением «принятие подарка или только обещание его в целях послабления силы закона в будущем, независимо от размера и свойства подарка, от принятия его непосредственно или через посредников (содействующих и подставных лиц), открыто либо в скрытой форме (под прикрытием законной сделки)»¹. При этом в ст. 376 устанавливалось, что «получивший взятку равномерно признавался виновным и подвергался определенным за преступления сего рода наказаниям в случаях... когда деньги или вещи были еще не отданы, а только обещаны ему по изъявленному им на то желанию и согласию».

В советской теории права проблема коррупции исследовалась слабо, так как считалась явлением, которое чуждо социализму и присуще главным образом буржуазному обществу. Тем не менее Уголовный кодекс РСФСР предусматривал ответственность и за дачу, и за получение взятки, и за посредничество во взяточничестве².

форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Свод законов Российской империи: в 5 кн. Книга пятая. Т. XIII–XVI. СПб., 1912. Т. XV. С. 47.

² См.: Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

Некоторые авторы придерживаются данного подхода и в настоящее время, определяя коррупцию как «социальное явление, характеризующееся подкупом — продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»¹ либо как общественно опасное явление, выражающееся в подкупе служащих государственного аппарата и негосударственных структур².

Однако такое определение, несмотря на то, что оно исторически обусловлено и подкрепляется некогда существовавшими законодательными положениями и теоретическими разработками³, не отвечает современным реалиям. Коррупция, как было показано выше, легко приспосабливается к изменяющейся обстановке, порождая новые формы коррупционного поведения, что подтверждается социологическими исследованиями.

По этой причине большее распространение получил второй подход, в рамках которого коррупция определяется как использование должностными лицами служебного положения в целях извлечения неправомερных, личных выгод материального или имущественного характера⁴. При этом основным квалифицирующим признаком кор-

¹ Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 501—502; Долгова А.И. Криминологические проблемы коррупции в России // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 151.

² См.: Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1994. С. 279. См. также: Бурмистров И.А. Коррупция: ее сущность и меры предупреждения // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 229; Васильченко А.А. Уголовная ответственность и коррупция // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 357; Королева В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. М., 2001. С. 87; Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право. 2001. № 2. С. 99; Коррупция в России: состояние и проблемы: материалы научно-практической конференции (26—27 марта 1996 г.) / ред. коллегия Н.П. Водько, Л.Д. Гаухман, Е.Ю. Грачева, В.П. Кувалдин, С.В. Максимов, А.Я. Минин, А.В. Нестеров, В.И. Попов. М., 1996. С. 3.

³ См.: Семькина О.И. Историческая обусловленность института предложения и обещания взятки // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 93—100.

⁴ См., например: Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности (круглый стол) // Государство и право. 2002. № 1. С. 104; Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995. С. 7.

рупции является использование лицом своего служебного положения в целях получения ненадлежащей выгоды. Не менее важен и другой атрибутивный признак коррупции — предоставление выгоды должностному лицу, сопровождаемое нарушением законности. Учет этого признака отвечает общемировой законотворческой тенденции, соответствует международно-правовым актам, участником которых является Российская Федерация, и находит отражение в российском законодательстве. Так, коррупция в соответствии с Законом о противодействии коррупции — это:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

В международно-правовых актах также формулируются признаки отдельных деяний (подкупа должностных лиц, хищения, неправомерного присвоения или иного нецелевого использования имущества должностным лицом, злоупотребления влиянием в корыстных целях и др.). Рассматриваемый подход применяется и в доктринальных определениях коррупции: «коррупция — это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) либо предоставление названным лицам таких имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера)»¹.

Вместе с тем приходится констатировать, что приведенное в Законе о противодействии коррупции определение является как чрезмерно широким, включающим не только «продажные», но и иные деяния в разряд коррупционных (злоупотребления, не связанные с подкупом), так и узким, предполагающим только корыстно мотивированные действия².

¹ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 9.

² См.: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1999.

Коррупция, как неоднократно отмечалось, уже давно не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, nepotизм (кумовство), незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконная приватизация, незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов, использование информации, полученной с использованием служебного положения, в корыстных целях, «блат» (использование личных контактов для получения доступа к товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям, оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым) и др. Соответственно приводятся различные классификации коррупции и коррупционной деятельности, например различаются коммерческое взяточничество и политическая коррупция. Полагаем, что определить исчерпывающий перечень коррупционных видов деятельности невозможно.

Проявления коррупции распространены в формах уголовного преступления, административного правонарушения, гражданско-правового деликта, а также дисциплинарного проступка. Но при этом ни Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ), ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) не содержат самостоятельного состава соответственно преступления и административного правонарушения. Единственным нормативным актом, определяющим перечень коррупционных преступлений, является совместное указание Генпрокуратуры России № 65/11, МВД России № 1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», в соответствии с которым к перечню преступлений коррупционной направленности (перечень № 23) относятся противоправные деяния, имеющие следующие признаки:

— наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;
- обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или третьих лиц);
- совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

В совместном указании Генпрокуратуры и МВД России противоправные деяния подразделяются на категории, в частности они могут быть отнесены к перечню преступлений коррупционной направленности без каких-либо дополнительных условий, например предусмотренные ст. 141.1. «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» УК РФ; при наличии определенных условий, например отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и с корыстным мотивом (ч. 3, 4 ст. 183 «Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну» УК РФ и др.). Кроме того, к одной из категорий причислены преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного представления такой выгоды (ст. 159 «Мошенничество» УК РФ и др.)

Отличительным признаком, отражающим коррупционную направленность преступлений, является незаконное использование

лицом своего должностного положения и связанных с ним полномочий вопреки законным интересам общества и государства в целях получения имущественной выгоды для себя или третьих лиц. В диспозициях некоторых статей УК РФ прямо указано на использование служебного положения именно должностным лицом (например, в ст. 170).

Наиболее распространенными среди преступлений коррупционной направленности являются преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ).

В диспозициях ст. 201, 204 УК РФ указан конкретный вид специального субъекта преступления (лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации).

Остальные составы преступлений отнесены к числу деяний коррупционной направленности как совершенные лицом с использованием своего служебного положения (например, ч. 3 ст. 159 УК РФ).

Уголовно-правовое определение понятия «представитель власти» дано в примечании к ст. 318 УК РФ и является единым для преступлений, предусмотренных всеми статьями УК РФ, субъектом которых является представитель власти. По смыслу этого примечания представителем власти признается не только должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, но и иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

При квалификации преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления следует исходить из того, что объектом уголовно-правовой охраны является лишь законная деятельность должностных лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющих функции представителя власти либо выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Особенностью названных преступлений является то, что они могут совершаться путем использования лицом имеющихся у него служебных полномочий или в связи с занимаемой им должностью.

При квалификации данной категории преступлений надо учитывать общую характеристику признаков всех элементов составов этих преступлений.

Обязательным признаком объективной стороны большинства рассматриваемых составов преступлений, предусмотренных гл. 30 УК РФ, являются активные действия (ст. 285.1, 285.2, 285.3, 288, 289, 290, 292). Бездействие характерно для объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 287 УК РФ.

В некоторых же составах преступлений объективная сторона предполагает как совершение действия, так и бездействие (например, ст. 285, 286 УК РФ).

Юридические признаки конкретных общественно опасных деяний должны быть тождественны (полностью совпадать) признакам объективной стороны состава преступления, предусмотренного нормой УК РФ (диспозицией статьи с учетом конкретного пункта и части статьи Особенной части или только по конкретной статье Особенной части УК РФ, а также с учетом норм Общей части УК РФ в случае необходимости, например ст. 30, 33).

Вместе с тем коррупционные преступления — это не простое множество юридически близких друг к другу составов, а сложное системное единство общественно опасных посягательств. Об этом свидетельствуют результаты обращения к новым методам анализа коррупционных механизмов, предложенным Институтом, и в первую очередь к математическому моделированию, позволяющему определить характер корреляционных связей между коррупцией и социальными условиями, оценить погрешности криминологического учета и уровень латентности взяточничества. Так, применение корреляционного метода позволило выявить близкую к абсолютной причинную связь между отдельными коррупционными преступлениями: злоупотреблением должностными полномочиям (ст. 285 УК РФ), нецелевым расходованием бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), нецелевым расходованием средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), превышением должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) и служебным подлогом (ст. 292 УК РФ). В среднем показатель корреляции между ними составил 0,95 при максимуме в 1,0.

Кроме того, близкий к единице показатель корреляционной зависимости может свидетельствовать о том, что многие преступления, предусмотренные гл. 30 УК РФ, образуют реальную совокупность преступлений. В полной мере это относится к случаям служебного подлога и злоупотребления должностным положением. Коэффициент корреляции 0,96 позволяет говорить о том, что, как правило, злоупотребление сопровождается внесением должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, а проведение ряда контрольных подсчетов (в частности, использование метода факторного анализа) выявило высокую степень вероятности завер-

шения процесса оформления российской коррупции как устойчивого и внутренне структурированного социального образования.

Согласно проведенному анализу получение взятки обычно сопровождается не служебным подлогом и не злоупотреблением должностными полномочиями, а нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. Эта закономерность — свидетельство того, что наибольшие коррупционные риски характерны именно для сферы распределения денежной массы и эффективным средством противодействия коррупции является ужесточение контроля над расходованием бюджетных и внебюджетных средств (табл. 5).

Полученные корреляционные показатели подтверждают, что коррупция в России приобретает «сословный» характер, о чем, в частности, свидетельствуют высокие показатели корреляции между преступлениями, предусмотренными ст. 285, 285.1, 285.2, 286, 292, 293 УК РФ, и низкая корреляция дачи взятки и коммерческого подкупа.

Таблица 5

Корреляционные связи между зарегистрированными преступлениями коррупционной направленности

Статьи УК РФ	Ст. 285	Ст. 285.1	Ст. 285.2	Ст. 286	Ст. 290	Ст. 291	Ст. 292	Ст. 293
Ст. 285	*	0,96	0,92	0,95	0,52	-0,03	0,96	0,6
Ст. 285.1	0,96	*	0,92	0,90	0,90	0,74	0,92	0,9
Ст. 285.2	0,92	0,92	*	0,95	0,94	0,63	0,90	0,96
Ст. 286	0,95	0,90	0,95	*	0,44	-0,10	0,94	0,93
Ст. 290	0,52	0,90	0,94	0,44	*	-0,08	0,88	0,81
Ст. 291	-0,03	0,74	0,63	-0,01	-0,08	*	-0,26	-0,26
Ст. 292	0,96	0,92	0,90	0,94	0,88	-0,26	*	0,17
Ст. 293	0,6	0,90	0,96	0,93	0,81	-0,26	0,75	*

Рассматривая деликтологическую характеристику коррупции в Российской Федерации, следует отметить, что к преступлениям коррупционной направленности относятся лишь противоправные общественно опасные деяния, предусмотренные уголовным законодательством. Ответственность за менее опасные деяния установлена КоАП РФ и некоторыми иными законами. При этом административная ответственность за коррупционные правонарушения носит достаточно противоречивый характер. Долгое время ее потенциал для борьбы с коррупционными правонарушениями практически не

использовался. В настоящее время наблюдается противоположная тенденция.

Общей частью КоАП РФ (ст. 2.4) закрепляется административная ответственность должностных лиц, в том числе выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Тем самым создается реальная возможность использования административной ответственности для борьбы с проявлениями коррупции.

К административным правонарушениям, обладающим коррупционной составляющей, относятся не являющиеся преступлениями правонарушения, связанные:

- с использованием незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума, проведении выборов;

- присвоением или растратой чужого имущества;

- предоставлением (опубликованием) недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков;

- нарушением условий контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- нецелевым использованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов;

- неправомерным использованием инсайдерской информации;

- несоблюдением должностными лицами органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля требований законодательства о государственном контроле (надзоре);

- незаконной передачей, предложением или обещанием от имени или в интересах юридического лица вознаграждения должностным лицам (лицам, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющим функции представителя власти либо выполняющим организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах РФ,

других войсках и воинских формированиях Российской Федерации; лицам, занимающим должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, а также лицам, занимающим должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов);

– незаконным привлечением к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего).

К иным административным правонарушениям, обладающим признаками коррупции, относятся запрещенные статьями КоАП РФ и содержащие в качестве самого деяния либо квалифицирующего признака указание на использование лицом своего служебного положения либо должностных полномочий.

Под дисциплинарным проступком коррупционной направленности подразумевается такой вид правонарушения, как использование государственным или муниципальным служащим либо служащим коммерческой или иной негосударственной организации своего статуса для получения преимуществ вопреки интересам государства, общества, граждан или организаций с нарушением (или без такового) нормативно установленного порядка несения соответствующей службы, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание. Например, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ предусматривает в качестве оснований прекращения служебного контракта с государственным гражданским служащим несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Законом о противодействии коррупции.

Таким образом, неуголовные коррупционные правонарушения посягают на правоотношения, имеющие профилактический по отношению к коррупции характер. Нарушаются правовые нормы, введенные специально для предупреждения коррупционных проявлений в органах государственной власти и местного самоуправления.

Следует отметить, что Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»² УК РФ был

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714.

дополнен положениями, в соответствии с которыми за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве устанавливаются штрафы до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более 500 млн руб. В целях дифференциации ответственности предусматривается четыре вида взятки, а посредничество во взяточничестве вводится в качестве отдельного состава преступления.

Изменения коснулись также и КоАП РФ. За незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, передачу иных имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым им служебным положением, на юридических лиц налагается штраф. Также вводится институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

Существуют и иные деяния, за которые устанавливается административная и дисциплинарная ответственность лиц, их совершивших, но они пока не охватываются современным легальным определением коррупции. В качестве примеров можно указать:

- необоснованные требования о предоставлении информации, предоставление которой законом не предусмотрено;
- неправомерное предпочтение физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц при оказании публичных услуг;
- предоставление не предусмотренных законом преимуществ при поступлении на государственную или муниципальную службу и при дальнейшем продвижении по службе;
- неформальные отношения обмена услугами.

Этот перечень может быть продолжен. К тому же среди российских экспертов набирает силу еще одна трактовка коррупции — в качестве «самого доходного системного бизнеса в России»¹. Речь идет о важном элементе коррупционных отношений, который и придает ему свойства системного бизнеса, — о таком субъекте этих отношений, как посредник. При определении коррупции он зачастую упускается из виду.

¹ См., например, выступление председателя общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет» К. Кабанова. URL: <http://lenta.ru/conf/kabanov>

Посредничество во взяточничестве с некоторых пор стало видом криминального промысла. В России оно было криминализовано Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ. Согласно ему посредничеством во взяточничестве признается непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное содействие взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки. При этом карается и обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

§ 4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: БАЗОВЫЕ ОРИЕНТИРЫ И НОВЫЕ ВЕКТОРЫ

Правовая наука предлагает различные ответы на вопрос о том, как соотносятся между собой антикоррупционная политика и политика правовая. По мнению некоторых исследователей, антикоррупционная политика — это обособленный вид и неотъемлемая часть общей правовой политики современного российского государства, сущность которого составляет деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению¹.

Такой взгляд представляется чрезвычайно узким, поскольку успешное противодействие коррупции возможно только в случае «нулевой терпимости» к ней со стороны общества. Это невозможно без коренной перестройки мировоззрения и каждого человека, и всего российского общества, а значит, решаться эта задача должна с применением как правовых средств, так и всего комплекса научных, организационных, воспитательных, экономических и правовых мер².

Поэтому, на наш взгляд, в законодательных актах³, в первую очередь в Законе о противодействии коррупции, речь идет не об анти-

¹ См., например: Филоненко Т.В., Гайворонская Я.В. Антикоррупционная политика в системе мер правовой политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 114–115.

² См.: Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68–80.

³ Исключение составляет Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», согласно которому антикоррупционная политика Республики Татарстан представляет собой «деятельность субъектов антикоррупционной политики Республики в пределах их полно-

коррупционной политике, а о принципах противодействия коррупции. Эта задача может и должна решаться именно правовыми средствами.

Антикоррупционная политика может трактоваться как составляющая государственной политики, имеющая, как справедливо отмечается¹, идеолого-деятельностный характер, сутью которой является противодействие умышленному использованию должностными и (или) публичными лицами предоставленной им дискреционной власти в корыстных целях, т.е. в целях удовлетворения личных или групповых интересов в ущерб интересам общества, государства и людей. Ее элементами являются:

– комплекс целей, задач, идеологий, программ, установок, реализуемых в сфере противодействия коррупции и устранения ее причин, формирования «нулевой терпимости» общества даже к малейшим ее проявлениям;

– научно обоснованная, последовательная, целеполагающая системная деятельность всех субъектов права (прежде всего, государства), осуществляемая правовыми и внеправовыми (политическими, организационно-техническими, финансово-экономическими и др.) средствами в целях минимизации причин и условий, порождающих коррупцию, а также ее негативных последствий.

Она основывается на таких принципах, как:

– *бихевиористичность*. Любые групповые действия восходят к поведению отдельных личностей, поэтому одной из эффективных мер противодействия коррупции в органах государственной власти может стать внедрение в практику механизма ротации государственных гражданских служащих²;

мочий, направленную на противодействие коррупции и сокращение ее негативного влияния». При этом субъектами антикоррупционной политики являются государственные органы; органы местного самоуправления; специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан; организации, общественные объединения и физические лица, вовлеченные в пределах их полномочий в решение задач по реализации антикоррупционной политики; средства массовой информации. Иначе говоря, субъектом антикоррупционной политики Республики Татарстан может быть любое лицо. Такое определение представляется слишком общим, не позволяющим выделить характерные признаки антикоррупционной политики, которые позволили бы отличать их от других направлений политики, в первую очередь государственной, и от иных видов деятельности субъектов в пределах их полномочий».

¹ См. подробнее: Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012; Филоненко Т.В., Гайворонская Я.В. Указ. соч.

² Абзац 4 подп. «б» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

— *аксиологичность* (ценностная ориентация). Предполагается наличие у каждого определенной системы ценностей, представлений о правах и обязанностях, об ответственности за совершаемые поступки. Поэтому формирование и реализация антикоррупционной политики требуют осмысления оснований, условий, границ и возможностей применения и мировоззренческих стереотипов, и инструментов согласования интересов различных социальных групп, включая государственное вмешательство в этот процесс. В связи с этим, подчеркнем еще раз, в формировании антикоррупционной политики решающую роль играет политическое сознание, которое структурирует социальные потребности групп и в значительной мере оказывает влияние на их возникновение;

— *целевое управление*. В обществе существуют два типа механизма управления — стихийный и сознательный. При стихийном упорядочивающее управляющее воздействие на систему является усредненным результатом столкновения и перекрещивания различных, нередко противоречащих друг другу, сил и массы случайных единичных актов. Однако в сфере борьбы с коррупцией такой подход является неприемлемым — здесь мы не можем положиться на стихийное развитие процессов, которое заставит нашу страну «лабиринтировать» между азиатской и латиноамериканской моделями развития коррупции¹, и должны постепенно реализовывать социальные технологии «конструирования будущего». В основу этого «конструирования» должны быть положены общественные интересы, главным из которых является защита общества, государства и человека от угроз, порождаемых деяниями коррупционного характера. При этом классовый, национальный, гендерный и другие детерминанты управления и власти должны постепенно элиминироваться;

— *законность*. Предполагается создание разветвленной и внутренней согласованной системы правовых актов антикоррупционной направленности², а также обеспечение четкости правового статуса, определенности прав и обязанностей каждого из участников правоотношений в сфере предупреждения коррупции и борьбы с ней, поскольку незаконными методами проводить антикоррупционную политику нельзя;

¹ См. о сущности указанных моделей: Нурпеисов Д.К. Коррупция как проблема государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.

² Характеристика действующей в Российской Федерации системы законодательных и иных нормативных правовых актов антикоррупционной направленности приводится в гл. 2 настоящего исследования.

– *системность*. Российская Федерация является федеративным государством, поэтому защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Установление совместного ведения в этой области связано с тем, что защита прав и свобод человека и гражданина, защита законных прав и интересов общества, государства и людей в полной мере возможны только тогда, когда в ней участвуют государственные органы не только федерального уровня, но и уровня субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. Это обусловлено тем, что именно органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления лучше осведомлены о специфических нуждах населения и могут наиболее точно выбрать меры и средства, которые неотложны и необходимы для защиты прав населения. В то же время такие меры могут приниматься лишь в строгом соответствии с регулированием прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, вопросов защиты интересов общества и государства, которое осуществляется органами государственной власти в соответствии с п. «б» ст. 71 Конституции РФ¹. При этом антикоррупционная политика в России должна рассматриваться в единстве федерального и регионального компонентов, а антикоррупционная деятельность в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должна осуществляться на основе общегосударственных стандартов и принципов, закрепленных федеральным законодательством.

Кроме того, масштабность задачи противодействия коррупции обуславливает общие принципы ее решения как в публично-правовой, так и в частной сферах. Поэтому борьба с коррупцией в государственном и негосударственном секторе должна строиться на общих началах: публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности лиц; сочетания правовых и неправовых средств; международного сотрудничества;

– *«глокализация»*. Суть принципа наиболее полно отражается лозунгом «мыслить глобально — действовать локально». Под воздействием расширения и интенсификации глобализационных процессов коррупция в последние десятилетия превратилась в транснациональное явление. Оно затрагивает общество и экономику всех стран², что

¹ См. подробнее: Комментарий к Конституции Российской Федерации / А.И. Абрамова, А.Б. Агапов, Е.Г. Азарова и др.; отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 2002. С. 551.

² См.: Конвенция ООН против коррупции. Преамбула. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

стало объективной причиной формирования глобальной антикоррупционной политики мирового сообщества. Ее узловые положения сформулированы в документах ООН и иных международных организаций, в международных конвенциях, договорах и соглашениях, о которых речь пойдет в гл. 2 настоящего исследования. Здесь же отметим, что глобальная антикоррупционная политика предполагает единую методологическую основу и единые критерии. Однако и масштабы, и наиболее распространенные проявления коррупции, и эффективность антикоррупционной деятельности в значительной степени определяются системообразующими факторами, формирующими местное сообщество и национальное государство. Во-первых, это специфические местные условия проживания населения (социально-экономические, этнокультурные и т.д.), во-вторых — многие элементы массового сознания, такие как традиционные для данной местности (локуса) обычаи, нравственные нормы, правила жизни и т.п. В связи с этим применение общих и потому в значительной степени абстрактных принципов антикоррупционной политики мирового сообщества как нормативов *практической* деятельности индивидов и социальных групп невозможно без учета национальных и местных особенностей.

В Российской Федерации «адаптация» концептуальных основ антикоррупционной политики к национальным и местным условиям происходит не только с помощью законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но и Национальной стратегией. Согласно указанному документу основными задачами антикоррупционной политики российского государства являются:

— формирование соответствующих потребностям времени правовых и организационных основ противодействия коррупции;

— исполнение законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции. Иначе говоря, особую актуальность имеет не только законодательное закрепление тех или иных принципов и процедур противодействия коррупции, но и создание механизма практического их воплощения, конкретизация общей нормы путем установления процедур деятельности субъектов, подробного определения их компетенции, конкретных предписаний в актах нижестоящих уровней и точная привязка нормы к конкретному лицу и факту¹;

— создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и направленных на снижение уровня коррупции;

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал российского права. 2007. № 12.

– обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Необходимость решения последних двух задач указывает на особую актуальность мер, касающихся формирования «антикоррупционного» политического сознания граждан Российской Федерации, включая меры государственной поддержки производства, распространения и тиражирования теле- и радиoproграмм по правовому просвещению. Не менее значимым направлением профилактики и искоренения причин коррупции именно как социального явления должно стать «антикоррупционное» образование граждан, позволяющее определить новые мировоззренческие ориентации. Посредством современной системы воспитания и образования может быть решена задача особой важности: формирование новой парадигматики современной культуры, становление системы опережающего образования, обеспечивающего «нулевую терпимость» по отношению к коррупционным проявлениям и процессам.

Это сложнейшая задача, учитывая стереотипы общественного сознания, коренные закономерности соотношения бытия и мышления. Однако без ее решения успехи в противодействии коррупции будут носить временный и спорадический характер, поэтому так важно улавливать и поддерживать любые начинания, предпринимаемые в этой области.

Следует отметить, что определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, еще в 2009 г. Институтом была разработана типовая учебная программа «Коррупция: причины, проявления, противодействие», содержание которой охватывало причины и типичные проявления коррупции в обществе, характеристику антикоррупционного законодательства, организационно-правовые и социальные меры предотвращения и устранения коррупционных проявлений, технологии оценки правовых актов и действий на коррупциогенность¹. В 2011 году Институтом была разработана, а координационным семинаром-совещанием, проведенным с участием представителей государственных органов исполнительной власти, институтов Российской академии наук, ведомственных научных учреждений, ведущих высших учебных заведений Российской Федерации, одобрена Схема подготовки и использования антикоррупционных учебных программ, построенная с учетом системной связи других учебных программ («Пирамиды программ»). В основе такой пирамиды

¹ Программа одобрена решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 января 2009 г. № А4-1270.

должна находиться типовая учебная программа как обязательная часть, включающаяся во все иные программы; последние конкретизируются специальной тематикой, ориентированной на различные категории слушателей.

Этот подход позволяет создавать согласованные учебно-методические комплексы, эффективно проводить учебные занятия, соотносить учебные программы с учебными планами и планами научно-исследовательских работ в сфере противодействия коррупции¹.

В настоящее время идет «кристаллизация» необходимых предпосылок новой антикоррупционной культуры в личностном развитии, среди которых можно обозначить следующие:

1) утверждение антикоррупционной доминанты в системе воспитания и образования. На этом уровне формируется восприятие общественным сознанием императивов социальной активности людей, обеспечивающих нетерпимое отношение граждан к коррупции. Эта доминанта в образовательном процессе предполагает значительную силу нравственного примера учителя; стройную систему обучения, способствующую неразрывной связи и передаче опыта поколений, органичному, синтетическому, системному и синергетическому сочетанию традиционных и инновационных направлений в обучении;

2) поддержка процессов саморегуляции, самореализации, подразаумевающих, прежде всего, индивидуальный рост, ориентирующий-

¹ Как пример внедрения антикоррупционной тематики в образовательный стандарт можно привести стандарт высшего профессионального образования по направлению «Правоохранительная деятельность». В числе требований к результатам освоения основных образовательных программ подготовки специалиста отмечена способность проявлять непримиримость к коррупционному поведению. Выпускник согласно данному стандарту должен уметь осуществлять юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях недопущения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации, выявлять коррупционные проявления в служебном коллективе и содействовать их пресечению. В структуру подготовки специалиста данного профиля входит: 1) гуманитарный цикл — знание основ формирования антикоррупционного поведения сотрудников правоохранительных органов; умение давать нравственную оценку коррупционным проявлениям и другим нарушениям норм профессиональной этики; владение навыками антикоррупционного поведения; 2) профессиональный цикл — изучение сущности и содержания коррупции как социально-правового явления; изучение детерминант коррупции, особенностей их проявления в механизме преступного поведения, правовых, организационных и тактических средств предупреждения коррупции, основных направлений профилактики коррупционного поведения сотрудников и служащих правоохранительных органов. Специалист данного профиля должен уметь противодействовать коррупционным проявлениям в служебной деятельности.

ся на реинтерпретацию опыта прошлых культур, активный духовный поиск в пограничных областях научного и других форм знания; противодействие процессам мифологизации и банализации коррупции;

3) проникновение в опыт иных культур; освоение альтернативных линий выявления и преодоления синдрома деструкции индивидуальности; изучение типологических предикторов коррупции как социального феномена.

Национальная стратегия называет и иные направления антикоррупционной деятельности в Российской Федерации:

1) обеспечение участия гражданского общества в противодействии коррупции;

2) совершенствование работы государственных органов и органов местного самоуправления;

3) оптимизация условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, снижение административных барьеров предпринимательской деятельности;

4) использование современных юридических технологий, включая общесистемные меры, расширение круга лиц, в отношении которых антикоррупционным законодательством устанавливаются определенные запреты и ограничения, возлагаются новые обязанности¹; дополнение перечня противоправных деяний, относимых к разряду коррупционных, что особенно важно, учитывая способность коррупции постоянно «имитировать», и др.

В целом деятельность по реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации можно рассматривать как систему взаимосвязанных правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и иных мер, направленных на предупреждение коррупции, достижение наибольшей эффективности мер пресечения, ответственности и возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. Собственно же антикоррупционная политика эксплицируется как системное единство не

¹ Так, например, в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию. До вступления в силу Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» перечень близких родственников и свойственников не включал супругов детей.

только социального и экономического, но и этического аспектов социальной активности, носящей как внутрипарадигмальный¹, так и целеполагающий² характер и ориентированной на предупреждение коррупции и борьбу с ней, а также на искоренение причин, порождающих это негативное социальное явление.

Необходимо подчеркнуть, что разработка и утверждение Национальной стратегии и принимаемых в развитие ее положений двухлетних планов противодействия коррупции являются не единственным инструментом реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации. Предупреждение коррупции и борьба с ней занимают важное место как в функционировании государства, так и в деятельности гражданского общества, и потому механизм реализации антикоррупционной политики должен включать в себя совокупность созданных государством и обществом взаимодополняющих и взаимодействующих правовых институтов. Это означает, что в основе антикоррупционной политики российского государства лежит правовая идеология, выраженная, прежде всего, в нормах Конституции РФ, в федеральных конституционных законах, законодательных и иных нормативных правовых актах, регламентирующих различные аспекты противодействия коррупции.

При этом направленность и цели политики по противодействию коррупции определяются общей политикой государства, социальной, экономической и криминогенной ситуацией в обществе; антикоррупционная политика должна быть интегрирована в текущий процесс социально-экономического развития общества. Здесь следует отметить два ключевых момента:

1) гарантией соблюдения общих политических, экономических, социальных, культурных и иных интересов всего населения является признание суверенным российским федеративным государством только как единого целого, что выражается в конституционных принципах единства и целостности государства в его границах (преамбу-

¹ Американский историк и философ науки Т. Кун определял понятие «парадигма» в том числе и как «типичное решение задач в сфере научного исследования». С этих позиций деятельность, основанная на использовании, применении имеющихся способов и норм, предстает как деятельность, реализуемая в рамках определенной парадигмы — внутрипарадигмальная деятельность. Она связана с поиском возможных средств достижения цели, целенаправлена и целесообразна. См. подробнее: Кун Т. Структура научных революций. М., 2003.

² Целеполагающая деятельность не ограничивается ориентацией на имеющиеся программы действий, а предполагает необходимость перестройки своих оснований. Именно в целеполагающей деятельности наиболее ярко проявляется специфика «феномена человека».

ла, ст. 4 и 5 Конституции РФ). Существенный фактор сохранения территориальной целостности Российской Федерации — обеспечение единства ее правового пространства, в том числе посредством судебного контроля, прокурорского надзора, деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также единства государственной власти и ее системы¹;

2) Российская Федерация — социальное государство, стратегической целью которого на долгосрочную перспективу провозглашен переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, а политика направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека (ст. 7 Конституции РФ), что требует достижения основной цели антикоррупционной политики российского государства, т.е. защиты прав и законных интересов общества, государства и людей от угроз, обусловленных деяниями коррупционной направленности.

Важными элементами механизма реализации антикоррупционной политики являются органы государственной власти Российской Федерации — законодательной, исполнительной, судебной² и в целом закрепленная на конституционном уровне система сдержек и противовесов, которая позволяет каждой из ветвей власти в рамках собственной компетенции поддерживать устои государства.

¹ См. подробнее: Институты конституционного права: монография / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2011. С. 193–204.

² См. подробнее гл. 3 и 4 настоящего исследования.

Глава 2

КАТЕГОРИРОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ

§ 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

На необходимость борьбы с таким общественно опасным явлением, как подкуп должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций, международные организации, прежде всего Организация Объединенных Наций (ООН), обратили внимание еще в 1950–1960-е гг. В 1970-х годах в контексте установления нового международного экономического порядка в ООН разрабатывается юридическое определение коррупции и готовится международное соглашение по борьбе с незаконными выплатами и иными видами коррупционных практик. Так, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3514 (XXX) от 11 декабря 1975 г. «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» осуждала все формы коррупции, включая подкуп в международных коммерческих сделках, и признавала право государств принимать законодательство, проводить расследование и принимать соответствующие правовые меры против транснациональных корпораций, причастных к коррупции¹. Однако данные усилия не принесли значимых результатов, имели фрагментарный характер и в конечном счете не получили логического завершения в форме обязательного международно-правового акта.

В 1980–1990-х годах активизировалась разработка международных правовых мер в указанной области. Усилия ООН завершились принятием Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках, которая содержала международный кодекс поведения должностных лиц². В ООН и региональных международных организациях началась рабо-

¹ См.: Доклад ООН A/Res/3514 (XXX) «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами».

² См.: Доклад ООН A/Res/51/191 «Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях».

та над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции. В итоге было принято значительное число международных договоров и актов органов международных организаций (резолюций), в которых были сформулированы задачи борьбы с коррупцией в отдельных сферах жизни государства и общества¹. При этом характер и содержание принимаемых актов различались в зависимости от принадлежности к универсальным и региональным международным организациям. В ООН и других универсальных организациях в основном разрабатывались акты мягкого права (резолюции, декларации и т.п.), в региональных же международных организациях наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, которые имели юридически обязательный характер².

Говоря о причинах столь стремительного повышения интереса к борьбе с коррупцией на международном уровне, Дж.Б. Террачино, сотрудник ОЭСР, считает его результатом комбинации факторов, таких как окончание холодной войны, усиление тенденций к глобализации и всемирной экономической интеграции, рост экономической либерализации и проведение демократических реформ, а также появление в мировой повестке дня тематики «должного управления»³. С этим мнением можно согласиться с оговоркой, что стратегия антикоррупционной борьбы в рамках международных организаций формировалась на протяжении почти пяти десятилетий, а окончание холодной войны явилось импульсом к поиску необходимых компромиссов для принятия международно-правовых документов ввиду преодоления раскола мира по политико-экономическому признаку.

Осознание коррупции как серьезной угрозы базовым принципам государства, права и общества⁴ и признание ее глобальной полити-

¹ Особенно эта тема стала обсуждаемой в 1990-х гг., что позволило бывшему главному редактору «Foreign Policy magazine» М. Найму (M. Naim) назвать эту эпоху «извержением коррупции». См.: Terracino J. B. The international legal framework against corruption. States' obligations to prevent and repress corruption. Cambridge, 2012. P. 39.

² Например, Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 г., Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств — членов Европейского союза от 26 мая 1997 г., Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках от 21 ноября 1997 г., Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.

³ Terracino J. B. Op. cit. P. 39.

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы (вместо введения) // Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография. С. 5.

ческой проблемой¹ способствовало формированию международно-правового регулирования борьбы с ней как на универсальном, так и на региональном уровне. Наиболее важным международно-правовым средством противодействия коррупции стали международные договоры², которые устанавливают международные обязательства государств-участников, содействуя согласованным мерам государств на национальном и международном уровнях.

Отдавая должное роли международного антикоррупционного договорного права в создании необходимых международно-правовых условий противодействия коррупции, не стоит недооценивать значение норм мягкого права в международно-правовом регулировании сотрудничества государств. Акты мягкого права, в подавляющем большинстве издаваемые международными организациями, дополняют существующие международные антикоррупционные договорные обязательства путем «обеспечения дополнительных ориентиров и деталей для имплементации этих обязательств»³. Кроме того, акты международных организаций с учетом более упрощенной по сравнению с международными договорами процедуры их принятия способны оперативнее реагировать на изменяющиеся условия международного сотрудничества по противодействию коррупции.

В настоящее время действует 14 международных многосторонних актов договорного характера (международные договоры и протоколы), регулирующих международное сотрудничество по противодействию коррупции. Первым международным договором в этой сфере принято считать Межамериканскую конвенцию против коррупции, принятую государствами — членами Организации американских государств (ОАГ) в 1996 г., хотя годом ранее была принята Конвенция о защите финансовых интересов Европейских сообществ⁴. Это объясняется тем, что последняя лишь косвенно затрагивала проблему борьбы с коррупцией⁵. Международное антикоррупционное договорное право регулирует сотрудничество государств на универсальном уровне (Конвенция ООН против транснациональной организо-

¹ См.: Terracino J.B. Op. cit. P. 47.

² См.: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. С. 52–53; Terracino J.B. Op. cit. P. 47.

³ Terracino J.B. Op. cit.

⁴ Европейские сообщества преобразованы в 2007 году в Европейский Союз и Евратом.

⁵ См.: Капустин А.Я. Правовые механизмы противодействия коррупции в Европейском Союзе // Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 105.

ванной преступности 2000 г., Конвенция ООН против коррупции 2003 г.), на региональном уровне (конвенции и протоколы ЕС, Совета Европы, ОАГ, ЭКОВАС, Южно-Африканского сообщества развития, Африканского союза), а также применительно к определенным отраслям (ОЭСР).

Российская Федерация является стороной универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и ряда важнейших региональных конвенций, в том числе Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. В научной литературе и средствах массовой информации обсуждается вопрос о возможности присоединения России к Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

Не ставя задачи анализа юридического содержания всех антикоррупционных международных договоров¹, выделим наиболее значительные виды международных обязательств, установленных конвенциями, в которых участвует Российская Федерация.

Изучение антикоррупционных международных договоров позволяет сделать вывод о том, что государства-участники принимают на себя достаточно широкий круг международных обязательств самого различного характера². Как и иные международные договоры, антикоррупционные конвенции включают декларативные положения или рекомендательные нормы. Сравнение положений различных антикоррупционных конвенций позволяет установить, что иногда одно и то же правило формулируется в них по-разному. При этом некоторые правила являются обязательными в одном договоре, однако носят факультативный характер в другом.

К примеру, криминализация покушения на совершение акта коррупции и приготовление к совершению такого акта в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. (п. 2 и п. 3 ст. 27) рассматриваются как факультативное обязательство, поскольку остается на усмотрение

¹ См. подробнее: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций. С. 55–82.

² Так, Б.И. Осминин разделяет мнение о том, что можно выделить три группы положений Конвенции ООН против коррупции по степени их обязательности: обязательные положения, которые требуют принятия законодательных мер; меры, возможность принятия которых государствами-участниками должна быть рассмотрена или к принятию которых они должны стремиться; меры, являющиеся факультативными. См.: Осминин Б.И. Имплементация антикоррупционных норм и самоисполнимые и несамоисполнимые международные договоры // Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций. С. 120.

государства-участника. Об этом свидетельствует правовая форма, в которой Конвенция устанавливает это обязательство. В Конвенции предусмотрено, что каждое государство-участник может принять такие законодательные и другие меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать деяние уголовно наказуемым, в соответствии со своим внутренним законодательством. Применение глагола «может» позволяет оставлять на усмотрение каждого государства-участника осуществление криминализации подобных деяний.

В то же время в Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. данное обязательство закреплено в императивной форме, исключающей какое-либо усмотрение сторон договора. В пункте 2 ст. 1 Конвенции установлено, что каждая сторона принимает необходимые меры для определения покушения на подкуп или сговор с целью подкупа иностранного должностного лица в качестве уголовно наказуемого деяния в той же степени, как покушение на подкуп или сговор с целью подкупа должностного лица данной стороны.

Смягчение международно-правовых обязательств, встречающееся в международной договорной практике, может быть обусловлено различными обстоятельствами. Так, по мнению Дж.Б. Террачино, такой подход к формулированию обязательств антикоррупционных конвенций является «очевидным». Известный специалист объясняет это необходимостью поиска компромиссов в процессе проведения международных переговоров о заключении многосторонних договоров, поскольку не всегда может быть достигнуто соглашение договаривающихся сторон по некоторым обсуждаемым вопросам. Поэтому в дополнение к традиционным международно-правовым обязательствам императивного характера в договоры включаются обязательства в форме «факультативных рекомендаций»¹.

С нашей точки зрения, это не просто дополнение конвенционных обязательств императивного характера. В данном случае нужно иметь в виду ряд юридических обстоятельств, с которыми сталкиваются государства при разработке антикоррупционных конвенций. Прежде всего, вопросы криминализации тех или иных деяний по национальному уголовному праву входят во внутреннюю компетенцию каждого государства, т.е. относятся к сфере его суверенитета. Антикоррупционные конвенции специально подчеркивают, что их положения не ограничивают суверенитет участвующих государств. В статье 4 «Защита суверенитета» Конвенции ООН против коррупции специ-

¹ Terracino J.B. Op. cit. P. 54.

ально подчеркивается, что государства-участники осуществляют свои обязательства согласно Конвенции в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципом невмешательства во внутренние дела других государств.

Иными словами, никто (ни какое-либо государство-участник, ни ООН или любая другая международная организация) не может потребовать от государства соблюдения обязательств, которые оно не приняло на себя. Следует напомнить, что еще в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 3514 (XXX) «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» специально подчеркивалось, что применение антикоррупционных законодательных и иных мер является правом, а не обязанностью государств. В статье 4 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. уточнялось, что она не наделяет государство-участника правом осуществлять на территории другого государства юрисдикцию и функции, которые входят исключительно в компетенцию органов этого государства в соответствии с его внутренним законодательством.

Вместе с тем нельзя рассматривать подобный подход как окончательный и не подверженный изменениям. Да, действительно, в названной Конвенции ничего об этом не говорится, тем не менее можно предположить, что по истечении времени (длительность которого, правда, весьма затруднительно определить) большинство государств-участников все же реализуют «мягкое (факультативное) обязательство» в своем внутреннем законодательстве, и вполне вероятно, что такие государства будут ожидать подобного решения и от иных участвующих государств. Во всяком случае, контрольно-мониторинговые механизмы через рекомендательные акты теоретически вполне в состоянии оказать воздействие на государства, которые не желают принимать законодательные меры по реализации «мягких (факультативных) обязательств». Соответственно, выстраивая стратегию противодействия коррупции на долгосрочную перспективу (более 20–25 лет), следует учитывать динамику развития законодательства других государств-участников в той или иной части.

В свою очередь императивные положения антикоррупционных конвенций создают обязательства, которые также имеют различный характер. В научной литературе встречается деление императивных положений антикоррупционных договоров на два вида: целевого характера (обязательства результата) и обязательства «лучшего стремления» (обязательства поведения)¹. В самом деле, некоторые анти-

¹ См.: Terracino J.B. Op. cit. P. 54–55.

коррупционные положения императивного характера могут создать обязательства для государства принять законы или предпринять какие-либо действия для достижения какой-либо цели. Например, отдельные антикоррупционные договоры обязывают государства принять законодательные и другие меры для признания уголовным преступлением подкупа иностранного должностного лица¹. Таким образом, целью указанного обязательства является криминализация данного деяния вне зависимости от того, какие конкретные меры могут быть приняты государством для ее достижения.

В то же время обращает на себя внимание то обстоятельство, что встречаются антикоррупционные положения договоров, которые призывают государства либо «рассмотреть» возможность принятия некоторых мер, либо «стремиться» к их принятию. Например, государства — участники Конвенции ООН против коррупции обязаны рассмотреть возможность принятия законодательных и других мер для признания в качестве уголовно наказуемого деяния вымогательства, а равно принятия иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействовало при выполнении своих должностных обязанностей. В этом случае государства должны «подумать» о таких мерах, но не обязываются к достижению какого-либо конкретного результата.

Подобная формулировка обязательства осложняет оценку его соблюдения государствами, что вызывает критику со стороны ученых. Действительно, нельзя не признать сложность понимания того, насколько серьезно государство рассматривает криминализацию подобных деяний в своем национальном законодательстве. Во всяком случае, приемлемых процедур на этот счет не сформировано. Конечно, государство может представить данные о том, что по инициативе государственных органов в СМИ или общественных организациях либо институтах гражданского общества проводятся обсуждения необходимости принятия законодательных мер по кри-

¹ Статья 15 Конвенции ООН против коррупции обязывает государства криминализовать как деяния по подкупу (обещанию, предложению или представлению какого-либо неправомерного преимущества) таких лиц, так и вымогательство или получение со стороны иностранных должностных лиц какого-либо неправомерного преимущества. В статьях 2 и 3 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию говорится об активном и пассивном подкупе иностранного должностного лица.

минализации соответствующих деяний¹. Такие дискуссии могут принимать форму парламентских слушаний, но в связи с этим возникает вопрос о том, можно ли подобные действия расценивать как соблюдение или выполнение международного антикоррупционного обязательства. По всей видимости, ответ будет отрицательным, так как до тех пор, пока такой закон не принят, у государства сохраняется обязанность принятия соответствующих законодательных мер. В случае если в результате проведенных мероприятий (обсуждений, парламентских слушаний и т.д.) закон не принят, государство должно задуматься над тем, какие еще меры могут способствовать реализации его международно-правового обязательства. Слабым моментом механизма реализации данного международно-правового обязательства (обязательства поведения) является отсутствие указания на временные рамки его выполнения, но это продиктовано, вероятно, соображениями обеспечения суверенитета при принятии законодательных решений.

Встречается еще одна разновидность обязательства поведения (лучшего стремления), которое прямо не предполагает принятия законодательного акта. Так, в Конвенции ООН против коррупции (п. 2 ст. 39) государствам предлагается рассмотреть вопрос о поощрении своих граждан и других лиц, обычно проживающих на их территории, за сообщение национальным следственным органам и органам прокуратуры о совершении какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии с Конвенцией. Безусловно, обязательство рассмотреть вопрос о поощрении граждан и других лиц сообщать национальным следственным органам и органам прокуратуры о совершении коррупционных преступлений не должно ограничиваться каким-либо публичным обсуждением этого вопроса. Наиболее очевидным доказательством стремления государства выполнить подобное обязательство могло бы быть решение о проведении дискуссии по вопросу необходимости разработки и принятия правительственной программы, намечающей меры по стимулированию соответствующего поведения граждан и иных лиц по отношению к фактам совершения коррупционных преступлений. Реализация подобной программы может быть поручена одному из ведомств, наделенных необходимыми полномочиями (например, министерству юстиции).

В научной литературе отмечается, что нередко данные императивные обязательства государств — участников антикоррупционных

¹ Иногда в связи с этим ставят вопрос о «реальности усилий», предпринятых для обеспечения предписанного поведения, что, на наш взгляд, достаточно трудно определить на практике.

договоров трактуются как факультативные требования¹, хотя их нельзя отождествлять с положениями, которые формулируются в виде обычных рекомендаций (факультативные обязательства). Государства-участники в данном случае обязаны стремиться принять меры, которые могут не иметь законодательного характера (хотя в принципе это не возбраняется), и следовательно, таким образом обеспечить соблюдение своих обязательств.

Политика имплементации положений антикоррупционных конвенций в российское законодательство должна воспринимать не только научные подходы и доктрины², но и сложившиеся международные и внутригосударственные механизмы имплементации международных договоров, а также характер международных обязательств, соблюдение которых требуется от государства — участника антикоррупционной конвенции. Представляется, что это позволит более гибко осуществлять законотворчество в данной сфере. Исходным в данном случае является то, что выполнение международных обязательств, вытекающих из антикоррупционных конвенций, должно быть существенной частью реализации государственной политики по противодействию коррупции. При этом в определенной мере эффективность реализации соответствующих международных антикоррупционных стандартов опосредуется их имплементацией в национальное законодательство.

Как справедливо отмечает академик РАН Т.Я. Хабриева, зачастую толкование международных конвенций международными организациями не только значительно расширяет рамки международно-правовых предписаний, но и вносит в них существенные элементы импровизации, не являющиеся прямым отражением базовых международно-правовых норм³. Вместе с тем реализация международных антикоррупционных обязательств гарантируется государством, которое должно стремиться к недопущению фрагментарности системы международных антикоррупционных стандартов.

¹ См.: *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*. Vienna, New York, United Nations. 2006. P. 152.

² См.: *Legal Framework for Implementation of Anti-corruption Conventions: monograph / T.Y. Khabrieva, O.I. Tiunov, V.P. Kashepov, etc.; Editor-in-Chief Dr., Prof. O.I. Tiunov, Executive editor Prof. A.Ya. Kapustin*. М., 2015. P. 14–22.

³ Выступление Т.Я. Хабриевой на Втором Евразийском антикоррупционном форуме (Москва, 4 июня 2013 г.) // См. Обзор Второго Евразийского антикоррупционного форума (Цирин А.М., Дымберова Э.Д., Шиндяпина Е.Д. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения // *Журнал российского права*. 2013. № 9. С. 101.

Ввиду того, что многие положения антикоррупционных международных договоров являются несамоисполнимыми, для введения их в действие в национальных правовых системах необходимо принятие имплементационного законодательства. Российская Федерация пошла по этому пути в отношении реализации договорных обязательств антикоррупционных конвенций, используя материальную инкорпорацию. В частности, принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Данный Федеральный закон предусматривает внесение изменений в целый ряд российских законодательных актов, в частности в Федеральные законы от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ), КоАП РФ, Трудовой кодекс РФ, ГК РФ, УК РФ.

Соответственно, имплементация антикоррупционных конвенций осуществлена посредством принятия отдельного закона о противодействии коррупции, а также внесения изменений в законодательные акты. Это составляет одну из важнейших особенностей обозначенного механизма, который позволил адаптировать положения антикоррупционных конвенций к особенностям российского законодательства. При этом достижение целей антикоррупционных конвенций сопровождалось проведением соответствующих организационных мероприятий на национальном и международном уровнях.

Помимо реализации Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию Российская Федерация добросовестно выполняет международные обязательства, вытекающие из Конвенции по борьбе с подкупом

иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, действующей в рамках ОЭСР¹.

В связи с этим следует отметить, что имплементация антикоррупционных стандартов ОЭСР, предусмотренных Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, происходит в государствах-участниках, как правило, путем внесения изменений в законодательные акты, в первую очередь в уголовное законодательство.

Кроме того, необходимо учитывать и самоисполнимые положения международных договоров Российской Федерации антикоррупционной направленности, в частности ряд положений Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией может непосредственно применяться без внесения изменений в национальное законодательство. Стороны в рамках указанного Соглашения при соблюдении законодательства и международных

¹ Так, на внутригосударственном уровне в имплементационном механизме антикоррупционных стандартов ОЭСР важное место занимает Указ Президента РФ от 13 февраля 2012 г. № 180 «Об органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок», который предусматривает следующее:

— для реализации положений п. 3 ст. 4 Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок органом, ответственным за проведение консультаций по определению наиболее подходящей юрисдикции для преследования за правонарушения, предусмотренные Конвенцией, является Генеральная прокуратура РФ;

— для реализации положений ст. 9 Конвенции органами, ответственными за оказание правовой помощи по делам о правонарушениях, предусмотренных Конвенцией, а также за поддержание связи по соответствующим вопросам, являются:

Министерство юстиции РФ — по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел о преступлениях, предусмотренных Конвенцией;

Генеральная прокуратура РФ — по всем иным вопросам, включая вопросы правовой помощи по делам об административных правонарушениях юридических лиц, предусмотренных Конвенцией;

— для реализации положений ст. 10 Конвенции органом, ответственным за направление запросов о выдаче лиц, находящихся на территории иностранного государства, для уголовного преследования или исполнения приговора в Российской Федерации в связи с преступлениями, предусмотренными Конвенцией, за выдачу иностранных граждан или лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, для уголовного преследования или исполнения приговора в иностранном государстве в связи с преступлениями, предусмотренными Конвенцией, а также за поддержание связи по этим вопросам, является Генеральная прокуратура РФ.

обязательств сотрудничают в целях усиления защиты прав и законных интересов граждан своих государств, охраняемых законом интересов общества и государства, выработки согласованной стратегии и совместных мер.

Вместе с тем наряду с самоисполнимыми положениями в тексте Соглашения содержатся нормы, предусматривающие внесение изменений в национальное законодательство государств-участников. Так, важное положение закреплено в ст. 9 «Взаимодействие по унификации законодательства», согласно которому стороны осуществляют взаимодействие в целях унификации законодательства, регулирующего вопросы противодействия коррупции, а также введения антикоррупционных стандартов, то есть установления для соответствующей сферы правового регулирования единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

В целом все антикоррупционные международные обязательства, принятые Российской Федерацией, подкреплены национальными правовыми актами¹. Однако это не означает, что законодательное обеспечение противодействия коррупции приостановилось в своем развитии. Упорядочение антикоррупционного законодательства для более полной адаптации международных антикоррупционных стандартов на основе критического анализа происходит стремительными темпами. Продолжается «расчистка» правового материала от не согласованных друг с другом норм, приводящих к правовой неопределенности, от неэффективных и устаревших норм права, юридических коллизий и пробелов.

Все это непосредственно свидетельствует о действительном стремлении Российской Федерации не только в полной мере использовать внушительный международно-правовой потенциал противодействия коррупции, но и сформировать единую согласованную систему нормативных правовых актов, опираясь на учет результатов исследования и диагностирования проявлений коррупции как сложного антисоциального явления.

Разумеется, систематизация антикоррупционного законодательства и его совершенствование должны опираться на устоявшиеся правовые традиции и правовую культуру нашей страны. Это соот-

¹ В настоящее время федеральное законодательство о противодействии коррупции включает шесть федеральных законов. За период со времени принятия имплементационного законодательства было принято более 8 законодательных актов, внесших изменения в действующие. Кроме того, действует 16 указов Президента Российской Федерации, 4 постановления Правительства и более 740 нормативных правовых актов министерств, ведомств и государственных корпораций.

ветствует международно-правовым подходам к антикоррупционной политике государств (п. 2 ст. 64 Конвенция ООН против коррупции), которые допускают применение государствами более строгих мер, чем те, которые предусматриваются международным правом для предупреждения коррупции и борьбы с ней.

§ 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ СИСТЕМАТИЗАЦИИ

В нашей стране нормативное правовое оформление антикоррупционных мер составляет одно из приоритетных направлений нормотворческой деятельности и берет свое начало с конца прошлого века. В качестве отправного момента следует обозначить издание первым Президентом РФ Указов от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» и от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»¹. Данными нормативными правовыми актами предусматривался запрет государственным служащим заниматься коммерческой деятельностью, определялись система аттестации и обязательное представление государственными служащими при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, порядок и правила организации торгов на закупку товаров, работ и услуг. Впоследствии эти положения послужили основой Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в 2004 г.)², который устанавливал в отношении государственных служащих ряд ограничений антикоррупционного характера, а также обязывал ежегодно представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

Непосредственное претворение в жизнь антикоррупционной политики как на подзаконном уровне, так и в рамках отдельных статей законов о государственной службе началось с фиксации в Концепции административной реформы в Российской Федерации и плане мероприятий по ее проведению, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, положений о необхо-

¹ СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 1756.

² СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 299.

димости ликвидации коррупции. При этом она рассматривалась как следствие избыточного администрирования в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанную цель предполагалось достигнуть посредством создания антикоррупционных механизмов деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции, внедрения антикоррупционной экспертизы, создания методических основ оценки коррупциогенности государственных функций, разработки ведомственных и региональных антикоррупционных программ, деперсонализации взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями и др.¹

Начиная с 2008 г. после принятия ряда очередных программных антикоррупционных документов (планов и стратегий), определяющих основные направления государственной антикоррупционной политики и одновременно отражающих реализацию Российской Федерацией соответствующих обязательств после ратификации ею в 2006 г. Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, борьба с коррупцией приобретает дополнительный импульс. Вместе с тем следует отметить, что процесс формирования и развития нормативных правовых актов, касающихся противодействия коррупции, начался в условиях отсутствия научно-теоретической концепции, что впоследствии стало причиной различного рода просчетов, повлекших возникновение проблем в правоприменительной практике.

Необходимые меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции в первую очередь получили свое закрепление в системообразующем Законе о противодействии коррупции, предусматривающем понятие и признаки коррупции, основные принципы борьбы с этим общественно опасным явлением, правовые и организационные основы ее предупреждения, основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. Кроме того, принят ряд подзаконных правовых актов (указов Президента РФ² и постановлений Прави-

¹ См. подробнее: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

² См.: Указы Президента Российской Федерации: от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы»; от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», от 2 апреля 2013 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции», от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и др.

тельства РФ¹, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти). Таким образом, в достаточно сжатые сроки сформировалось законодательство о противодействии коррупции, не только отвечающее требованиям международных антикоррупционных стандартов, но и ни в чем не уступающее лучшим зарубежным законодательным практикам.

Тем не менее полностью избежать недостатков правового регулирования не удалось. В частности, все еще не выработан единый и стройный подход к определению коррупционного правонарушения, его квалифицирующих признаков. Соотношение данного понятия с такими понятиями, как «коррупционное преступление»², «коррупционный проступок» и «правонарушение, создающее условие для коррупции» также не определено. Существенной проблемой остается обеспечение реализации положений ст. 13.3 Закона о противодействии коррупции, вменяющей в обязанность организаций принятие мер по профилактике коррупции и содержащей элементы антикоррупционного стандарта для организаций. Однако критерии дифференциации отмеченных стандартов для различных организаций законодательно не установлены. Представляется, что данные стандарты могут быть дифференцированы в зависимости от наличия или отсутствия государственного финансирования, размера организации и профессиональной сферы деятельности с учетом объективных возможностей их применения.

Особая роль в формировании государственной антикоррупционной политики и организации соответствующей деятельности отводится актам Президента РФ, которыми утверждены национальные планы противодействия коррупции³. Эти акты следует рассматривать

¹ Постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов), от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации», от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» и др.

² Понятие «преступления коррупционной направленности» введено на ведомственном уровне (см., в частности, указание Генпрокуратуры России № 65/11, МВД России № 1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»).

³ См.: Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568); Указы Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460

§ 2. Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции

как важнейшие директивные документы, придающие системный характер деятельности по противодействию коррупции.

Проведенный правовой анализ свидетельствует о том, что за прошедшие годы реализован ряд действенных антикоррупционных мер:

- установлен контроль за доходами и расходами должностных лиц;

- введен запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

- установлена обязанность государственных и муниципальных служащих, а также иных категорий лиц уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- усовершенствованы механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

В связи с тем что в основном законодательство о противодействии коррупции представляет собой активно формирующийся преимущественно в рамках административного законодательства правовой институт, в эволюции соответствующего правового блока можно выделить три этапа, в каждом из которых определяющее значение имеют различные нормативные правовые акты.

На первом этапе становление антикоррупционного правового регулирования базировалось преимущественно на подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.

На втором этапе приняты специальные законы, посвященные отдельным аспектам создания правовых и организационных основ противодействия коррупции, а именно Федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностран-

«О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»; от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»; от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы»; от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

ными финансовыми инструментами»; от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» и др.

Третий этап развития антикоррупционного законодательства характеризуется постепенным увеличением объема подзаконных нормативных правовых актов, направленных на конкретизацию отдельных положений указанных законов и созданием действенных механизмов их реализации. В качестве соответствующего примера следует привести Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»¹.

Изменения, направленные на улучшение соответствующего правового регулирования, позволили расширить понятия конфликта интересов и личной заинтересованности, указывающие на нематериальную взятку, а также на возможное существенное сокращение личных расходов должностного лица, его освобождение от материальных затрат. Личная заинтересованность должностного лица теперь также связывается с интересами граждан или организаций, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Наряду с федеральными законами был принят пакет указов Президента РФ, непосредственно направленных на реализацию законов и регламентирующих порядок предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о проверке достоверности и полноты предоставляемых сведений и о мерах по совершенствованию деятельности в области противодействия кор-

¹ СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. II). Ст. 5639.

рупции¹. Анализ их содержания позволяет сделать вывод, что выстроенная благодаря их принятию система антикоррупционных мер находится в постоянном движении. При этом проводится систематический анализ правоприменительной практики и на его базе — оптимизация мер противодействия коррупции.

Несмотря на то что с момента принятия Закона о противодействии коррупции прошло уже достаточно времени, отечественное антикоррупционное законодательство все еще характеризуется наличием большого числа «лоскутных», разноотраслевых нормативных правовых актов, имеющих разную юридическую силу и разный предмет правового регулирования, что не позволяет говорить о его системности. Условием для создания единой согласованной системы нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере является упорядочение антикоррупционного законодательства, увеличивающегося стремительными темпами. Указанная систематизация не только обеспечит полноту и единообразие в регулировании общественных отношений, но и предоставит возможность хорошо ориентироваться в законодательстве и оперативно находить нужные нормы и формы реагирования.

В юридической науке и практике выделяются такие виды систематизации законодательства, как учет нормативных правовых актов, инкорпорация, консолидация и кодификация. Если говорить о возможной кодификации антикоррупционного законодательства, то следует отметить, что она состоит в коренной переработке, изменении и обновлении правовых норм и в принятии нового кодификационного акта — свода законов, кодекса, основ законодательства, устава и т.д.

Идея принятия антикоррупционного кодекса или основ законодательства о противодействии коррупции, возглавляющих систему взаимосвязанных нормативных актов и заменяющих прежнее регулирование, приводящих его в единую систему, вряд ли может быть реализована ввиду разнородности общественных отношений, составляющих предмет его регулирования. В связи с тем что предмет кодификации определяется в зависимости от деления системы законодательства на отрасли, подотрасли и институты, отсутствие самостоя-

¹ См., например: Указы Президента РФ от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1506; от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670; от 2 апреля 2013 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1671.

тельных предмета и метода правового регулирования не позволяет говорить о возможности создания отдельной отрасли — антикоррупционного права.

Для зарубежных государств также нехарактерно принятие кодифицированных актов по борьбе с коррупцией. В Австралии, Великобритании, Германии, США, Франции, Швейцарии не существует антикоррупционных кодексов или кодексов о борьбе с коррупцией. Как показывает зарубежный опыт, антикоррупционное законодательство применяется не само по себе, а в совокупности с иными актами, которые формально не связаны с коррупционными правонарушениями, что в целом обеспечивает возможность эффективно противодействия коррупции¹.

Учитывая интенсивное отечественное нормотворчество в сфере противодействия коррупции и множественность нормативных правовых актов, полагаем, что наиболее действенной формой систематизации антикоррупционного законодательства могла бы стать его консолидация посредством создания своеобразных «блоков», укрупненных и объединенных по одному и тому же предмету регулирова-

¹ Например, в США антикоррупционная деятельность на законодательном уровне осуществляется посредством: положений гл. 11 разд. 18 Свода законов США «Взятничество, подкуп, злоупотребление служебными полномочиями»; Закона о борьбе с коррумпированными и находящимися под рэкетирским влиянием организациями (Racketeer Influenced and Corrupt Organisations Act или RICO Act), который включен в качестве гл. 96 в разд. 18 Свода законов США; Закона о подкупе иностранных должностных лиц (Foreign Corrupt Practices Act of 1977 — FCPA); Закона о регистрации иностранных агентов от 1938 г. (Foreign Agents Registration Act of 1938, FARA); других разрозненных актов, которые зачастую не пересекаются друг с другом по материальной и процессуальной составляющим. В отличие от Российской Федерации в США применение Закона о подкупе иностранных должностных лиц (FCPA) началось существенно позже, чем акт формально вступил в силу. Так, до определенного момента FCPA относился к числу «спящих актов» (dormant acts). Аналогичный подход сложился и в Великобритании, где весьма короткий по содержанию Закон о взяточничестве 2010 г. толкуется и применяется в существующей системе регулирования, которая определяет, например, понимание фидуциарного характера отношений между работником и работодателем, что обеспечивает возможность привлечения к ответственности лиц, формально не причиняющих убытка работодателю, однако использующих свой статус «по должности», что считается нарушением фидуциарного характера отношений. В Германии борьба с коррупцией регулируется нормами гл. 30 УК ФРГ («Преступления по службе» — § 331 и сл.) и Законом о борьбе со взяточничеством 1998 г. Кодифицированного акта в этой области борьбы не существует и не предполагается. В государствах постсоветского пространства также отсутствуют антикоррупционные кодексы, а правовое регулирование противодействия коррупции осуществляется посредством специальных законодательных актов и подзаконных нормативных правовых актов.

ния. Очевидно, что объединению должны подлежать нормативные предписания одинаковой юридической силы.

С учетом того, что акты Президента РФ, Правительства РФ, министерств, ведомств и государственных корпораций приняты во исполнение и в развитие положений огромного пласта федеральных законов, консолидация антикоррупционного законодательства возможна путем изъятия из данных федеральных законов положений, служащих предпосылками для подзаконного нормотворчества.

Еще одна возможность сокращения соответствующего нормативного правового материала заключается в пересмотре сложившейся модели антикоррупционного ведомственного нормотворчества, при которой в каждом федеральном органе исполнительной власти принимается ряд актов (о представлении сведений о доходах, имуществе, расходах государственных служащих и о проверке этих данных, о комиссиях по соблюдению требований к поведению государственных служащих и предотвращению конфликта интересов), практически дословно дублирующих положения соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. В сложившейся ситуации представляется целесообразным детализировать ряд положений, утвержденных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, распространив их прямое действие на систему федеральных органов исполнительной власти без принятия ведомственных актов.

По нашему мнению, консолидация как одно из приоритетных направлений упорядочения и совершенствования российского законодательства, направленное на сведение в единый акт десятки разрозненных нормативных предписаний, позволит решить задачу систематизации антикоррупционного законодательства¹.

Следует обратить внимание и на такой важный аспект, как экстерриториальное применение положений антикоррупционного законодательства. Исследование тенденций развития зарубежного антикоррупционного законодательства позволяет сделать прогноз о возможной конкуренции юрисдикций вследствие экстерриториального применения законодательных положений разных стран. В Российской Федерации состав деяния по передаче незаконного вознаграждения от имени юридического лица слабее аналогичных норм в законодательстве ряда зарубежных государств, где такие нормы при-

¹ Для выполнения работы по консолидации антикоррупционного законодательства необходимо объединение сил ведущих юридических центров страны, что позволит существенно ускорить этот процесс. Методологическое сопровождение данной работы может быть возложено на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

меняются за их пределами, поскольку охватывает только действия, совершенные на территории нашей страны.

На современном этапе в Российской Федерации основной акцент сделан на совершенствование антикоррупционных механизмов с учетом практики их применения, поэтому можно прогнозировать следующие наиболее перспективные направления развития законодательства:

- совершенствование правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов;
- совершенствование правовых механизмов контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, предусмотренных Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и государственных органах субъектов Российской Федерации;
- расширение антикоррупционного потенциала законодательства о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- закрепление в законодательстве антикоррупционных этических и нравственных норм, ориентирующих на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
- совершенствование правовых механизмов международного сотрудничества для выявления, ареста и возвращения из иностранной юрисдикции активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности;
- придание антикоррупционным нормам экстерриториального характера;
- нормативное закрепление информационно-пропагандистских и просветительских мер.

§ 3. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Правовую основу противодействия коррупции составляют не только законодательные и иные нормативные правовые акты федерального уровня, но и законы и нормативные правовые акты субъек-

ектов Российской Федерации, и муниципальные нормативные правовые акты. Данный подход к регламентации отношений в области противодействия коррупции вытекает из установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также определения в федеральном законодательстве тех вопросов муниципальных образований, которые имеют местное значение¹.

В положениях Национальной стратегии органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано: принимать действенные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе; организовать контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных планами противодействия коррупции; обеспечить усиление антикоррупционной составляющей при организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки государственных гражданских служащих; оказывать содействие СМИ в широком освещении мер по противодействию коррупции, принимаемых соответствующими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и др.

Следует отметить и позицию Верховного Суда РФ, сформулированную в определении от 22 сентября 2010 г. № 55-Г10—5², где, в частности, указано, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею, бюджет субъекта Российской Федерации, региональные налоги и сборы, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации. В связи с этим в указанных сферах правового

¹ В соответствии с Конституцией РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72) координация вопросов обеспечения законности и правопорядка находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Административное законодательство, которое является основой для противодействия коррупции, также относится к предмету совместного ведения (п. «к» ч. 1 ст. 72). По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Названные положения Конституции РФ в части разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации были приняты во внимание при создании Закона о противодействии коррупции, в котором были учтены вопросы местного значения в области противодействия коррупции, вытекающие из норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² СПС «КонсультантПлюс».

регулирующие антикоррупционные стандарты могут быть установлены только субъектом Российской Федерации.

Нормативное содержание термина «противодействие коррупции» охватывает различные виды деятельности: профилактику коррупции (ее предупреждение, выявление и последующее устранение ее причин); борьбу с коррупцией (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений); минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений. Однако некоторые из перечисленных видов деятельности относятся исключительно к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации (например, выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений, в том числе привлечение к уголовной ответственности за коррупционные правонарушения) и не могут быть урегулированы законодательством субъектов. К компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции относятся в основном полномочия, имеющие превентивную направленность, деятельность же по пресечению коррупционных правонарушений не является предметом их регулирования.

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации сформированы правовые основы противодействия коррупции. Центральное место в них занимают специальные законы¹. Длительное время такой закон отсутствовал в г. Москве — органы законодательной власти Москвы первоначально пошли по пути внесения изменений в различные законодательные акты, затрагивающие вопросы противодействия коррупции. Однако, учитывая, что принятие специального закона способствует обеспечению системного подхода к развитию регионального законодательства, в 2014 г. и в этом субъекте Российской Федерации был принят соответствующий закон для обеспечения правового регулирования антикоррупционных отношений².

Кроме того, правовую основу противодействия коррупции составляет достаточно большое количество норм, содержащихся в правовых

¹ См., например: Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2009. № 76; Закон Приморского края от 10 марта 2009 г. № 387-КЗ «О противодействии коррупции в Приморском крае» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2009. № 104.

² См.: Закон г. Москвы от 17 декабря 2014 г. № 64 «О мерах по противодействию коррупции в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2015. № 1. Ст. 387.

актах, регламентирующих вопросы государственной гражданской службы, муниципальной службы, статуса отдельных государственных органов субъектов Российской Федерации, обеспечения правотворческой деятельности и др.¹ Указанное законодательство имеет стратегическое значение для формирования и реализации государственной политики противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации.

Анализ законодательной базы субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что особенностью некоторых из них является наличие сразу нескольких законов с одним и тем же предметом регулирования. Примером может служить законодательство Липецкой области, где действует два близких по предмету регулирования закона². Аналогичную картину можно наблюдать и в других субъектах Российской Федерации³. В то же время излишнее дробление законодательного массива не способствует повышению эффективности правового регулирования, а только усложняет возможности правоприменения.

Меры по противодействию коррупции включают проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) субъектов Российской Федерации. Регламентация порядка проведения этой экспертизы в большинстве случаев осуществля-

¹ См., например: Закон Тюменской области от 28 сентября 2011 г. № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2011. № 8. Ч. 2; Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 10-8. Ст. 1510; Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127. Ч. 2. С. 157; Закон Приморского края от 7 сентября 2011 г. № 808-КЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2011. № 199.

² См.: Закон от 7 октября 2008 г. № 193-ОЗ «О предупреждении коррупции в Липецкой области» // Липецкая газета. 2008. № 202 и от 15 декабря 2015 г. № 476-ОЗ «О правовом регулировании некоторых вопросов по профилактике коррупционных правонарушений в Липецкой области» // Липецкая газета. 2015. № 248.

³ Так, в Санкт-Петербурге наряду с Законом от 14 ноября 2008 г. № 674-122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» (Санкт-Петербургские ведомости. 2008. № 224) принят Закон от 20 октября 2010 г. № 504-118 «О мерах по реализации статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» (Санкт-Петербургские ведомости. 2010. № 209). При этом содержание последнего включает только две статьи, одна из которых определяет дату вступления закона в юридическую силу, а вторая по предмету регулирования не выходит за рамки предмета регулирования Закона Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге».

ется отдельными нормами законов субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции и специальным Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, что вполне обеспечивает потребности субъектов Российской Федерации в законодательном решении указанных вопросов. В связи с этим специальные законы об антикоррупционной экспертизе приняты только в двух субъектах Российской Федерации².

Основной объем регулирования антикоррупционной экспертизы приходится на акты подзаконного уровня — постановления законодательных (представительных) органов государственной власти, акты высших должностных лиц или высших исполнительных органов государственной власти, иных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации³. Причем, как правило, в субъектах

¹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

² См., например: Закон Рязанской области от 28 декабря 2009 г. № 175-ОЗ «Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области» (вместе с Положением об аккредитации независимых экспертов, осуществляющих экспертизу проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области на коррупциогенность) // Рязанские ведомости. 2009. № 264—265; Закон Мурманской области от 23 ноября 2009 г. № 1154-01-ЗМО «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Мурманской области и о внесении изменений в Закон Мурманской области «О противодействии коррупции в Мурманской области» // Ведомости Мурманской областной Думы. 2010. № 102. С. 43—46.

³ См., например: Постановление Архангельского областного Собрания депутатов от 20 мая 2009 г. № 126 «Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Архангельской области и проектов нормативных правовых актов Архангельской области Архангельским областным Собранием депутатов» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2009. № 3; постановление Губернатора Московской области от 14 августа 2013 г. № 193-ПГ «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области, государственными органами Московской области, и их проектов» // Информационный вестник Правительства Московской области. 2013. № 13; постановление Правительства Тюменской области от 11 февраля 2008 г. № 42-п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области» (вместе с Порядком проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции) // Сборник постановлений, распоряжений Губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области. 2008. Февраль.

Российской Федерации действует не один, а ряд подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения антикоррупционной экспертизы разными органами власти, что приводит к множественности нормативных правовых регуляторов в одной и той же сфере¹, их значительному взаимному дублированию.

Существенный массив правовых норм о противодействии коррупции содержится в законодательстве субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и муниципальной службе. Соответствующие положения находят дальнейшее развитие в актах подзаконного уровня субъектов Российской Федерации. Так, на основе указанных норм планируются мероприятия, связанные с проведением проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей гражданской и муниципальной службы, гражданскими и муниципальными служащими, проверок соблюдения гражданскими и муниципальными служащими ограничений, запретов, обязанностей и требований, установленных на гражданской и муниципальной службе, а также определяется порядок утверждения перечня должностей гражданской службы в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, при замещении которых гражданским служащим запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Самостоятельную группу норм составляют нормы, устанавливающие порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений.

¹ Так, в Москве наряду с постановлением Правительства Москвы от 2 июня 2009 г. № 513-ПП «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы» (Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 34) действует распоряжение Департамента потребительского рынка и услуг г. Москвы от 24 ноября 2009 г. № 390 «Об организации в Департаменте потребительского рынка и услуг города Москвы работы по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов города Москвы и проектов приказов и распоряжений Департамента», распоряжение Москомархитектуры от 13 июля 2015 г. № 120 «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов» (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов Москомархитектуры, Порядком проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Мэра Москвы, Правительства Москвы, подготовка которых осуществляется Москомархитектурой) и др.

Кроме того, антикоррупционными нормами законодательства субъектов Российской Федерации регламентируются вопросы осуществления мероприятий по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе, обеспечению деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, и другие, связанные с профилактикой и пресечением коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе. В то же время необходимо иметь в виду, что законодательные нормы субъектов Российской Федерации, касающиеся противодействия коррупции в системе государственной гражданской и муниципальной службы, во многом имеют производный характер от соответствующих федеральных норм — каких-либо особых новаций законодательство субъектов Российской Федерации в этой сфере практически не содержит. Проблема заключается только в том, что в некоторых субъектах законодательство о государственной гражданской службе слишком раздроблено и это нарушает системные подходы к обеспечению противодействия коррупции¹.

Особенностью правового регулирования противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации является наличие в правовой основе, применяемой для регламентации антикоррупционных отношений, большого количества подзаконных нормативных правовых актов². В целом это имеет вполне объективный характер и обусловлено использованием многочисленных административных процедур. Это связано также с созданием на региональном уровне системы ведомственной антикоррупционной политики. Ведомственные нормативные правовые акты имеют, как правило, организационно-правовой характер: ими регулируется создание и деятельность специализированных ведомственных структур (антикоррупционных комиссий (комитетов) или комиссий по реализации

¹ Так, в некоторых субъектах Российской Федерации действует по 5–7 законов (например, в Республике Хакасия, Красноярском крае, Калининградской области. Наибольшее их количество принято в Вологодской области — 9.

² К их числу относятся: акты о создании и регламентации статуса различных совещательных органов в сфере противодействия коррупции; положения о комиссиях по вопросам противодействия коррупции, по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов; положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, антикоррупционного мониторинга и др.

антикоррупционной политики), определяется их персональный состав, утверждаются ведомственные антикоррупционные программы и планы, устанавливаются механизмы их реализации. Основным объемом составляют ведомственные приказы, регулирующие отдельные вопросы реализации антикоррупционной политики.

Анализ показывает, что антикоррупционная нормативная правовая база в субъектах Российской Федерации ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством. Налажена взаимосвязь мер, предпринимаемых на уровне субъектов Федерации с системой мер противодействия коррупции, определенных в Национальной стратегии и в планах противодействия коррупции. Все это позволяет констатировать устойчивую тенденцию к формированию комплексного самостоятельного направления государственной региональной антикоррупционной политики.

В целях контроля за реализацией законодательства на уровне субъектов Российской Федерации ведется постоянный мониторинг состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционный мониторинг). Он осуществляется государственными органами субъектов Российской Федерации для обеспечения непрерывного наблюдения за реализацией мер по профилактике коррупции и мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Порядок проведения антикоррупционного мониторинга, как правило, регламентируется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти)¹. Благодаря мониторингу обеспечивается своевременное выявление и прогнозирование развития негативных процессов, влияющих на уровень коррупции в государственных органах субъектов Российской Федерации, а также осуществляется корреляция планов мероприятий по противодействию коррупции на региональном уровне.

Несмотря на то что в субъектах Российской Федерации сформирована правовая основа противодействия коррупции, проведенный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации анализ региональной правовой основы противодействия коррупции в качестве недостатков, характеризующих ее современное состояние, выявил недостаточно

¹ См., например: Указ Губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 11-3 (2010). Ст. 1827.

выраженную доминанту воздействия федерального законодательства в отдельных регионах, проявляющуюся в ряде случаев в несоблюдении принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству: несогласованное с федеральным законодательством определение понятий, категорий; нечеткость в определении мер, направлений, принципов противодействия коррупции; нарушение принципа разграничения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; сохранение в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации излишне общих, декларативных норм, не подкрепленных конкретными механизмами их реализации; чрезмерное дублирование федерального законодательства при недостаточном учете региональных особенностей; недостаточность системного комплексного подхода к развитию регионального законодательства. Кроме того, имеют место и такие проблемы, как несогласованность норм различных видов нормативных правовых актов, в которых устанавливаются меры по противодействию коррупции, а также нарушение сроков приведения в соответствие с федеральным законом законов субъектов Российской Федерации¹.

Наличие указанных проблем значительно снижает эффективность регионального законодательства в сфере противодействия коррупции. Следует обратить внимание на то, что сопоставимые с названными результаты оценки сформированной в субъектах Российской Федерации правовой базы противодействия коррупции были позднее представлены и Министерством юстиции РФ².

Недостаточно развитыми остаются механизмы, касающиеся реализации публичной отчетности органов государственной власти. Регламентация комплекса профилактических мер в большей степени направлена на их выполнение в рамках внутреннего контроля, т.е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность профилактики. Не во всех субъектах Российской Федерации создан

¹ См. подробнее: Андриченко Л.В., Т.Я. Хабриева, А.М. Цирин. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58–67; Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Нормативные и институциональные основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации // Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Андриченко Л.В., О.А. Беляева, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. С. 15–32.

² См. подробнее § 2 гл. 1 настоящей монографии.

действенный механизм общественного контроля, играющий существенную роль в комплексе общесоциальных мер профилактики коррупции. Не используется в должной мере потенциал независимых экспертов. Отсутствуют методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований. Не во всех субъектах приняты акты, устанавливающие систему рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции в субъекте Федерации (система показателей или индикаторов программ). Медленно и пока только в отдельных регионах (например, в Республике Татарстан) устанавливаются на уровне ведомственных нормативных правовых актов стандарты антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих¹. При этом соответствующие мероприятия также почти не находят закрепления в региональных планах и программах противодействия коррупции.

Полагаем, что системный подход к развитию антикоррупционного законодательства, направленного против факторов, способствующих созданию благоприятных условий для коррупции, требует усиления внимания к формированию банков данных о зонах повышенного коррупционного риска в субъектах Российской Федерации, как это делается, например, в Министерстве здравоохранения Ульяновской области. Эмпирической базой в этом случае должен стать системный мониторинг общественного мнения о состоянии законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере осуществления мер по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации в интересах законопослушного большинства общества.

Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации обусловлено как целями преодоления названных недостатков, так и необходимостью более полного использования региональных возможностей в решении антикоррупционных задач.

Помимо федерального и регионального законодательства правовую основу противодействия коррупции, как отмечено выше, составляют муниципальные нормативные правовые акты. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах органи-

¹ См., например: Стандарт антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего Министерства юстиции Республики Татарстан (утвержден приказом Министра юстиции Республики Татарстан от 3 января 2012 г. № К-1/03-03 // Официальный портал Правительства Республики Татарстан: URL: <http://minjust.tatarstan.ru/rus/info.php?id=399207>

зации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ устанавливает, что осуществление мер по противодействию коррупции является вопросом местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов. Это предполагает не только возможность, но и необходимость принятия муниципальных нормативных правовых актов. В то же время на законодательном уровне отсутствуют четкие нормы, детализирующие полномочия органов местного самоуправления по регламентации противодействия коррупции.

Так, муниципальными нормативными правовыми актами регулируется порядок проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции²; утверждается перечень должностей муниципальной службы, при замещении которых или при назначении на которые муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей³, а также порядок размещения этих сведений⁴; утверждается порядок

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См., например: Постановление Администрации города Хабаровска от 28 августа 2009 г. № 3090 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Хабаровские вести. 2009. № 96.

³ См., например: Распоряжение администрации города Владимира от 2 мая 2012 г. № 341-р «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Перископ. 2012. № 71.

⁴ См., например: Решение Совета народных депутатов Александровского района от 21 августа 2013 г. № 423 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с Порядком проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, осуществляемой в Совете народных депутатов Александровского района Владимирской области, Порядком уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего, лица, замещающего должность муниципального служащего, к совершению коррупционных правонарушений, порядок их регистрации, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, и организации их проверки, Порядком размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, муниципальных служащих Совета народных депутатов Александровского района, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей на официальном сайте администрации Александровского района и предоставления этих сведений средствам массовой информации для опубликования) // Александровский голос труда. 2013. № 35.

предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе¹.

На муниципальном уровне регламентируются вопросы, касающиеся определения порядка предварительного уведомления о выполнении муниципальным служащим иной оплачиваемой работы², что направлено на предотвращение возникновения конфликта интересов и укрепление служебной дисциплины муниципальных служащих. В этих же целях закрепляются порядок уведомления работодателя о фактах склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений³; порядок сообщения депутатами представительных органов местного самоуправления, осуществляющими полномочия на постоянной основе, о получении подарка в связи с официальными мероприятиями, участие в которых связано с их должностным положением или исполнением ими должностных обязанностей; порядок сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации⁴.

Для концентрации и локализации усилий по противодействию коррупции на наиболее приоритетных направлениях деятельности органов местного самоуправления во многих муниципальных образованиях утверждён реестр коррупционно опасных сфер деятельнос-

¹ См., например: Положение о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе в администрации города Томска, утв. распоряжением администрации г. Томска от 24 марта 2009 г. № р250 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Распоряжение администрации г. Томска от 2 июня 2009 г. № р606 «Об утверждении Положения о порядке предварительного уведомления Мэра Города Томска о выполнении муниципальным служащим иной оплачиваемой работы» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Распоряжение Главы города Ульяновска от 17 марта 2010 г. № 28-Р «Об утверждении Порядка уведомления муниципальными служащими администрации города Ульяновска о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений» // Ульяновск сегодня. 2010. № 20 (837).

⁴ См., например: Решение Хабаровской городской Думы от 22 апреля 2014 г. № 895 «О реализации мер, направленных на противодействие коррупции» (вместе с Положением о представлении депутатами Хабаровской городской Думы, осуществляющими полномочия на постоянной основе, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, Положением о порядке сообщения депутатами Хабаровской городской Думы, осуществляющими полномочия на постоянной основе, о получении подарка в связи с должностным положением или исполнением ими должностных обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации) // Хабаровские вести. 2014. № 64.

ти и должностей муниципальной службы¹ либо перечень таких должностей². В рамках профилактических мер по противодействию коррупции в отдельных муниципальных образованиях утверждены кодексы этики и служебного поведения муниципальных служащих, включающие свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться муниципальные служащие независимо от замещаемой ими должности³. Установление этических норм и правил служебного поведения муниципальных служащих способствует достойному выполнению ими своей профессиональной деятельности, а также укреплению их авторитета, формированию уважительного отношения к муниципальной службе в общественном сознании, повышению доверия граждан к органам местного самоуправления и обеспечению единых норм поведения муниципальных служащих.

Для планирования и реализации антикоррупционных мероприятий в отдельных муниципальных образованиях принимаются муниципальные программы противодействия коррупции⁴. Программно-целевой метод регулирования признается достаточно эффективным в связи с тем, что программное регулирование обладает комплексом свойств, не характерных для нормативного и индивидуального правового регулирования. Механизмы программного регулирования, основанные на мониторинге, направленном, прежде

¹ См., например: Распоряжение главы администрации Неманского муниципального района от 10 сентября 2012 г. № 576-р «Об утверждении реестров наиболее коррупционно опасных сфер деятельности и должностей муниципальной службы в администрации Неманского муниципального района» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»; постановление Администрации городского округа Ревда от 8 февраля 2016 г. № 233 «Об утверждении Реестра коррупционно опасных сфер деятельности и должностей муниципальной службы в городском округе Ревда» // Муниципальные ведомости. 2016. № 5.

² См., например: Постановление Администрации г. Нижний Тагил от 3 июня 2015 г. № 1367-ПА «Об утверждении Перечня должностей муниципальной службы в администрации города Нижний Тагил, замещение которых связано с коррупционными рисками» // Тагильский рабочий. 2015. № 109 (официально, № 43).

³ См., например: Распоряжение администрации города Томска от 16 мая 2011 г. № р483 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих администрации города Томска и ее органов» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Постановление Администрации Аяно-Майского муниципального района от 5 декабря 2013 г. № 204 «Об утверждении муниципальной программы «Предупреждение коррупции в Аяно-Майском муниципальном районе на 2014–2016 годы» // Информационный сборник муниципальных правовых актов Аяно-Майского муниципального района Хабаровского края. 2014. № 1 (т. II).

всего, на выявление причин и условий существования проблемы, способствуют внедрению комплексных подходов в противодействии коррупции. Благодаря программе связываются воедино перечень запланированных мер, сроки и порядок их реализации, органы и организации, ответственные за их выполнение, финансовые ресурсы для применения этих мер.

Разумеется, представленная картина формирования муниципальной нормативно-правовой базы в области противодействия коррупции имеет скорее обобщенный характер. Уровень ее наполнения и качество подготовки муниципальных нормативных правовых актов обусловлены как возможностями самого муниципального образования, так и организацией методической помощи в ее подготовке и принятии этих актов со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим на практике недостатки региональной нормативно-правовой базы во многом проецируются и на правовую базу противодействия коррупции соответствующих муниципальных образований.

Направления, формы, методы, способы борьбы с коррупцией на муниципальном уровне в основном те же, что и на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации: обеспечение нормативного правового регулирования противодействия коррупции, в том числе создание административных регламентов; контроль за соблюдением служащими порядка прохождения службы, включая соблюдение ограничений, запретов и обязанностей, предусмотренных законодательством; разрешение конфликта интересов, организация приема сообщений граждан о коррупционных нарушениях, антикоррупционной экспертизы правовых актов; мониторинг коррупционных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики; стимулирование антикоррупционной активности общественности, институтов гражданского общества и др.¹ Во многом это связано с однородностью задач региональных и муниципальных органов власти.

Развитие нормативно-правовой базы противодействия коррупции на муниципальном уровне осуществляется в русле общих приоритетных направлений деятельности государства, определенных в Национальной стратегии. Таким образом, принимая меры по противодействию коррупции, органы местного самоуправления действуют как часть государства.

¹ См.: Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5–17.

Глава 3

ИНСТИТУТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Конституция РФ определяет статус Президента РФ как главы государства, гаранта Основного Закона страны, прав и свобод человека и гражданина. Президент имеет множество законодательно установленных полномочий во всех сферах государственной деятельности.

При организации руководства деятельностью государственных органов по противодействию коррупции роль Президента является ключевой. Определяя основные направления внутренней и внешней антикоррупционной политики государства, Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; обращается с ежегодными посланиями о положении в стране; издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны; реализует право законодательной инициативы; утверждает политико-юридические документы — стратегии, доктрины, концепции; осуществляет контроль и проверку исполнения органами исполнительной власти федеральных законов (в части полномочий Президента РФ, в том числе по противодействию коррупции), указов, распоряжений и иных решений. Кроме того, Президент выносит предупреждение высшим должностным лицам, отрешает их от должности, временно отстраняет от исполнения обязанностей за нарушения, включая коррупционные.

Президент сыграл определяющую роль в выработке и практической реализации первых масштабных антикоррупционных преобразований в стране, инициировал принятие первых основополагающих нормативных правовых актов¹ и политико-юридических до-

¹ В Послании Президента Федеральному Собранию РФ 2001 г. Правительству было дано поручение организовать и начать проведение административной реформы, а Указом Президента 2003 г. в целях реализации Послания Федеральному Собранию РФ были определены уже основные меры по проведению административной реформы в 2003–2004 гг. (СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945). Данные меры закреплены Концепцией административной реформы в Российской Федерации

кументов¹ антикоррупционного характера. В них отражена четкая политика, представляющая собой комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и конкретных мероприятий, направленных на профилактику и пресечение коррупционных правонарушений. При этом Президент определил главный принцип противодействия коррупции — приоритет профилактических мер над карательными как исходное условие искоренения коррупции. Этот принцип реализован уже в первом Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном распоряжением Президента от 31 июля 2008 г. № Пр-1568².

В соответствии с указанным принципом в Национальном плане впервые была определена сбалансированная система мер противодействия коррупции в целях устранения ее коренных причин и реализации этих мер в контексте обеспечения развития страны, а также направления законодательного обеспечения противодействия коррупции.

В Законе о противодействии коррупции нормативно закреплена определенная Президентом превентивная стратегия, его компетенция в сфере организационных основ противодействия коррупции (ч. 1 ст. 5). Президент устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции. В соответствии с ч. 5 ст. 5 в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента могут формироваться специальные координационные органы. Они могут быть образованы в составе представителей федеральных органов государ-

в 2006—2010 годах и Планом мероприятий по ее проведению, одобренными распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4790), предусматривающими внедрение механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти.

¹ Проекты федеральных законов № 315582-4 «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»; № 251008-4 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»; № 105377-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» и др.

² Российская газета. 2008. 5 августа.

ственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Данный Закон принимался в пакете с другими законопроектами, внесенными Президентом, и таким образом уже в 2008 г. законодательному регулированию противодействия коррупции был придан системный характер.

Следующим шагом в развитии законодательства о противодействии коррупции стало внесение Президентом в Государственную Думу проектов федеральных законов, предусматривающих правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹. В последующие годы новые приоритеты и подходы определялись Президентом в Национальной стратегии и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы, которые выражали существо государственной антикоррупционной политики на указанный период².

В Национальной стратегии определены цели, задачи, основные принципы противодействия коррупции, направления и механизм ее реализации. Для достижения целей Национальной стратегии должны своевременно формироваться соответствующие потребностям времени законодательная и организационная основы противодействия коррупции. В соответствии с Национальной стратегией по инициативе и под руководством Президента были подготовлены законодательные акты, имеющие принципиальное значение для борьбы с коррупцией³. Криминализация деяний корыстной направленности, ужесточение требований к должностному и служебному поведению лиц, замещающих государственные должности, государственных служащих, а также работников государственных корпораций и иных организаций, совершенствование административных санкций за правонарушения корыстной направленности существенно укрепили правовую основу в этой области.

Для реализации Национальной стратегии и организации исполнения Закона о противодействии коррупции Президент утвердил

¹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3608, 3609.

² СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

³ См.: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714; Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

двухлетние Национальные планы противодействия коррупции на 2012–2013 гг., 2014–2015 гг., 2016–2017 гг., мероприятия которых предполагают совершенствование нормативных и организационных основ противодействия коррупции, обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений, активизацию институтов гражданского общества в деле антикоррупционного просвещения граждан и пр. Так, в Национальном плане на 2016–2017 гг. намечено решение следующих основных задач:

- совершенствование правовых и организационных механизмов выявления и предотвращения конфликта интересов у лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, активизация деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации;

- совершенствование механизмов контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого нет доказательств его приобретения на законные доходы;

- повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд;

- повышение влияния этических (нравственных) норм в обеспечении соблюдения антикоррупционных требований лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной и муниципальной службы;

- освобождение от государственной службы лиц, нарушающих требования, установленные в целях предотвращения коррупции.

В соответствии с поставленными задачами в Национальном плане даны конкретные поручения Правительству РФ, уполномоченным государственным органам в сфере противодействия коррупции, федеральным органам исполнительной власти, научным и образовательным учреждениям и рекомендации институтам гражданского общества.

Ценность национальных планов в том, что в них определяются основные направления государственной политики в сфере предупреждения

дения коррупции на установленный период и системные мероприятия по их реализации.

Проявления девиантного поведения в государственном аппарате, такие как нарушение правил служебного поведения, конфликт интересов, несоблюдение запретов и правоограничений, норм этики, требуют применения разнообразных мер для их предупреждения. В числе таких мер следует особо выделить утверждение Президентом общих принципов поведения государственных служащих и положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов¹.

Положением определен организационный механизм обеспечения соблюдения государственными служащими правил служебного поведения и предупреждения и урегулирования конфликта интересов. Указанные комиссии образуются в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органах в соответствии Законом о противодействии коррупции.

К числу прерогатив Президента относится создание консультативных и совещательных органов для обеспечения реализации своих полномочий. Президентом образован Совет по противодействию коррупции², который осуществляет: подготовку предложений Президенту, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации соответствующей государственной политики; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. Фактически данный институт не только информирует Президента о положении дел, но является антикоррупционным органом, наделенным важными организационными, координационными и контрольными функциями.

Таким образом, Президент играет ключевую координирующую роль в выработке государственной политики по противодействию

¹ См.: Указы Президента РФ от 12 августа 2002 г. № «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196; от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

² См.: Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 (ред. от 1 июля 2010 г.) «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

коррупции, юридически и фактически обеспечивает формирование и постоянное обновление правовой и организационной основ противодействия коррупции, в результате чего достигается системность и эффективность антикоррупционной деятельности в Российской Федерации.

Конституционный статус Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти также предопределяет его ведущую роль в борьбе с коррупцией. Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», иные законодательные акты закрепляют большой объем функций и многообразные полномочия Правительства практически во всех сферах общественной и государственной жизни.

Общие полномочия Правительства РФ (организация и реализация внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществление регулирования в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; право законодательной инициативы и др.) включают в себя права и обязанности в области борьбы с коррупцией. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Закона о противодействии коррупции Правительство распределяет функции по противодействию коррупции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет.

Организуя реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, Правительство прогнозирует ситуацию в сфере противодействия коррупции. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р¹, одним из принципов перехода к инновационному социально ориентированному развитию государства в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности указано снижение административных барьеров в экономике и превращение России в страну с низким уровнем коррупции.

На меры по планируемому снижению уровня коррупции указывается и в иных программных документах Правительства². Коррупция охватывает различные направления государственной деятель-

¹ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² См., например: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2162.

ности, и потому меры по противодействию коррупции и искоренению ее причин Правительство принимает с учетом специфики решаемых задач, средств и методов государственного регулирования¹.

Провозглашенный в ст. 3 Закона о противодействии коррупции принцип «комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер» предопределяет характер деятельности Правительства.

Роль Правительства РФ наиболее полно проявляется в его работе по реализации реформы государственного аппарата, развитию правовых основ противодействия коррупции, обеспечению антикоррупционных мероприятий, международному сотрудничеству.

Формирование эффективно работающего аппарата исполнительной власти, соответствующего условиям и потребностям общества и государства, его экономического устройства, остается актуальной задачей Правительства. Существенный антикоррупционный потенциал заложен в намечаемых мероприятиях по продолжению административной реформы. В их числе: совершенствование контрольно-надзорной деятельности; оптимизация состава и полномочий федеральных органов исполнительной власти; отраслевые меры совершенствования разрешительной деятельности и др.

Наряду с административной реформой Правительство проводит реформы в социальной, информационной и других сферах. Реализуя стратегические направления отраслевых реформ, Правительство претворяет в жизнь и меры, направленные на предупреждение коррупции и борьбу с ней². Превентивные антикоррупционные меры Правительство РФ предпринимает, прежде всего, в тех областях, где

¹ См. подробнее: Калмыкова А.В. Правительство Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 254 и след.

² Так, в постановлении Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 305 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы» (СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2152) предусмотрены меры по уменьшению коррупционных рисков в сфере производства лекарственных средств; в постановлении от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020)» (СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2159) определено место и значение информационных технологий для реализации таких фундаментальных политических свобод, как свобода слова и собраний, а также мер по выявлению и ликвидации очагов коррупции. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» (СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2151).

проявление коррупции наиболее вероятно: распоряжение государственным имуществом, расходование бюджетных средств, предоставление государственных услуг, субсидий, льгот и т.д.¹

В целях реализации антикоррупционной политики Правительство ввело и использует такую эффективную антикоррупционную технологию, как правовой мониторинг, который служит средством измерения эффективности нормативных положений. Антикоррупционная составляющая является одним из элементов эффективности закона и иного нормативного правового акта².

Правительство ежегодно утверждает план мониторинга и учитывает его результаты в плане своей законопроектной деятельности; представляет Президенту доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации. В доклад в обязательном порядке включаются предложения о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции, а также о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы, в части уточнения их полномочий³.

Таким образом, обеспечивая организацию и проведение мониторинга правоприменения, анализируя его результаты и учитывая их в своей законопроектной и организационной деятельности, Правительство РФ проводит проверку нормативных правовых актов на коррупциогенность. Это позволяет оперативно исключать элементы коррупции из правотворческой деятельности Правительства и органов государственной власти.

¹ См., например, постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2172). В нем предусмотрены меры по недопущению коррупционных нарушений в процессе управления объектами федерального недвижимого имущества. Аналогичные меры по противодействию коррупции скорректированы в постановлениях Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1301 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)» (СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7157) и от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» (СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2058).

² См. подробнее гл. 6 настоящего исследования.

³ См., например: Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год; Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год. URL: <http://government.ru> (дата обращения: 21 июля 2014 г.).

В соответствии с основными направлениями деятельности Правительства на период до 2018 г., утвержденными 14 мая 2015 г., будет продолжено формирование системы противодействия коррупции, в том числе за счет создания условий для активного гражданско-общественного контроля за эффективностью государственных расходов и инвестиций с государственным участием, а также общественного мониторинга и контроля за деятельностью органов государственной власти. В соответствии со ст. 12 Закона о противодействии коррупции Правительство РФ продолжает формировать правовую основу гражданского участия в противодействии коррупции и формировании в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению.

Большое число оперативно-распорядительных полномочий Правительства предопределяет его потенциал, обязанности и возможности в реализации антикоррупционной политики. В 2015 году в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы именно Правительство выполняло основную работу по практической организации антикоррупционных мероприятий: разрабатывало проекты нормативных правовых актов, направленных на совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации; обеспечивало в централизованном порядке повышение квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции; проводило анализ коррупционных рисков в отдельных сферах, а также при реализации крупных инфраструктурных проектов и внедрение комплекса мер по снижению уровня коррупции в данных сферах; реализовывало меры по совершенствованию координации и регламентации взаимодействия контрольно-надзорных органов Российской Федерации и др. Еще более масштабную работу по противодействию коррупции предстоит выполнить Правительству в 2016 г. в соответствии с Национальным планом на 2016–2017 годы¹.

¹ В указанный период на Правительство возложено решение следующих задач: совершенствование правовых основ и организационных механизмов выявления и предотвращения конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; совершенствование механизмов контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». На Правительство также возложены: подготовка мер по повышению эффективности деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Деятельность Правительства не ограничивается проведением мероприятий на национальном уровне. Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы предусматривает ряд задач, которые Правительство решает в рамках международного сотрудничества и выполнения международных обязательств Российской Федерации, в частности обеспечивает активное и практически значимое участие Российской Федерации в международных антикоррупционных мероприятиях в составе рабочей группы АТЭС по борьбе с коррупцией и обеспечению транспарентности, рабочей группы «Группы двадцати» по противодействию коррупции, рабочей группы стран БРИКС по противодействию коррупции, а также осуществляет сотрудничество с Международной антикоррупционной академией.

Федеральные органы исполнительной власти являются одним из основных государственных институтов противодействия коррупции в стране. Напомним, что Закон о противодействии коррупции определяет эту деятельность прежде всего как обязанность федеральных органов государственной власти по профилактике коррупции, борьбе с этим явлением и его ликвидации.

Значимость и основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции предопределяются их высоким правовым статусом в механизме государственного управления и масштабным характером их компетенции. Антикоррупционная составляющая пронизывает все сферы деятельности федеральных органов исполнительной власти, выступая основой публичности, законности, эффективности, результативности и открытости государственного управления в целом.

Предупреждение и ликвидация коррупции в федеральных органах исполнительной власти являются обязательными условиями оптимизации функционирования этих важнейших звеньев государственного управления. Именно поэтому федеральные органы исполнительной власти стали первыми федеральными государственными органами, в которых внедрялись новые антикоррупционные технологии: меры по предотвращению деформации служебных отношений; антикоррупционная экспертиза действующих ведомственных нормативных правовых актов и их проектов; мониторинг правоприменения, внедрение антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих и др.

Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации; разработка мер по повышению эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Конкретные направления работы федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции определяются предметом их деятельности и объемом компетенции, зависят от их функциональной и отраслевой принадлежности и вида органа в системе органов исполнительной власти (федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство).

Основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти закреплены непосредственно в законодательстве о противодействии коррупции, в их числе:

- совершенствование их системы и структуры; оптимизация и конкретизация полномочий;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- совершенствование порядка прохождения государственной службы;
- сокращение численности государственных служащих с одновременным привлечением на государственную службу квалифицированных специалистов;
- повышение ответственности федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц¹.

Конвенция ООН против коррупции (ст. 6) рекомендует создание специализированного органа по борьбе с коррупцией с необходимой компетенцией: «Каждое государство-участник обеспечивает в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы наличие органа, осуществляющего предупреждение коррупции». Однако российское законодательство не восприняло опыт многих стран по созданию такого органа, в полномочия которого включается расследование коррупционных преступлений высших должностных лиц.

В системе федеральных органов исполнительной власти выделено несколько профильных (основных) органов, наделенных полномочиями по непосредственному противодействию коррупции: Федеральная служба безопасности РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции РФ. Руководство данными органами осуществляет Президент РФ. Для указанных федеральных органов борьба с коррупцией является приоритетной задачей исходя из основных направлений их деятельности, к которым относится осуществление функций по обеспечению безопасности, законности и пра-

¹ См.: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 17 и след.

вопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина и др.

К общим направлениям деятельности указанных федеральных органов относятся: координация и совершенствование форм и методов деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции; укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом.

В число основных задач Федеральной службы безопасности РФ (далее — ФСБ России) входит организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти борьбы с коррупцией¹. Для решения этой задачи ФСБ России разрабатывает меры по борьбе с коррупцией (подп. «б» п. 9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации)². В составе ФСБ России имеются два основных подразделения по расследованию случаев коррупции, функции которых заключаются в осуществлении борьбы с коррупцией в органах государственной власти, руководстве и координации деятельности территориальных органов безопасности по этому направлению³.

Министерство внутренних дел РФ обеспечивает исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России (подп. 49 п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации)⁴. Основная нагрузка по противодействию коррупции в системе МВД России возлагается на Главное управление собственной безопасности — структурное подразделение центрального аппарата МВД России⁵.

¹ См.: Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254.

² СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254.

³ См. подробнее: Чушкина А.А. О законодательном обеспечении противодействия коррупции в органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства: межведомственный научный сборник. М., 2009. Т. I. С. 170.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1344.

⁵ См. подробнее: Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе МВД РФ. В кн.: Правовые средства предупреждения и пресечения коррупции

Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»¹ (подп. «з» п. 1) установлено, что в состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагается противодействие коррупции, терроризму и экстремистской деятельности. Данные структурные подразделения реализуют такие задачи, как выявление и преследование коррупции среди высокопоставленных чиновников исполнительных и законодательных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также пресечение связи между членами организованных преступных групп и коррумпированными государственными чиновниками.

Министерство юстиции РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 18 января 2010 г. № 80 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»² осуществляет такое важное полномочие, как проведение антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ и проектов постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями³.

В действующих положениях об иных федеральных органах исполнительной власти не закреплены конкретные функции, связанные с противодействием коррупции. Однако это не означает, что лишь уполномоченные органы выполняют такие функции. Иные федеральные органы исполнительной власти реализуют общие полномочия в этой сфере, предусмотренные законодательством, в рамках своей функциональной и отраслевой компетенции.

Так, Министерство труда и социальной защиты РФ занимается разработкой и организацией внедрения и консультативно-методического обеспечения мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, контролем за выполнением этих мер⁴. Государ-

в системе государственной службы Российской Федерации. М., 2004. С. 196; Макаров А.А. К вопросу о коррупции в системе органов внутренних дел // Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства: межведомственный научный сборник. М., 2009. Т. I. С. 556.

¹ СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

² Российская газета. 2010. № 12.

³ См. подробнее: Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / И.С. Власов, А.А. Колесник, В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М., 2010. С. 64 и след.

⁴ См. п. 1 Положения о Министерстве труда и социальной защиты РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3528.

ственная фельдъегерская служба РФ обеспечивает исполнение законодательства о противодействии коррупции в рамках своей системы¹.

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают также выявление и устранение коррупциогенных факторов в принимаемых (издаваемых) ими нормативных правовых актах. Государственная деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) осуществляется на плановой основе путем координации (координирующим органом выступает Минюст России), на основе научно-методического обеспечения и под государственным контролем (контролирующими органами являются Правительство РФ и органы прокуратуры). Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) может проводиться федеральными государственными органами как самостоятельно (их правовыми службами), так и с привлечением сторонних организаций и экспертов.

Во всех федеральных органах исполнительной власти создана полноценная внутриведомственная правовая и организационная система мер противодействия коррупции, основанная на документах программного характера — планах противодействия коррупции, которые являются производными от Национальной стратегии² и двухлетних Национальных планов противодействия коррупции, утверждаемых указами и распоряжениями Президента РФ.

В Указе Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016—2017 годы» (п. 2) руководителям федеральных органов исполнительной власти поручено, руководствуясь Национальной стратегией и Национальным планом противодействия коррупции на 2016—2017 годы, обеспечить внесение до 1 мая 2016 г. в планы по противодействию коррупции соответствующих федеральных органов исполнительной власти изменений, направленных на достижение конкретных результатов, а также контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных планом.

Существенное значение в реализации мер по противодействию коррупции в федеральных органах исполнительной власти имеют административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Они разработаны и приняты федеральными органами исполнительной власти на осно-

¹ См. п. 19 Положения о Государственной фельдъегерской службе РФ, утв. Указом Президента РФ от 7 апреля 2014 г. № 213 «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1726.

² См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 6. С. 1875.

вании постановления Правительства РФ от 27 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹.

Издание регламентов и их практическое использование в деятельности федеральных органов исполнительной власти, их должностных лиц и государственных служащих обеспечивает управление государством на основе права — в рамках закона, что, несомненно, способствует минимизации причин и факторов коррупции. Административные регламенты, во-первых, позволяют гражданам как потребителям той или иной государственной услуги более четко и наглядно представить ход и результат ее выполнения; во-вторых, значительно уменьшают свободу усмотрения чиновников и, следовательно, ограничивают неправомерные действия должностных лиц при осуществлении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

Полномочия по противодействию коррупции в федеральных органах исполнительной власти возлагаются на подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (на соответствующих должностных лиц)². Указанные подразделения (либо их должностные лица) обеспечивают соблюдение государственными гражданскими служащими ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также исполнение ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции; осуществляют сбор и обработку сведений о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных гражданскими служащими в установленном порядке; проводят служебные проверки и т.д.³

Во всех федеральных органах исполнительной власти образованы и функционируют комиссии по соблюдению требований к служеб-

¹ СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

² Созданы в федеральных органах исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

³ О функциях подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений см. подробнее: Правовые и институциональные основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти. В кн.: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти. С. 40 и след.

ному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821. Данным Указом утверждено Положение о комиссиях¹, в котором определены их задачи и функции по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Комиссии образуются путем принятия специальных правовых актов федеральными органами исполнительной власти² и функционируют на постоянной основе. В их состав входят представители структурных подразделений по вопросам государственной службы, кадровой политики, правового обеспечения, где гражданский служащий, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению или об урегулировании конфликта интересов, замещает должность гражданской службы, а также представители научных организаций и образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, других организаций, приглашаемые в качестве независимых экспертов.

Поставленные перед комиссиями задачи обуславливают два приоритетных направления их деятельности: 1) содействие выполнению гражданскими служащими требований, предъявляемых к их служебному поведению; 2) урегулирование конфликта интересов в случае его возникновения у гражданских служащих. Комиссии не рассматривают сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, анонимные обращения и не проводят проверки по фактам нарушения служебной дисциплины.

Противодействие коррупции включает в себя деятельность не только федеральных органов государственной власти, но и институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий (п. 2 ст. 7 Закона о противодействии коррупции³), поэтому обеспечение открытости, взаимодействие с институтами

¹ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

² См., например, приказ Минобрнауки России от 6 октября 2015 г. № 1108 «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Министерства образования и науки Российской Федерации, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов» (зарегистрирован в Минюсте России 27 октября 2015 г. № 39492).

³ См. также п. 8 Национальной стратегии.

гражданского общества является важным аспектом работы федеральных органов исполнительной власти.

Российская Федерация стремится к тому, чтобы деятельность федеральных органов исполнительной власти основывалась на принципе законности и была максимально прозрачной. Соблюдение данных положений является гарантией защиты от произвола, поэтому деятельность федеральных органов исполнительной власти находится под пристальным вниманием государства. В своих посланиях Федеральному Собранию Президент РФ в целях борьбы с коррупцией постоянно подчеркивает необходимость открытости для общества всех сфер государственного управления, включая деятельность органов государственной власти.

В соответствии с законодательством взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества осуществляется по следующим основным направлениям: организация проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; включение представителей общественных объединений в состав создаваемых в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционных (общественных) советов и комиссий; антикоррупционная пропаганда; информирование общественных объединений о коррупционных проявлениях в деятельности федеральных органов исполнительной власти; рассмотрение федеральными органами исполнительной власти обращений общественных объединений о коррупционных проявлениях и др.¹ Каждая из обозначенных форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и общественных объединений позволяет аккумулировать совместные усилия государства и гражданского общества по борьбе с коррупцией.

Федеральные органы последовательно реализуют государственные программы «Электронное правительство» и «Открытое правительство» в целях повышения объективности и прозрачности управленческих процессов, более эффективного и оперативного удовлетворения запросов и обращений граждан и их объединений, предоставления достоверной информации о коррупционной обстановке.

¹ См. подробнее: *Формы и механизмы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции*. В кн.: *Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти*. С. 130–153; Астанин В.В. *Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции* // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 4. С. 5–8.

§ 2. СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

С точки зрения противодействия коррупции и создания в обществе атмосферы нетерпимости к деяниям коррупционного характера принципиально важным является соблюдение двух принципов: неотвратимости наказания за такие деяния и равенства всех перед законом и судом¹. При этом роль судов определяется их основным назначением — реализовывать судебную власть, осуществляя правосудие.

Конституция РФ закрепила основополагающие принципы организации и деятельности судебной власти, среди которых особую значимость имеют неразрывно связанные друг с другом принцип самостоятельности органов судебной власти (ст. 10) и принцип независимости судей (ст. 120). «Самостоятельность органов судебной власти и независимость судей — это «две стороны одной медали», так как цель у них одна — гарантировать обществу объективное, независимое и беспристрастное, основанное на законе рассмотрение судьей любого конфликта правового характера между субъектами правоотношений при абсолютном обеспечении соблюдения права гражданина на судебную защиту», отмечают исследователи².

Принцип обособленности одной ветви власти от другой, их самостоятельности означает отсутствие отношений подчиненности между ними в процессе осуществления собственных полномочий. Это исключительно важная правовая конструкция, составляющая базисную характеристику правового положения каждой из ветвей власти в системе государственности, базирующейся на общепризнанных демократических принципах. Поэтому на решение этой задачи нацелены многие международные организации, в первую очередь Организация Объединенных Наций. Так, Седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Милан, 26 августа — 6 сентября 1985 г.) приняты и резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. № 40/32 одобрены Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов³. Согласно указанному документу одним из основных принципов,

¹ Статья 19 Конституции РФ.

² Ермошин Г.Т. Развитие конституционных принципов самостоятельности органов судебной власти и независимости судей на современном этапе реформы // СПС «КонсультантПлюс».

³ Официальный сайт ООН URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/indep.shtml

которые правительствам следовало бы принимать во внимание и уважать в рамках своего национального законодательства и практики, является принцип независимости судебных органов, дающий им право и требующий от них обеспечения справедливого ведения судебного разбирательства и соблюдения прав сторон. «Не должно иметь места неправомерное или несанкционированное вмешательство в процесс правосудия», подчеркивается в документе. При этом все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов, а сами государства — гарантировать независимость судебных органов и предоставлять соответствующие средства, позволяющие судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции.

Здесь же можно упомянуть такие организации, как Европейская комиссия по эффективности правосудия, провозгласившая своей целью повышение эффективности функционирования системы правосудия в государствах-членах, а также улучшение имплементации инструментов, принятых Советом Европы с этой целью¹; Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы)². Так, в Докладе о верховенстве права (CDL-AD(2011)003rev), утвержденном на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25–26 марта 2011 г.), Венецианская комиссия подчеркнула, что, несмотря на многообразие правовых и государственных систем, в настоящее время можно найти консенсус в отношении необ-

¹ В соответствии с учредительным актом данной Комиссии в ее компетенцию входят:

- анализ судебных систем на соответствие требованиям и стандартам Совета Европы;
- исследование проблем судебных систем и формулирование предложений по их совершенствованию;
- организация обмена информацией о судебных системах;
- предоставление юридической помощи государствам — членам;
- оказание содействия другим профильным органам Совета Европы в рамках их нормотворческой деятельности по подготовке международных актов Совета Европы в сфере правосудия.

См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы от 18 сентября 2002 г. № Res(2002)12 «Об учреждении Европейской комиссии по эффективности правосудия» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/90199644>

О деятельности указанной Комиссии см.: Жан Ж.-П., Гурбанов Р.А. Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. Развитие: научное издание. М., 2015.

² О Венецианской комиссии и об участии Российской Федерации в ее деятельности см.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014.

ходимых составляющих верховенства права, а также правового государства. По мнению Венецианской комиссии, обязательными составляющими верховенства права и правового государства являются в том числе доступ к правосудию, обеспечиваемому независимыми и беспристрастными судами, в частности судебное рассмотрение административных актов¹.

В Российской Федерации, как было отмечено выше, принцип обособленности судебной власти от иных ветвей государственной власти, самостоятельности судебных органов закреплён нормами Конституции РФ и является базисной характеристикой статуса судебных органов в системе российской государственности. Нормативное содержание принципа самостоятельности судебной власти складывается из элементов институционального, структурного, функционального, компетенционного и ресурсного обеспечения, которые регламентируются посредством как общих, так и специальных норм.

Не менее значимой, чем обеспечение самостоятельности судебных органов, является проблема независимости судей, трактуемой исследователями² как способность судьи соблюдать клятву судьи и осуществлять исполнение своих обязанностей, подчиняясь только Конституции РФ и федеральному закону. Она определяется уровнем самосознания конкретного субъекта, проявляется как внутренне присущее ему свойство, воспитываемое в процессе формирования человека как личности. Однако имеются и правовые гарантии. Так, например, ст. 120 Конституции РФ определила независимость судьи как его статусную характеристику. Независимость лиц, наделённых судебскими полномочиями, обеспечивается процессуальными гарантиями судьи — носителя судебной власти, организационно-правовыми гарантиями лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, правилами замещения таких должностей и их освобождения, установлением механизмов самоорганизации и самоуправления судебной власти и т.д.

Вопросы обеспечения независимости судей нашли отражение и в документах международных организаций, в том числе в докладах Венецианской комиссии³.

¹ URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)084-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)084-rus)

² См., например: Ермошин Г.Т. Указ. соч., Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / Е.Б. Абросимова, В.И. Анишина, Г.А. Гаджиев, Г.Т. Ермошин и др.; под ред. В.В. Ершова. М., 2006.

³ См., например: CDL-AD(2010)004 Доклад о независимости судебной власти. Часть I — Независимость судей // URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e); CDL-AD(2007)028 Доклад о назначении судей.

В целом можно констатировать, что суды наделены достаточными полномочиями, позволяющими им оказывать противодействие коррупции, руководствуясь международными правовыми актами и российским законодательством.

По данным МВД России¹, в январе — июне 2016 г. выявлены 71,1 тыс. экономических преступлений, включая преступления коррупционной направленности, что на 2,1% ниже по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. Удельный вес преступлений этой категории в общем числе зарегистрированных преступлений составил 6%.

Профилактика коррупции предполагает разработку и принятие мер по предупреждению и устранению причин выявленных правонарушений. Не реже одного раза в квартал федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, другие органы и организации, наделенные соответствующими полномочиями, должны рассматривать вопросы правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц, потенциально или непосредственно несущих в себе угрозу коррупции.

Серьезной мерой противодействия коррупции является реализация полномочия суда выносить частные определения или постановления. Если при рассмотрении уголовного дела будут выяснены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, суд может вынести частное определение или постановление, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства, требующие принятия необходимых мер (ч. 4 ст. 29 УПК РФ). Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»² содержит рекомендацию судам при рассмотрении дел о коррупционных преступлениях устанавливать обстоятельства, способствовавшие совершению таких преступлений, особенно получению и даче взятки, посредничеству во взяточничестве, нарушению прав и свобод граждан. В каждом конкретном случае, подчеркивается в Постановлении,

¹ Отчет МВД России «Состояние преступности — январь—июнь 2016 года» // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/folder/101762/item/8127775/>

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9.

суд должен выносить частные постановления (определения), обращая внимание организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер для их устранения (п. 37)¹. Однако приходится констатировать: для того, чтобы факторы и условия, способствующие совершению коррупционных преступлений, не оставались без судебной оценки, практика вынесения частных определений (постановлений) заслуживает более широкого распространения. Поэтому судам рекомендуется при рассмотрении дел о преступлениях коррупционной направленности не только принимать необходимые меры к выявлению причин и условий, способствовавших совершению этих преступлений, но и ставить вопросы об их устранении в частных определениях (постановлениях) перед руководителями государственных, муниципальных организаций и учреждений².

Очевидно, что эффективность такого рода практики во многом зависит от морального авторитета самой судебной власти. «Судебная защита прав и свобод человека может быть обеспечена только компетентным и независимым правосудием, осуществляемым на началах справедливости и беспристрастности. Такое правосудие предполагает соблюдение каждым судьей правил профессиональной этики, честное и добросовестное исполнение своих обязанностей, проявление должной заботы о сохранении как своих личных части и достоинства, так и достоинства и авторитета судебной власти», подчеркивается в преамбуле Кодекса судейской этики, утвержденного VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.

Не менее значимые составляющие авторитета судебной власти — высокий профессионализм судей и иных сотрудников судебных органов, а также честность и неподкупность судебных органов. В ноябре 2002 г. в Гааге на международном совещании судей были утверждены Бангалорские принципы поведения судей³, которые принято считать международными рекомендациями и стандартами в сфере правосудия. Документ провозглашает принципы, которыми должен руководствоваться судья в своих действиях и на которых основывается справедливый суд: независимость, объективность, честность и

¹ См.: Кашепов В.П. Роль суда в предупреждении и пресечении коррупционных нарушений // Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 290.

² Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 8 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах практики рассмотрения судами дел о преступлениях коррупционной направленности» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См: Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml

неподкупность, соблюдение этических норм, равенство, компетентность и старательность.

Нельзя не согласиться с теми исследователями¹, которые, отмечая важность каждого из указанных принципов, особое внимание сосредоточивают на принципе соблюдения судьей этических норм. Суть этого принципа состоит в том, что «постоянное внимание со стороны общественности налагает на судью обязанность принять на себя ряд ограничений; и, несмотря на то, что рядовому гражданину эти ограничения могли бы показаться обременительными, судья принимает их добровольно и охотно»².

Применяя этот принцип в национальном законодательстве, следует напомнить, что обязанностью судей является уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Закона о противодействии коррупции). Придание гласности фактам обращения к судьей лиц, заинтересованных в вынесении нужных для них судебных решений, является эффективной мерой предупреждения коррупции.

В разработанной до принятия Закона о противодействии коррупции Концепции стратегических направлений развития законодательства Российской Федерации в области предупреждения коррупции и борьбы с ней предлагалось дополнить Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» нормами о введении в судах книги учета непроцессуальных обращений к судьей. В эту книгу предполагалось вносить записи обо всех случаях обращения к судьей с целью склонения его к вынесению необъективных и (или) незаконных решений при осуществлении правосудия, об иных обращениях по находящимся на рассмотрении суда материалам, не предусмотренных процессуальным законодательством, а также обо всех обращениях с целью склонить его к нарушению установленных законом требований, предъявляемых к судьей. О каждой записи судья обязан был бы сообщить председателю суда. Подобные обращения не только фиксировались бы в книге, но и оглашались. Концепцией предлагалось дополнить ст. 266 «Объявление состава суда, других участников судебного разбирательства и разъяснение им права отвода» УПК РФ нормами о том, что каждый судья, участвующий в рассмотрении дела, объявляет обо всех обращениях (устных или письменных) по рассматриваемому делу, поступившему к нему

¹ См., например: Ткачева Н.Н. Некоторые проблемы осуществления судебной защиты прав граждан в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 10. С. 7–14; Клеандров М.И. Ответственность судьи. М., 2015.

² Бангалорские принципы (п. 4.3).

до начала судебного разбирательства. Однако эти предложения не получили поддержки законодателя. Тем не менее в некоторых судах они введены в практику по инициативе судей и доказали свою эффективность. Количество обращений к судьям с подобными просьбами существенно сократилось.

В целом законотворческий процесс пошел по иному пути. Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 166-ФЗ¹ в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» внесены изменения, запрещающие всякое внепроцессуальное обращение к судье по делу, находящемуся в его производстве, либо к председателю суда, его заместителю, председателю судебного состава или председателю судебной коллегии по делам, находящимся в производстве суда. При этом внепроцессуальное обращение было охарактеризовано как любое «обращение в письменной или устной форме не являющихся участниками судебного разбирательства государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, организации, должностного лица или гражданина в случаях, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо обращение в не предусмотренной процессуальным законодательством форме участников судебного разбирательства».

Обращаться с просьбами запрещено не только к судье, но и к председателю суда, его заместителю, председателю судебного состава или председателю судебной коллегии по делам, находящимся в производстве суда. Сами судьи, как следует из законодательного акта, должны размещать в Интернете подобные обращения с целью их огласки.

Следует отметить, что направленность развития российской правовой системы на противодействие коррупции в судебном корпусе в полной мере соответствует общемировым тенденциям. Так, Европейская хартия о статусе судей (8–10 июля 1998 г.) предусматривает, что судья свободно осуществляет различные виды деятельности, выходящие за рамки его судебных полномочий, среди которых и те, которые являются выражением его гражданских прав. Эта свобода не может быть ограничена ничем, кроме тех случаев, когда иная деятельность несовместима с доверием к беспристрастности и независимости судьи или не позволяет ему рассматривать с необходимым вниманием и в разумные сроки переданные ему дела. Для занятия иной оплачиваемой внесудебной деятельностью за исключением литературной или творческой, необходимо полу-

¹ СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3458.

чение предварительного разрешения на условиях, установленных статутом¹.

Указанные выше Бангалорские принципы, а также изданный годом позже официальный комментарий к ним содержат важные положения, касающиеся финансовой стороны деятельности судьи и его семьи. В частности, устанавливается, что «судья должен быть осведомлен о своих личных и материальных интересах конфиденциального характера и принимать разумные меры в целях получения информации о материальных интересах членов своей семьи». Он не должен позволять членам своей семьи, социальным и иным взаимоотношениям ненадлежащим образом влиять на его действия, связанные с осуществлением функций судьи, а также на принятие им судебных решений и не вправе использовать либо позволять использовать авторитет собственной должности для достижения личных интересов, интересов членов своей семьи или любых других лиц. Судья не должен действовать либо позволять другим лицам действовать таким образом, чтобы можно было заключить, что кто-то оказывает ненадлежащее влияние на осуществление судьей его полномочий².

Возвращаясь к роли судов в противодействии коррупции, следует обратить внимание на то, что назначая наказание, суды должны учитывать степень опасности коррупционного преступления. Рекомендуются использовать любые дискреционные полномочия для достижения максимальной эффективности пресечения таких преступлений. Иными словами, назначая наказание, суды должны учитывать возможность обеспечения целей наказания, общей и специальной превенции. Повышенная общественная опасность коррупционных преступлений должна учитываться судами при рассмотрении возможности условного осуждения или досрочного освобождения. Верховный Суд РФ конкретизирует это требование в Постановлении Пленума «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»³, где подчеркивается необходимость исполнять судей требования закона о строго индивидуальном подходе к назначению наказания лицам, совершившим коррупционные преступления с использованием своего служебного положения, учитывать при оценке степени общественной опасности

¹ Международные принципы, касающиеся независимости и подотчетности судей, адвокатов и прокуроров. Практическое руководство № 1 / Международная комиссия юристов. Женева, 2013. С. 190.

² Пункты 4.7, 4.8, 4.9 Бангалорских принципов.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9.

преступления содержание мотивов и целей, значимость обязанностей, которые были нарушены, продолжительность преступных действий (бездействия), характер и тяжесть причиненного вреда, данные о личности виновного (п. 36).

Большое значение обеспечительным мерам, принимаемым судами при рассмотрении коррупционных преступлений, и созданию условий, позволяющих рассматривать гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения коррупционных преступлений, предписывать выплату компенсаций или возмещение убытков, придает Конвенцией против коррупции 2003 г. Указанная Конвенция вменяет в обязанность государствам предоставлять судам полномочия отдавать распоряжения о предоставлении или аресте банковской, финансовой или коммерческой документации для выявления, розыска, наложения ареста и изъятия орудий преступлений и доходов от коррупции либо имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам.

Следовательно, при осуществлении правосудия по делам коррупционной направленности деятельность судов заключается не только в вынесении справедливых приговоров, но и в предотвращении таких преступлений и минимизации причиненного ущерба.

Оценкой качества правосудия при рассмотрении коррупционных преступлений могут служить результаты обобщения судебной практики применения судами законодательства о коррупционных преступлениях. Статистические данные последних лет позволяют констатировать несколько устойчивых тенденций в судебной практике по рассмотрению этой категории дел. Так, отмечается «общее снижение профилактической роли уголовно-правового воздействия в смысле назначения более строгих санкций, которые предусмотрены законом и должны выполнять превентивные функции в отношении лиц, подверженных коррупционным рискам»¹.

В январе—июне 2015 г. в России было возбуждено около 11,5 тыс. дел коррупционной направленности, в суд направлены около 7,6 тыс. таких дел. Согласно данным Верховного Суда РФ, в 2014 г. за коррупционные преступления в России были осуждены 11 тыс. человек (в 2013 году — 9,5 тыс.), из них за получение взяток — более 1,6 тыс. человек (рост на 13% по сравнению с 2013 г.), за дачу взяток — 4,1 тыс. человек (рост на 25% по сравнению с 2013 г.). 65% осужденных давали небольшую взятку — до 10 тыс. рублей.

¹ Кашепов В.П. Указ. соч. С. 290—291.

К лишению свободы в 2014 г. приговорены 20% от общего числа осужденных коррупционеров (12% — в 2013 г.), при этом с 69% до 58% снизилось число приговоренных к штрафам. Наибольшую часть осужденных за получение взятки (44%) составили государственные и муниципальные служащие, 23% — работники правоохранительных структур, 12% — работники сферы образования¹.

Недооценка судьями общественной опасности криминальных коррупционных угроз выражается в преимущественном избрании видов наказания, не адекватных степени указанных угроз, в частности не связанных с реальными сроками лишения свободы. В основном суды прибегают к условному осуждению лиц, виновных в коррупционных уголовно наказуемых деяниях. За последние годы численность осужденных условно составила около 30% общей совокупности избранных судами видов уголовных наказаний виновных в коррупционных преступлениях².

Нет единой точки зрения о том, какие наказания оптимальны при совершении коррупционных преступлений. Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы предусматривал анализ практики применения штрафа в качестве основного наказания за такие преступления. Рассмотрение вопроса о совершенствовании этого вида наказания дает основания предположить, что именно назначению штрафа может быть отдано предпочтение³.

Противодействие коррупции не ограничивается осуществлением правосудия. На Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, состоявшемся 23 ноября 2012 г. в Санкт-Петербурге, посвященном определению направлений противодействия коррупции, были приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции. В качестве одного из направлений противодействия предложено создание единой системы государственного контроля качества подготовки и реализации антикоррупционного законодательства. Как самостоятельный вид контроля выделен судебный контроль, осуществляемый всеми ветвями судебной власти. В соответствии с Рекомендациями конституционный суд государства должен осуществлять контроль за конституционностью разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в порядке, установленном национальным законодательством государства. Суды общей юрисдикции и

¹ URL: <http://tass.ru/info/2379115>

² См.: Кашепов В.П. Указ. соч. С. 291.

³ Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы.

арбитражные суды должны осуществлять судебный контроль за реализацией положений нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции (п. 5.9).

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года ставит экономическое развитие страны в прямую зависимость от доверия к правосудию, справедливости принимаемых судом решений, в том числе по делам о коррупционных преступлениях, доступа к информации о деятельности государственных органов. К таким органам относятся суды.

В последние годы принят ряд федеральных законов, направленных на обеспечение открытости и прозрачности правосудия, повышение эффективности и качества рассмотрения дел, доступности правосудия и предотвращение коррупции в органах судебной власти. Только при выполнении этих условий можно вернуть доверие граждан к судам¹.

Очевидно, что эффективное осуществление правосудия возможно в первую очередь при условии информированности общественности о компетенции судов, о порядке обращения в суд и защиты интересов граждан в судебном разбирательстве. Недаром Бангалорские принципы поведения судей (п. 3.2) гласят: «недостаточно просто осуществлять правосудие, нужно делать это открыто для общества». В Российской Федерации вопросы открытости деятельности судебных органов регламентируются Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»². Данный Закон определил порядок размещения информации на сайтах судов, формы предоставления информации, права ее пользователей, порядок присутствия представителей СМИ в судебных заседаниях, особенности размещения в сети «Интернет» текстов судебных актов в целях последующего общественного контроля.

Принятию указанного Федерального закона предшествовало постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Рякиб Бирюков против России» от 17 января 2008 г., в котором судебное решение по иску заявителя не было оглашено в суде г. Ульяновска публично. Более того, мотивированное решение пришлось ждать гораздо дольше, чем это предусмотрено законом. ЕСПЧ признал эти факты нарушением п. 1 ст. 6 Европейской конвенции по правам человека.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 3.

² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

Принятие Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ можно считать реакцией на это постановление ЕСПЧ. И сегодня использование информационных технологий при осуществлении правосудия в полной мере соответствует международным требованиям¹.

Во всех федеральных судах общей юрисдикции, арбитражных судах и в Судебном департаменте при Верховном Суде РФ сейчас созданы официальные интернет-сайты. В арбитражных судах внедрена система автоматической публикации всех судебных решений, принятых судами, в открытом и бесплатном доступе.

Приоритетным направлением обеспечения информационной открытости российской судебной системы признается создание современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры единого информационного пространства Верховного Суда РФ и федеральных судов общей юрисдикции, мировых судей, органов судейского сообщества, системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Достижение высокого уровня ее доступности возможно за счет развития и внедрения программно-технических решений государственной автоматизированной системы «Правосудие» в судах общей юрисдикции и системе Судебного департамента.

Повышение доверия к суду, доступность правосудия обеспечиваются также приближением судов к месту нахождения лиц, нуждающихся в правовой защите. Уголовно-процессуальное законодательство содержит норму о рассмотрении по ходатайству обвиняемого дел о тяжких и особо тяжких преступлениях коллегией из трех профессиональных судей (п. 3. ч. 2 ст. 30 УПК РФ). Эта норма привела к ликвидации и реорганизации малосоставных районных судов, что практически затрудняет доступ населения к правосудию. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ранее неоднократно предлагались варианты решения этой проблемы. Исходя из опыта 1930-х–1950-х гг. можно было бы вернуться к созданию выездных сессий краевых и областных судов. Удачным решением стало образование «постоянных судебных присутствий» в составе арбитражных апелляционных судов и арбитражных судов субъектов Федерации². Это будет способ-

¹ В соответствии с Рекомендацией Комитета министров Совета Европы от 14 мая 1981 г. для облегчения доступа к правосудию требуется принять все необходимые меры, чтобы информировать граждан о средствах защиты своих прав в суде, а также упростить, ускорить и удешевить судебное разбирательство. Принципы, сформулированные в Рекомендациях, легли в основу электронного правосудия.

² См. ст. 33.2 Федерального конституционного закона от 4 июля 2003 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2699.

ствовать и обжалованию тех действий местных чиновников, которые несут в себе коррупционную составляющую.

С принятием Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»¹ образование постоянных судебных присутствий возможно и в этих судах. В целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, отмечается в ч. 3 ст. 24 и ч. 2 ст. 33 названного Федерального конституционного закона, в составе верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, в составе районного суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда, которое является обособленным подразделением суда и осуществляет его полномочия.

Следует учитывать особенность России — ее огромную территорию и расстояния, которые должны преодолеть граждане для того, чтобы иметь реальную возможность принять участие в рассмотрении дел. Создание судебных присутствий позволяет обеспечить таким лицам в короткий срок и с наименьшими затратами возможность добраться до суда. Однако в целом можно констатировать, что проблема поиска оптимального устройства судебной системы существует столько же времени, сколько и государство. Продолжается этот поиск и сегодня.

Нельзя не согласиться с теми исследователями², которые полагают, что главная цель судебной реформы состоит в обеспечении каждому заинтересованному лицу возможности реализовать свое право на судебную защиту. Но для этого необходимо решение проблемы устранения различного толкования и применения судами одних и тех же норм материального права. Только единство правовых подходов при рассмотрении однородных дел может гарантировать равенство, одинаковость правовых позиций, их предсказуемость и соответствие закону.

Решаться эта проблема должна двумя путями. Первый, о чем говорилось выше, требует повышения качества нормотворческой деятельности, поскольку сам факт расхождения правовых позиций судов при толковании той или иной нормы зачастую свидетельствует о неоднозначности ее понимания вследствие несовершенства и неадекватного использования законодательной техники.

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

² См.: Шамшурин Л.Л. Новый этап судебной реформы: суть, побудительные причины и ожидаемые результаты // Российский судья. 2015. № 6.

Второй путь — совершенствование структуры и правил функционирования судебной системы. Важным шагом на этом пути стало объединение высших судов в феврале 2014 г. Эта новелла вызвала неоднозначную реакцию научного сообщества¹. Очевидно одно: в настоящее время устанавливать точный смысл норм права, давать их толкование, снимать противоречия должен единый высший суд — Верховный Суд РФ, что обеспечит единство правовых подходов. Должны исчезнуть и споры о границах компетенций различных судов, поскольку в одной судебной системе их просто не может быть. Здесь могут возникать вопросы подсудности дел, однако механизм их разрешения уже установлен процессуальным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, проведенная судебная реформа направлена на повышение эффективности функционирования судебной системы Российской Федерации, что в свою очередь повлечет повышение уровня защищенности гражданских прав и, как следствие, более положительное восприятие гражданами российской судебной системы.

Создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его открытости, доступности способствуют повышению авторитета суда и уверенности в наличии возможности противодействовать коррупции правовыми средствами.

§ 3. ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В системе субъектов противодействия коррупции особое место занимают государственные органы, не входящие в число органов исполнительной власти, — органы прокуратуры и Счетная палата РФ. Их положение определяется в первую очередь их правовым статусом, независимостью в системе государственной власти. Закрепление основ правового статуса прокуратуры Российской Федерации в главе «Су-

¹ См., например: Шерстюк В.М. Реорганизация судебной системы: а дальше что? // Закон. 2014. № 3. С. 88–93; Исаенкова О.В. В продолжение дискуссии о реорганизации судебной системы // Закон. 2014. № 3. С. 94–97; Мещерякова А.Ф. Объединение ВС РФ и ВАС РФ как направление развития судебной реформы и процессуального законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 7. С. 45–49; Чупилкина А.Ф. Объединение двух высших судов: целесообразность конституционной и судебной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.

дебная власть и прокуратура» Конституции РФ изначально отделило прокуратуру от иных органов государственной власти Российской Федерации. Место Счетной палаты РФ в системе государственной власти определено указанием на то, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой устанавливаются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹.

Самостоятельное положение прокуратуры Российской Федерации подчеркивается и усиливается особым порядком назначения Генерального прокурора РФ (Советом Федерации по представлению Президента РФ) и прокуроров субъектов Российской Федерации (Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ). Генеральный прокурор РФ в свою очередь назначает прокуроров городов и районов.

Конституцией РФ определен специальный порядок формирования Счетной палаты РФ и назначения на должности и освобождения от должностей Председателя Счетной палаты, его заместителя и членов. Кроме того, состав Счетной палаты формируется в сроки, не совпадающие со сроками функционирования Государственной Думы и Президента РФ, что обеспечивает ее независимость и от указанных органов государственной власти. Наличие в стране независимого, авторитетного, эффективного органа государственного аудита, играющего ведущую роль не только в выявлении, но и в профилактике нарушений органами исполнительной власти принципов должного управления, является одним из ключевых факторов, способствующих успеху в борьбе с коррупцией, и соответствует международной практике.

Предметы ведения и полномочия прокуратуры Российской Федерации в части противодействия коррупции установлены Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», определяющим предназначение прокуратуры — осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Основные направления прокурорского надзора указаны в Законе о прокуратуре. Они включают осуществление надзора по ряду ключевых направлений правоприменительной деятельности, предметы каждого из которых включают вопросы, непосредственно относящиеся к антикоррупционной деятельности.

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

В полном соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия прокуроров в области противодействия коррупции установлены Законом о противодействии коррупции.

Конкретные задачи в сфере противодействия коррупции перед прокуратурой ставятся в национальных планах. Так, Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы требовал усилить надзор за исполнением законодательства об использовании государственного и муниципального имущества, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о социальной защите, законодательства в области реализации государственными и муниципальными органами разрешительных функций. Особое внимание обращалось на обеспечение выполнения положений законодательства об административной ответственности юридических лиц, от имени которых или в интересах которых совершаются коррупционные преступления. В рамках реализации указанных требований органы прокуратуры проводили проверки предприятий, входящих в оборонно-промышленный комплекс, в части исполнения гособоронзаказа.

Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы предусматривал проведение проверок в Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», Государственной корпорации — Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Государственной компании «Российские автомобильные дороги». Подчеркивалась необходимость анализа практики обращения по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы.

Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы ориентирует прокуроров на обеспечение соблюдения государственными органами требований законодательства о противодействии коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед этими государственными органами; законодательства о противодействии коррупции при распоряжении земель-

ными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, при осуществлении закупок лекарственных средств и медицинской техники для государственных нужд и организации оказания медицинской помощи гражданам. В качестве одной из актуальных задач обозначено решение вопросов о возмещении вреда, причиненного государственным и муниципальным унитарным предприятиям преступлениями коррупционной направленности.

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные вышеназванными федеральными законами. Реализация функции координации обуславливает максимальную осведомленность об антикоррупционной деятельности правоохранительной системы в целом и собственное активное участие в процессе противодействия коррупции, что побуждает прокуратуру использовать весь предоставленный законом арсенал функций и полномочий. Функцию координации выполняют специально образованные для этих целей управления в структуре Генеральной прокуратуры России и соответствующие подразделения в региональных прокуратурах.

Под координацией принято понимать взаимосогласованную деятельность различных органов (участников) по достижению общей цели наиболее эффективным образом. Прокуратура координирует работу правоохранительных органов, имеющих собственные полномочия в сфере противодействия коррупции. Общие требования координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью установлены соответствующим Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567, где определены основные направления координационной деятельности, в том числе в части анализа состояния и иных характеристик коррупционной преступности; обобщения правоприменительной практики, включая практику выполнения международных договоров Российской Федерации; разработки предложений о предупреждении преступности, включая совершенствование нормативного правового регулирования; представления Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ, органам государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих материалов.

Основными инструментами координации являются межведомственная рабочая группа по противодействию коррупции и Координа-

ционное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации.

Статья 9 Закона о противодействии коррупции предусматривает обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять органы прокуратуры обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

В целях реализации полномочий прокуратуры, предусмотренных Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Генеральный прокурор требует от прокуроров, в частности: обеспечить правовую регламентацию органами и организациями порядка и сроков представления сведений о расходах, рассмотрения комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационными комиссиями) результатов проверок, полученных в ходе контроля за расходами; осуществлять постоянный надзор за исполнением обязанности представлять сведения о расходах; оценивать деятельность уполномоченных органов, подразделений и должностных лиц по исполнению обязанностей по противодействию коррупции, а также соблюдение ими процедуры контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам; осуществлять мониторинг соблюдения порядка размещения в сети «Интернет» сведений, предусмотренных ч. 4 ст. 8 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Вместе с тем прокуроры должны пресекать факты осуществления контроля за расходами при отсутствии законных оснований и случаи нарушения прав лиц, в отношении которых проводится проверка.

Указом Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что прокурор может принимать участие в заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, созданных при государственном органе, Центральном банке РФ, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в государственной корпорации (компании), иной организации, созданных на основании федеральных законов, организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом. При этом председатель комиссии должен представлять прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законодатель-

ства о государственной службе или законодательства о труде, необходимые материалы не менее чем за пять рабочих дней до дня заседания комиссии.

Кроме того, в соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в случае установления факта заключения с гражданином, замещавшим должность государственной службы в государственном органе, трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, исполняемые во время замещения должности в государственном органе, что нарушает требования Закона о противодействии коррупции, комиссия должна рекомендовать руководителю государственного органа проинформировать об указанных обстоятельствах органы прокуратуры.

Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции конкретизированы в Национальном плане противодействия коррупции. Генеральная прокуратура РФ проводит проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции в Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в государственных корпорациях, участвует в деятельности рабочих органов Конвенции ООН против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, обеспечивает исполнение в Российской Федерации требований международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции и рекомендаций рабочих органов, созданных в рамках указанных договоров, и других международных организаций. Генеральный прокурор РФ является членом Межгосударственного совета по противодействию коррупции, а Генеральная прокуратура России — одним из центральных органов Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества, и положений Конвенции ООН против коррупции о взаимной правовой помощи.

Аналитическая работа прокуратуры как основного координатора деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью заключается в проведении анализа практики уголовного преследования по уголовным делам коррупционной направленности. При этом прокуроры учитывают правовые позиции Верховного Суда РФ.

Самостоятельным направлением деятельности прокуратуры по противодействию коррупции является осуществление антикоррупци-

онной экспертизы. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся основных направлений прокурорского надзора, а именно: соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, возложения на него обязанностей; охраны государственной и муниципальной собственности, осуществления государственной и муниципальной службы, исполнения бюджетного, налогового, таможенного, градостроительного, природоохранного и другого законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; предоставления социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы. Исследования показали, что антикоррупционную экспертизу, проводимую прокуратурой, отличает независимость и объективность. Прокуратурой надзор за соблюдением требований законодательства о противодействии коррупции позволяет выявлять случаи принятия документов, формально не подпадающих под признаки нормативных правовых актов, но по своему содержанию являющихся таковыми и включающими коррупциогенные нормы.

Порядок организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов установлен приказом Генерального прокурора России от 28 декабря 2009 г. № 400. Данный приказ, в частности, предписывает руководителям органов прокуратуры лично участвовать в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации или представительных органов местного самоуправления при рассмотрении требований об изменении нормативного правового акта, добиваться выполнения требований, а в случае их отклонения — обращаться в суд.

Законом о прокуратуре прокурорам предоставлены значительные возможности по обеспечению законности. Прежде всего, прокуроры вправе приносить протест на выявленный в ходе проведения прокурорского надзора правовой акт, противоречащий закону. Протест подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок со дня его поступления, за исключением случаев, когда законодательным

¹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

(представительным) органом субъекта Российской Федерации или представительным органом местного самоуправления рассматриваются протесты прокурора на ближайшем заседании. Прокурор при наличии уважительных обстоятельств праве потребовать рассмотреть его протест в более короткий срок. Орган, организация, должностное лицо, рассмотревшие протест прокурора, обязаны незамедлительно сообщить ему о результатах.

Прокурор, выявивший в ходе надзора за исполнением требований законодательства о противодействии коррупции признаки административного правонарушения или преступления, выносит мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган или в орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

В целях устранения нарушений закона прокурор вносит руководителям соответствующих органов или организаций, должностным лицам представления об устранении нарушений закона. Представление должно быть безотлагательно рассмотрено. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты необходимые меры, направленные на устранение выявленных нарушений, причин и условий, способствовавших допущению выявленных нарушений. О принятых мерах и их результатах прокурору сообщается в письменной форме.

В целях предупреждения совершения коррупционных правонарушений при наличии сведений о создании условий для этого прокурор должен направить письменное предостережение должностным лицам о недопустимости нарушения закона.

Вместе с тем установленные федеральными законами антикоррупционные требования относятся и к прокурорам. На Генерального прокурора РФ как на лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, распространяются ограничения и обязанности, закрепленные в ст. 12.1 Закона о противодействии коррупции. Кроме того, Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта в установленном порядке.

За несоблюдение работником прокуратуры ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфлик-

та интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются взыскания, предусмотренные Законом о прокуратуре.

Генерального прокурора РФ как лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров, назначаемых на должности Президентом РФ и Генеральным прокурором РФ, касается установленный Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Таким образом, прокуратура Российской Федерации занимает ведущее место в системе субъектов противодействия коррупции, осуществляет функции координации, а также самостоятельно реализует предоставленные ей полномочия по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Полномочия Счетной палаты РФ не столь явно направлены на противодействие коррупции, вместе с тем задачи, определенные в Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации», характеризуют ее как один из ключевых субъектов противодействия коррупции в области использования средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов. На решение данной задачи направлены полномочия Счетной палаты РФ, позволяющие ей определять эффективность распоряжения федеральными и иными ресурсами, оценивать эффективность предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, осуществлять анализ выявленных недостатков и нарушений в сфере ведения, применять меры по предупреждению и пресечению фактов нецелевого использования бюджетных средств.

Результаты мониторинга и аналитические материалы Счетная палата РФ представляет Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и публикует для общего сведения. Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы содержит рекомендацию Счетной палате РФ отражать в информации о результатах проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и в ежегодном отчете о своей работе, представляемых палатам Федерального

Собрания РФ, вопросы, касающиеся осуществления мер по противодействию коррупции в пределах установленной компетенции.

Счетная палата РФ активно взаимодействует, в том числе в форме проведения совместных мероприятий, с высшими органами государственного аудита (контроля) иностранных государств и их международными объединениями. Представители Счетной палаты РФ участвуют в международных мероприятиях по вопросам противодействия коррупции: в заседаниях и семинарах рабочих групп по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), международных организаций высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ, АЗОСАИ, ЕВРОСАИ), группы «Эгмонт», Международной антикоррупционной академии и других, в реализации инициативы Управления ООН по наркотикам и преступности «Продвижение Конвенции ООН против коррупции в качестве основы осуществления антикоррупционных гарантий, связанных с организацией крупных общественных мероприятий».

Взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти в части противодействия коррупции происходит в основном в форме информирования следственных органов и органов прокуратуры о выявляемых Счетной палатой РФ фактах нарушения законодательства. Счетная палата РФ также вправе самостоятельно направлять представления и предписания руководителям организаций, деятельность которых подвергалась проверке ее аудиторами.

В целях предупреждения коррупционных нарушений, нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств на самом раннем этапе бюджетного процесса Счетная палата РФ проводит проверки деятельности организаций, осуществляющих ценообразование, сметное нормирование и оценку сметной стоимости объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств федерального бюджета. Такие проверки показали, что сложившиеся подходы к ценообразованию и индексации в строительстве ведут к завышению планируемых бюджетных инвестиций.

Вопросам противодействия коррупции уделяется внимание при подготовке направляемых в Государственную Думу заключений на проекты нормативных правовых актов, в которых указываются коррупциогенные факторы и предлагаются меры по их исключению.

Счетная палата РФ отмечает наличие многочисленных системных проблем в области приватизации государственного и муниципального имущества, в том числе длительность и непрозрачность отдельных приватизационных административных процедур. Аудиторы Счетной палаты РФ при проведении контрольных мероприятий обращают внимание на следующие основные коррупционные риски в государственной контрактной системе: выставление необоснованных началь-

ных максимальных цен контрактов, ограничение доступа к информации об объявляемых закупках, создание преимущественных условий в конкурсной документации «дружественному» поставщику, внесение в уже заключенный контракт изменений, создающих привилегированное положение контрагенту, приемка невыполненных работ и др.

Кроме того, Счетная палата РФ формирует реестр бенефициарных владельцев офшорных организаций, получающих средства бюджетов в различных формах.

Таким образом, особое положение, занимаемое органами прокуратуры и Счетной палатой РФ в системе российской власти, обеспечивает возможность реализации специальных и весьма эффективных мер противодействия коррупции.

§ 4. РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Институциональную составляющую борьбы с коррупцией в регионах (вне зависимости от конкретного субъекта Российской Федерации) можно представить следующим образом:

– органы государственной власти субъекта Российской Федерации, координирующие деятельность по противодействию коррупции на территории субъекта Российской Федерации;

– постоянно действующие органы исполнительной власти субъекта Федерации, ответственные за реализацию антикоррупционной политики;

– специальные структурные подразделения, ведомственные рабочие группы, совещательные и экспертные комиссии, создаваемые в рамках органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– территориальные органы федеральных органов государственной власти, участвующие в реализации направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации;

– институты гражданского общества, в том числе общественного контроля¹.

¹ Подчеркнем, что два последних элемента, хотя и не всегда де-юре наделены соответствующими полномочиями, фактически регулярно принимают участие в реализации мероприятий по борьбе с коррупцией в силу характера своей деятельности.

В то же время каждому субъекту Российской Федерации присуща определенная специфика коррупционных рисков, структуры коррупционных деяний и методов их осуществления. В силу этого единого подхода к определению системы органов, ответственных за осуществление антикоррупционной деятельности в субъектах Российской Федерации, не сложилось. Многообразие организационных моделей, используемых субъектами Российской Федерации, не позволяет в должной степени обобщить их опыт по формированию организационной структуры противодействия коррупции.

Организационная основа антикоррупционной деятельности определяется непосредственно в законах субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции. Характерным для субъектов Российской Федерации является возложение решения вопросов противодействия коррупции на все высшие органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом, однако, в различных регионах объем конкретных полномочий данных органов неодинаков.

Так, достаточно четко организационная основа противодействия коррупции закреплена в Законе Ульяновской области от 20 июля 2012 г. № 89-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области»¹ (ст. 3). В нем определяется роль практически всех высших государственных органов и должностных лиц (губернатора, Законодательного Собрания, Правительства, Счетной палаты, исполнительных органов государственной власти, а также специального Уполномоченного), участвующих в проведении единой государственной политики в сфере противодействия коррупции. Аналогичным образом в плане детальности регламентации организационная основа борьбы с коррупцией предусмотрена в законах о противодействии коррупции и ряда других субъектов Российской Федерации².

Вместе с тем в законах большей части субъектов Российской Федерации определены только отдельные элементы институциональной основы, акцент сделан в основном на закрепление роли координационных и (или) консультативных (совещательных) органов в обла-

¹ Ульяновская правда. 2012. № 78.

² См., например: Закон Республики Башкортостан от 13 июля 2009 г. № 145-з «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2009. № 17 (311). Ст. 1087; Закон Ярославской области от 9 июля 2009 г. № 40-з «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» // Губернские вести. 2009. № 61; Закон Томской области от 7 июля 2009 г. № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2009. № 7/1.

сти противодействия коррупции, а также специально уполномоченных в этой сфере органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В основном же регулирование организационных основ противодействия коррупции в таких субъектах осуществляется в актах подзаконного уровня, главным образом в актах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Например, согласно Закону Орловской области от 10 апреля 2009 г. № 893-ОЗ «О противодействии коррупции в Орловской области»¹ (ст. 9) для реализации антикоррупционной политики, обеспечения взаимодействия между субъектами антикоррупционной политики создается Координационный совет по противодействию коррупции. Кроме того, для выявления в областном законодательстве положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, Советом народных депутатов Орловской области создается Комиссия по законодательному обеспечению противодействия коррупции, ее состав и положение о ней утверждаются постановлением областного Совета народных депутатов.

В целях создания институциональной основы для координации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной государственной власти Орловской области, органов местного самоуправления указом губернатора Орловской области от 13 октября 2015 г. № 545 «О мерах по организации деятельности в сфере противодействия коррупции в Орловской области» утверждены состав и положение о Координационном совете по противодействию коррупции в Орловской области².

Независимо от различий в закреплении организационной схемы противодействия коррупции на законодательном уровне возглавляет деятельность по противодействию коррупции практически во всех субъектах Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)³. Именно он с помощью создаваемых им органов, а также во взаимодействии с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации координирует реализацию всей государственной антикоррупционной политики на уровне региона.

Что касается роли законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, то он обес-

¹ Орловская правда. 2009. № 56.

² URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Далее — глава субъекта Российской Федерации.

печивает разработку и принятие законов субъекта Российской Федерации в сфере антикоррупционной политики, а также контролирует деятельность региональных органов исполнительной власти в пределах своих полномочий по реализации данных законов. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации объединяет и направляет работу подведомственных ему исполнительных органов государственной власти субъекта по профилактике коррупции.

В системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяется орган, ответственный за реализацию мероприятий по противодействию коррупции. Объем возлагаемых на него полномочий, а следовательно, степень его участия в выполнении антикоррупционных мероприятий, варьируется в разных регионах.

В основном специализированные органы, не задействованные в выполнении иных функций, кроме противодействия коррупции, создаются при главе субъекта Российской Федерации. Такой подход обеспечивает наибольшую эффективность в проведении государственной антикоррупционной политики на региональном уровне. При этом, безусловно, предполагается также участие иных органов в мероприятиях в области противодействия коррупции. Именно такой подход в формировании организационной структуры субъекта Российской Федерации использован в Типовом положении об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденном Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»¹.

Так, в Липецкой области соответствующие функции возложены на Управление по вопросам противодействия коррупции, контроля и проверки исполнения решений администрации Липецкой области, которому предоставлен широкий круг полномочий². В Московской области в соответствии с постановлением Губернатора от 11 сентября 2015 г. № 400-ПГ «Об органе Московской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений» Главное управление регио-

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

² В частности, он осуществляет: контроль исполнения планов противодействия коррупции в Липецкой области и регулярного антикоррупционного мониторинга; подготовку ежегодного сводного отчета о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Липецкой области для главы администрации области; обеспечение деятельности координационного Совета Липецкой области по противодействию коррупции; обеспечение главы администрации Липецкой области, заместителей главы администрации Липецкой области информацией, необходимой для принятия управленческих решений, включая вопросы противодействия коррупции.

нальной безопасности Московской области определено в качестве органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В Ульяновской области значительную часть полномочий по антикоррупционному анализу (изучению) нормативных правовых актов либо проектов нормативных правовых актов области и практики их применения в целях выявления в них коррупциогенных факторов, не выявленных и (или) не устраненных государственными органами Ульяновской области или их должностными лицами при проведении или по результатам антикоррупционной экспертизы, а также норм (положений), способных привести или приводящих к возникновению зоны коррупционного риска, осуществляет Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области. Он входит в состав Палаты справедливости, являющейся согласно Закону Ульяновской области от 6 ноября 2013 г. № 208-ЗО «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области»¹, постоянно действующим государственным органом Ульяновской области.

Уполномоченным по противодействию коррупции в Ульяновской области разработана, апробирована и с 2010 г. функционирует система мониторинга эффективности реализации исполнительными органами государственной власти Ульяновской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области требований антикоррупционного законодательства. Данная система предусматривает детальный анализ достигнутых результатов по ряду показателей: проведение антикоррупционной экспертизы, работа комиссий по урегулированию конфликтов интересов, общественных советов по профилактике коррупции с последующей комплексной оценкой этих результатов.

Особенностью отдельных региональных моделей борьбы с коррупцией (Красноярский край, Кировская область, Тамбовская область, Республика Башкортостан и др.) является установление в качестве ответственных исполнителей антикоррупционных мероприятий, предусмотренных планами и программами противодействия коррупции, принимаемыми в субъектах Российской Федерации, практически всех органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации². Такой подход нельзя считать в полной мере оправданным. Безусловно, противодействие коррупции — это та деятель-

¹ Ульяновская правда. 2013. № 144.

² См., например: Указ Губернатора Красноярского края от 23 апреля 2015 г. № 90-уг «Об утверждении государственной антикоррупционной программы Красноярского края на 2015–2017 годы» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2015. № 16 (696).

ность, которая должна по возможности охватывать максимальный круг субъектов. В то же время исполнение конкретных мероприятий неопределенным кругом субъектов может привести к «перегрузке» органов исполнительной власти, к необходимости дополнительного кадрового обеспечения реализации данных мероприятий, к затруднению привлечения конкретных органов власти к ответственности в связи с их невыполнением.

В связи с этим более приемлемым можно считать подход, используемый в тех субъектах Российской Федерации, в планах и программах противодействия коррупции которых предусмотрен список конкретных исполнителей (органов государственной власти в зависимости от их профиля)¹. Принимая во внимание то, что структура коррупции в различных субъектах Российской Федерации обладает спецификой, ответственные за проведение мероприятий по противодействию коррупции должны определяться исходя из наиболее коррупционно опасных сфер общественных отношений.

Помимо указанных органов в число основных исполнителей требуется в обязательном порядке включать и органы финансово-экономического контроля (контрольно-счетные органы субъекта), территориальные органы юстиции по субъекту Российской Федерации, правоохранительные органы.

Учитывая состав органов, определяющих институциональную основу противодействия коррупции, необходимо формировать координационные органы, а также определить механизмы координации действий всех субъектов антикоррупционной политики в регионах.

В большинстве субъектов Российской Федерации такие координационные органы (комиссии, комитеты и т.д.) созданы и функционируют. Длительное время в субъектах Российской Федерации существовало несколько основных организационных моделей координации антикоррупционной деятельности:

– возложение координационной функции полностью на аппарат высшего должностного лица субъекта²;

¹ См., например: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 19 июля 2014 г. № 512 «Об утверждении Государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2020 годы» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 58–59. Ст. 1789.

² См., например: Указ Губернатора Пермского края от 21 сентября 2015 г. № 133 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2015. № 38.

– осуществление координационных полномочий высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

– создание специальных комиссий по координации антикоррупционных мероприятий органами государственной власти и местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Выбор наиболее эффективной модели каждым конкретным субъектом Российской Федерации зависел в основном от социально-экономических возможностей региона и наличия соответствующего кадрового потенциала. В то же время принятие Указа Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»¹, утвердившего для субъектов Российской Федерации Типовые положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, а также об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, оказало влияние на унификацию организационной модели в части определения указанных органов. Практически во всех субъектах Российской Федерации при главах субъектов Российской Федерации в качестве постоянно действующих органов работают комиссии по координации работы по противодействию коррупции.

В большинстве субъектов Российской Федерации статус таких координационных органов определяется непосредственно в законах. Так, согласно Закону Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»² деятельность в сфере реализации антикоррупционной политики организует специальный государственный орган в соответствии с положением, утверждаемым Президентом Республики Татарстан. Таким постоянно действующим органом при Президенте Республики является Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан, которая осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции и обеспечивает согласование действий органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления, а также их взаимодействие с территориальными органами федеральных государственных органов³.

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

² Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 5. Ст. 1464.

³ См.: Указ Президента Республики Татарстан от 13 октября 2015 г. № УП-986 «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 78. Ст. 2688.

Возложение координационной функции на специальные органы представляется вполне оправданным, поскольку позволяет минимизировать возможности коррупционных проявлений в самих исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В противном случае закрепление функций по координации за органами, одновременно разрабатывающими, осуществляющими и контролирующими антикоррупционные меры, само по себе может создать определенный коррупционный потенциал.

Положительным моментом формирования специализированного института по контролю и координации снижения уровня коррупции в субъектах Российской Федерации является наличие у него собственной сферы ведения и полномочий, позволяющих не перегружать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительными функциями. В пользу формирования специального координирующего органа говорит также и то, что рассредоточение функций по борьбе с коррупцией между различными уже функционирующими органами исполнительной власти приводит к ситуации, когда невозможно установить, какой орган и в каком объеме должен нести ответственность за невыполнение программных мероприятий, при этом затрудняется и сама возможность отслеживания их выполнения.

Создание координационных органов в области противодействия коррупции при главе субъекта Российской Федерации оправданно в связи с тем, что именно он наделен общими координационными полномочиями на территории субъекта Российской Федерации, которые распространяются не только на региональную государственную систему исполнительной власти, но и на организацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. На территории любого субъекта Российской Федерации при проведении антикоррупционной политики задействованы не только органы государственной власти субъекта, но и территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, общественных институтов. В частности, определенную работу проводят органы прокуратуры, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны правопорядка, органы налоговой службы и др. Кроме того, оптимальность данной формы координации объясняется возможностью высшего должностного лица субъекта Федерации оперативно и напрямую взаимодействовать с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

В ряде субъектов Российской Федерации между органами государственной власти субъектов и территориальными органами феде-

ральных органов исполнительной власти, действующих на их территории, заключены соглашения о взаимодействии, которые способствуют обеспечению координации при осуществлении мероприятий антикоррупционной направленности¹. В рамках данных соглашений стороны договариваются о сотрудничестве по вопросам:

– оперативного обмена информацией, предоставляемой в пределах компетенции каждой из сторон, посредством регулярных рабочих встреч представителей структурных подразделений сторон, исполняющих функции обеспечения экономической безопасности и антикоррупционной деятельности и оказания содействия в проведении проверок заявлений, сообщений и иной информации;

– ежеквартального направления сведений в уполномоченные органы по печати и информационным коммуникациям субъекта Российской Федерации для опубликования в СМИ в целях обеспечения доступа граждан к информации о состоянии противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации, предоставляемой в пределах компетенции каждой из сторон.

В Тюменской области на основе подобного соглашения происходит еженедельный обмен информацией с территориальными органами Министерства юстиции РФ и прокуратурой Тюменской области.

Еще одним элементом организационной инфраструктуры противодействия коррупции является создание в ряде субъектов Российской Федерации специальных экспертных групп либо экспертных советов по вопросам противодействия коррупции. Такие органы могут формироваться главами субъектов Российской Федерации, как, например, в Республике Татарстан², и законодательными (пред-

¹ Например, в Астраханской области в целях организации эффективной борьбы по предупреждению, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции, 18 сентября 2009 г. заключено Соглашение о взаимном сотрудничестве прокуратуры Астраханской области, Управления Федеральной службы безопасности РФ по Астраханской области, Управления Федеральной налоговой службы РФ по Астраханской области, Управления внутренних дел по Астраханской области, Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Астраханской области, Управления Федеральной антимонопольной службы по Астраханской области, Контрольно-ревизионного управления Астраханской области, Агентства по печати и информационным коммуникациям Астраханской области, Службы безопасности и информационной защиты Астраханской области в целях профилактики коррупции (Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2009. № 45).

² См.: Указ Президента Республики Татарстан от 2 июня 2012 г. № УП-415 «О Республиканской экспертной группе по вопросам противодействия коррупции» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2012. № 6 (ч. II). Ст. 826.

ставительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как в Калужской области¹.

При этом цели и направления деятельности таких экспертных органов различаются. Так, Республиканская экспертная группа в Республике Татарстан была создана для анализа состояния и выявления причин коррупции, изучения эффективности организации деятельности по противодействию коррупции, выработки предложений по устранению условий для проявления коррупции, минимизации последствий коррупционных правонарушений и совершенствованию антикоррупционной работы в Республике Татарстан.

Что касается Экспертного совета Законодательного Собрания Калужской области по противодействию коррупции, то его основные задачи имеют более узкий характер — проведение мониторинга применения законов Калужской области и постановлений Законодательного Собрания Калужской области в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательства Калужской области в сфере правового обеспечения противодействия коррупции.

Следует отметить и такие важные элементы институциональной основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, как подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, созданные в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, либо должностные лица кадровых служб указанных органов, ответственные за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также создаваемые в этих органах комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Они решают вопросы противодействия коррупции в пределах установленных для них полномочий, касающихся контроля за прохождением государственной гражданской службы, в том числе за соблюдением антикоррупционных стандартов государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Помимо указанных структур, субъектами антикоррупционной политики в регионах могут быть и другие совещательные и экспертные органы, в состав которых входят представители заинтересованных государственных органов, общественных объединений, научных, образовательных и иных организаций и лиц, специализирующихся

¹ См.: Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 29 октября 2009 г. № 1441 «Об Экспертном совете Законодательного Собрания Калужской области по противодействию коррупции» // Весть. 2009. № 424–426.

на изучении проблем коррупции. В последние годы все более активно вовлекаются в реализацию антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации контрольно-счетные органы и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, что способствует повышению эффективности борьбы с коррупцией.

Таким образом, анализ организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации свидетельствует о том, что в целом, несмотря на разнообразие организационных моделей противодействия коррупции, для них характерна ориентированность на многосубъектную институциональную основу при усилении контролирующих и координирующих функций со стороны специально создаваемых комиссий при главах субъектов Российской Федерации. В основе механизмов разработки, реализации и контроля мероприятий по противодействию коррупции лежит комплексный, межведомственный подход, предполагающий совместные действия и координацию проведения таких мероприятий различными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Принятая за основу в субъектах Российской Федерации организационно-правовая модель проведения антикоррупционной политики, в которой специализированный орган подотчетен главе субъекта Российской Федерации, способствует согласованности методического обеспечения антикоррупционной работы органов местного самоуправления, администрации субъекта Российской Федерации и территориальных органов федеральных государственных органов.

Анализ институциональной основы противодействия коррупции на муниципальном уровне показывает, что она во многом ориентирована на организационно-правовую модель противодействия коррупции, сложившуюся в соответствующем субъекте Российской Федерации. Это связано с тем, что борьба с коррупцией на муниципальном уровне происходит в русле общей системы. В то же время сложившиеся организационные схемы построения антикоррупционной модели различаются в зависимости от вида муниципального образования — более развернутой она является на уровне муниципальных районов и городских округов (городских округов с внутригородским делением) и более ограниченной по номенклатуре составляющих ее органов на уровне поселений, особенно сельских. Наряду с этим при построении организационной основы противодействия коррупции учитывается и тот факт, что уровень коррупции и проявления коррупционных рисков в каждом муниципальном образовании различны.

Основная роль на муниципальном уровне принадлежит главе муниципального образования (главе местной администрации). Он координирует всю работу по профилактике коррупции на муници-

пальном уровне. Обеспечение противодействия коррупции возлагается, как правило, на одно из функциональных либо отраслевых подразделений местной администрации (правовые подразделения, кадровые службы местных администраций, организационный отдел, др.) соответствующих муниципальных образований¹.

В муниципальных районах и городских округах при главе муниципального образования создается совет либо комиссия по противодействию коррупции в качестве постоянно действующего совещательного органа, образованного в целях координации деятельности органов местного самоуправления муниципального образования. При этом статус совета в разных муниципальных образованиях различается: в одних он выполняет роль совещательного координирующего органа при главе муниципального образования², в других — функции комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов в отношении лиц, замещающих муниципальные должности³. В первом случае дополнительным элементом организационной основы становится комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов в отношении лиц, замещающих муниципальные должности⁴.

На практике, особенно в небольших по численности сельских поселениях, бывает порой невозможно обеспечить выполнение требования законодательства о наличии в каждом муниципальном обра-

¹ См., например: Распоряжение мэрии г. Архангельска от 29 марта 2012 г. № 170р «О рассмотрении в мэрии города Архангельска вопросов правоприменительной практики в целях профилактики коррупции» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановление главы округа Муром от 8 октября 2010 г. № 2259 «О создании Совета по противодействию коррупции при администрации округа Муром и ее структурных подразделениях» // Муромский край (документы, выпуск № 80). 2010. № 165.

³ См., например: Постановление мэра г. Архангельска от 5 октября 2012 г. № 322 «О создании совета при мэре города по противодействию коррупции» // Архангельск — город воинской славы. 2012. № 94; Постановление Администрации муниципального образования «Котлас» от 23 августа 2012 г. № 2756 «О Совете по противодействию коррупции в муниципальном образовании «Котлас» // Двинская правда. 2012. № 126.

⁴ См., например: Постановление главы Подольского муниципального района Московской области от 3 июля 2014 г. № 670 «О создании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в администрации и органах администрации Подольского муниципального района» // Деловой вестник «Земля Подольская». 2014. № 27 (приложение к газете «Земля Подольская»).

зовании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, из-за недостатка квалифицированных кадров. В этом случае, как правило, рассмотрение вопросов в отношении муниципальных служащих администрации поселения, связанных с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, передается на основании соглашений между поселением и муниципальным районом на уровень комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов соответствующего муниципального района¹.

В целях выявления (предотвращения появления) и последующего устранения коррупциогенных факторов в муниципальных нормативных правовых актах, их проектах проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Организация такой антикоррупционной экспертизы осуществляется по-разному. В одних случаях соответствующие полномочия возлагаются на правовые подразделения местной администрации, в других — создается комиссия по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования, состав которой, как правило, формируется с соблюдением принципа, исключающего возможность возникновения конфликта интересов, способного повлиять на принятие комиссией решения².

¹ См., например: Решение Кайбицкого районного Совета от 28 января 2013 г. № 158 «Об утверждении Соглашения о передаче полномочий по осуществлению мер по противодействию коррупции в части формирования и обеспечения деятельности единой комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, а также полномочий по рассмотрению вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов в отношении муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы в органах местного самоуправления поселений, входящих в состав Кайбицкого муниципального района, от поселений Кайбицкому муниципальному району» // Кайбицкие зори. 2013. № 7; Решение Собрания представителей Каменского района от 28 августа 2014 г. № 377-44/3 «О приеме осуществления части полномочий поселений Каменского района Пензенской области в сфере противодействия коррупции» // Вестник Каменского района. 2014. № 238.

² См., например: Решение Совета народных депутатов Петушинского района от 17 апреля 2014 г. № 26/4 «Об утверждении Положения «Об осуществлении мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования «Петушинский район» // Вперед. 2014. № 16.

Проблемы с проведением антикоррупционной экспертизы нередко возникают на уровне сельских поселений. Причина — недостаток квалифицированных кадров. Для решения данной проблемы органы местного самоуправления поселений заключают соглашения с органами местного самоуправления муниципальных районов о передаче им полномочий органов местного самоуправления поселений по антикоррупционной экспертизе муниципальных нормативных правовых актов и их проектов¹.

Передача полномочий в сфере противодействия коррупции от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов нередко происходит и по вопросам проведения контрольных мероприятий за законностью и эффективностью распоряжения и управления муниципальной собственностью. Как правило, такие полномочия передаются контрольно-счетным органам муниципального района, если таковые имеются².

Для своевременного приведения нормативных правовых актов органов местного самоуправления района в соответствие с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, а также для оценки эффективности мер, направленных на противодействие коррупции, органы местного самоуправления проводят антикоррупционный мониторинг. Как правило, такие полномочия возлагаются на все либо на отдельные структурные подразделения местных администраций. Порядок проведения антикоррупционного мониторинга устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления района. Проведение указанного мониторинга способствует разработке более эффективных планов противодействия коррупции.

В рамках профилактической работы на органы местного самоуправления возлагается задача организации воспитания в личности антикоррупционного мировоззрения, снижения правового нигилизма и повышения уровня правосознания и правовой культуры путем

¹ См. об этом: Решение Белогорского районного Совета народных депутатов от 25 сентября 2009 г. № 13/282 «Об утверждении положения «О мерах по противодействию коррупции в муниципальном образовании Белогорского района» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановление Администрации Медногорского городского поселения Карачаево-Черкесской Республики от 23 апреля 2014 г. № 35 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в Медногорском городском поселении на 2014–2016 годы» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

антикоррупционной пропаганды. Именно низкий уровень правовых знаний довольно часто приводит к бытовой коррупции, когда гражданин, не зная своих прав и условий их реализации, для решения тех или иных проблем предпринимает коррупционные действия¹. Антикоррупционная пропаганда осуществляется с соблюдением положений Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»² и других нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения по получению и распространению массовой информации. Она заключается в раскрытии информации о деятельности органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции, об уровне коррупции, о ходе и результатах реализации планов по противодействию коррупции в муниципальном образовании. Организация антикоррупционной пропаганды осуществляется посредством взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества; органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также территориальных органов федеральных органов государственной власти, прежде всего органов юстиции, правоохранительных органов и др. Такое взаимодействие происходит с учетом установленных законодательством Российской Федерации полномочий указанных органов, в том числе путем образования совместных рабочих групп, комиссий, иных совещательных органов.

Проведенный анализ противодействия коррупции в муниципальных образованиях свидетельствует о том, что основными проблемами в организации этой деятельности являются:

- нарушение органами местного самоуправления правового принципа открытости при формировании антикоррупционных советов и комиссий;
- недостаточность правового регулирования взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;
- трудности в создании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в сельских поселениях;
- несогласованность методического обеспечения антикоррупционной работы органов местного самоуправления по линии высших

¹ См. об этом: Краткий аналитический отчет по теме: «Оценка эффективности государственной политики в сфере безопасности и противодействия коррупции в Красноярском крае». URL: <http://www.krasimr.ru/pages/107>

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

§ 5. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных государственных органов¹.

Все это обуславливает необходимость совершенствования институциональной основы противодействия коррупции в муниципальных образованиях.

§ 5. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Участие гражданского общества в реализации антикоррупционной политики, выявлении, огласке фактов коррупционных правонарушений является одним из эффективных инструментов противодействия коррупции². Данный подход соответствует ст. 32 Конституции РФ, определяющей право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Вовлечение институтов гражданского общества в противодействие коррупции обусловлено реализацией принципа информационной открытости и транспарентности деятельности органов государственной власти, являющегося системообразующим принципом противодействия коррупции. Программные антикоррупционные документы государства (стратегии, планы), послания Президента РФ свидетельствуют о тесном сотрудничестве гражданского общества и власти, их диалоге, что коррелирует положениям Конвенции ООН против коррупции (ст. 13), провозглашающей, что в эффективном предупреждении и искоренении коррупции государства должны, сотрудничая друг с другом, опираться на гражданское общество и неправительственные организации.

Все это подтверждает необходимость консолидации усилий государства с институтами гражданского общества, которые можно раз-

¹ См. подробнее: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Нормативные и институциональные основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации // Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.В. Андриченко, О.А. Беляева, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. С. 15–32; Андриченко Л.В. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации // Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. С. 159–174.

² См. подробнее: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.

делить на несколько групп: общественные палаты федерального, регионального и местного уровней; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти; экспертные советы при органах власти; саморегулируемые организации; профессиональные объединения и общественные организации; политические партии; профессиональные союзы; отраслевые ассоциации работников; саморегулируемые организации; творческие союзы; институты гражданской инициативы; ситуационно-протестные институты; религиозные организации; отдельные граждане.

Основными формами участия институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции являются:

- общественный контроль, проведение общественных антикоррупционных дискуссий;
- выявление негативных тенденций при реализации антикоррупционных мер;
- собственные антикоррупционные расследования, опубликование информации о фактах коррупции;
- направление информации, которая в императивном порядке должны учитываться органами государственной власти и расследоваться правоохранительными органами.

С помощью активного участия институтов гражданского общества в антикоррупционной политике происходит коррекция и оптимизация государственного управления. Созданная антикоррупционная правовая база открывает широкие возможности для развития и использования инструментария общественного участия и контроля. Появляется новое пространство для диалога. Например, в настоящее время действуют:

- информационно-коммуникативный канал связи власти и общества — Большое (Открытое) правительство, которое поддерживает право граждан на доступ к документам и деятельности государства с целью общественного контроля за государственным регулированием. В круг этих задач входит и антикоррупционная деятельность. Портал госуслуг (www.gosuslugi.ru) способствует решению антикоррупционных задач при получении гражданами и предпринимателями государственных услуг, которые относятся к сферам государственного управления с высокими коррупционными рисками;
- механизм обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти;
- механизм публикации решений судов в сети «Интернет»;
- контроль за расходованием средств бюджета и за достоверностью деклараций (доходы/расходы) государственных служащих, мониторинг решений органов власти;

§ 5. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией

– независимая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов, их общественное обсуждение, общественная экспертиза, публичные консультации — в рамках оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и оценки фактического воздействия (ОФВ);

– при федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах — совещательные и консультативные органы, общественные приемные, общественный мониторинг правоприменения и пр.

Вместе с тем отсутствуют единые правила и технологии оценки степени вовлеченности институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность. Следствием этого становится имитация обратной связи.

Так, несмотря на то, что появление общественных советов подтверждает факт усиления гражданской активности, эффективность их работы ограничивается тем, что им не всегда предоставляются гарантии независимости от правительственных структур. Недостаточно проработан механизм проведения независимой антикоррупционной экспертизы, закрепленный постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Следует предусмотреть четкую процедуру рассмотрения заключений такой антикоррупционной экспертизы с определением сроков учета замечаний, а также публикацию заключений независимых экспертов на официальных сайтах органов власти и т.п.

Особое значение приобретает вовлеченность бизнес-сообщества в борьбу с коррупцией, так как именно диалог бизнеса и государства способствует принятию взвешенных решений для поддержки ответственного предпринимательства. В связи с этим нельзя не отметить такой положительный момент, как заключение Минэкономразвития России соглашения с РСПП о направлении на обсуждение в бизнес-ассоциации соответствующих правительственных документов для определения рисков возникновения негативных эффектов от введения нового регулирования. В то же время, например, усиление такой формы взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное и муниципально-частное партнерство, требует определения сфер, в которых допустимо заключение соглашений публично-правового характера между органами публичной власти и бизнес-структурами.

Отсутствие ясности в понимании природы и видов институтов гражданского общества, институциональных форм, которые обеспечивали бы стабильное и широкое участие граждан и их объединений в решении частных и публичных вопросов, является одной из причин неполного использования их потенциала.

Для создания полноценной обратной связи необходимо, помимо уже предусмотренной институционализации, определиться с субъектным составом, а также: выработать цели взаимодействия (создание условий, обеспечивающих минимизацию коррупциогенных факторов в системе общественных отношений); определить единые правила и алгоритм взаимодействия представителей гражданского общества и государства с помощью правовых и организационных мер, структурные элементы, входящие в состав механизма взаимодействия; предусмотреть технологии оценки степени вовлеченности институтов гражданского общества; выделить направления, которые должны использоваться при развитии каналов обратной связи между государством и обществом.

Специальными критериями, с помощью которых можно было бы определить антикоррупционное назначение любого института гражданского общества, могут быть, во-первых, способность такого института осуществлять мониторинг законодательства и правоприменения, иную экспертную деятельность и необходимость органа государственной власти учитывать результаты этой деятельности (компетенционный критерий), во-вторых, заинтересованность органа государственной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества с целью завоевания доверия граждан.

Следует четко определить и круг вопросов, по которым представители гражданского общества могут привлекаться к противодействию коррупции, а также установить форму взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами (взаимопомощь, кооперация, деловое сотрудничество и пр.), при котором исключается возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

В целях активизации участия представителей гражданского общества в реализации антикоррупционных мер целесообразно предусмотреть финансирование антикоррупционных мероприятий за счет соответствующего бюджета путем выделения грантов. Это может рассматриваться в качестве стимула в решении задач, поставленных государством в сфере противодействия коррупции. Помимо грантов такими стимулами могут выступать:

– информационная поддержка программ, проектов, акций и других инициатив, осуществляемых институтами гражданского общества;

– оказание государством содействия в создании и размещении институтами гражданского общества на телевидении, радиоканалах, в печатных изданиях, в сети «Интернет» разнообразных общественно-публицистических, информационно-просветительских программ,

ориентированных на различные возрастные и социальные группы, отражающих позитивные процессы развития гражданского общества и взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции;

– освещение в СМИ основных итогов деятельности институтов гражданского общества, принимающих наиболее активное участие в противодействии коррупции и пр.

Достижение баланса интересов государства и граждан обеспечивается с помощью общественного контроля, составляющего вкуче с государственным и муниципальным контролем систему социального контроля.

Как один из ключевых механизмов противодействия коррупции общественный контроль — гарантия качественного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, деятельность которых должна становиться транспарентной. Рассматривая нормативную правовую базу, регламентирующую вопросы общественного контроля как средства обеспечения законности, нельзя не отметить узость ст. 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹, ограничивающейся перечнем видов нормативных правовых актов «трехуровневого типа»: федеральный, региональный, муниципальный. В связи с этим следует также упомянуть о массиве международных правовых актов, содержащих правовые основы общественного контроля и имеющих непосредственное значение для регламентации указанных отношений. Кроме того, федеральный уровень представлен помимо Конституции РФ (ст. 30, 32) огромным пластом нормативных правовых актов, либо определяющих правовой статус субъектов общественного контроля, либо закрепляющих правовые основы осуществления его отдельных форм. На региональном уровне существует обширная регламентация общественного контроля практически во всех субъектах Российской Федерации. На муниципальном уровне во всех видах муниципальных образований принимаются соответствующие нормативные правовые акты в пределах закрепленных за ними вопросов местного значения.

В силу ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» к субъектам общественного контроля отнесены: общественные палаты федерального, регионального и местного уровней; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти

¹ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления; общественные наблюдательные комиссии, наблюдательные советы, общественные инспекции и иные группы общественного контроля. Примечательно, что граждане в указанный перечень не включены. Несмотря на то что в положениях ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 20 Закона законодатель оперирует понятием «иные субъекты общественного контроля», перечень его субъектов в ч. 1 ст. 9 является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В то же время участие граждан в общественном контроле предусмотрено как через общественные объединения и иные некоммерческие организации (ч. 1 ст. 3), так и лично в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов (ч. 3 ст. 3). С точки зрения юридической техники и формальной логики вряд ли возможно указанную конструкцию назвать верной. Было бы целесообразно в ч. 2 ст. 9 указать граждан, что устранил правовую неопределенность в вопросе их включения в число субъектов общественного контроля.

Требования и критерии по привлечению общественного инспектора, равно как и его права, порядок его взаимоотношений с проверяемым объектом также в законодательстве четко не определены, что снижает эффективность применения указанного Федерального закона. Неопределенность статуса граждан в качестве субъектов общественного контроля лишает их возможности полноценно реализовывать полномочия в части инициирования мероприятий, например, в виде подачи запросов информации. Это не согласуется с нормами иных федеральных законов, где участие граждан в осуществлении различных форм общественного контроля допускается. Отраслевое законодательство содержит достаточное количество примеров отношения граждан к субъектам общественного контроля.

Не следует забывать и о такой форме участия граждан, как осуществление контроля за деятельностью органов публичной власти посредством личных обращений (ст. 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹). Право граждан на обращения, являющееся абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом каждого гражданина, отражает своеобразный диалог между гражданином и государством.

Таким образом, остается неясным, как предусмотренный Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрытый перечень субъектов будет коррелировать с нормами специальных законов. Считаем возможным и правильным

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

в данном случае применить общий принцип права, восходящий к римскому праву, — *lex specialis derogat general*.

Участие граждан в общественном контроле согласно Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» возможно только в качестве экспертов при проведении общественной экспертизы при условии, что организатор общественной экспертизы может привлечь на общественных началах к ее проведению специалиста (общественного эксперта) либо сформировать экспертную комиссию из числа общественных экспертов, имеющих соответствующее образование и квалификацию в различных областях знаний, если проведение общественной экспертизы в соответствии с федеральным законодательством является обязательным.

Важное место в процессе становления общественного контроля закреплено за Общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов Федерации, представляющих собой связующее звено между гражданами и общественными объединениями, с одной стороны, и органами власти — с другой, призванных обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации.

Относительно проведения Общественной палатой РФ общественной экспертизы следует заметить, что перечень актов, в отношении которых она осуществляется, предусмотрен ст. 18 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹. Речь идет о проектах федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления. В силу ст. 19 указанного Закона заключения Общественной палаты по результатам общественных экспертиз, хотя и подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления, но являются по своему статусу рекомендательными. Закон не обязывает органы власти давать мотивированный ответ в случае непринятия высказанных замечаний, предложений. Вместе с тем законодательно вменяется в обязанность федераль-

¹ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

ным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, их должностным лицам, иным государственным и муниципальным служащим оказывать содействие членам Общественной палаты в исполнении ими полномочий, установленных в ст. 25 указанного Закона.

Парламентский контроль как правозащитный механизм также является одной из форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, целесообразностью их действий по исполнению законодательства. В числе прочих законодательно регламентированных форм парламентского контроля предусмотрено проведение Государственной Думой Федерального Собрания РФ парламентских расследований.

Правовой анализ Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» выявил недостатки осуществления парламентского контроля. Так, за пределами законодательно установленных форм парламентского контроля осталось проведение такого контроля в субъектах Российской Федерации и правового мониторинга.

Открытым остается вопрос и относительно включения Счетной палаты РФ наряду с палатами Федерального Собрания и комитетами его палат в состав участников парламентского контроля, осуществляющих мероприятия по предварительному, текущему и последующему парламентскому контролю в сфере бюджетных правоотношений. Не ясно, какое отношение к форме парламентского контроля имеет назначение на должности и освобождение от должности председателя Счетной палаты РФ и других ее должностных лиц.

К форме общественного контроля относится и участие независимых экспертов в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, деятельность которых направлена на устранение противоречий между частными и публичными интересами. Наличие различных независимых представителей в составе комиссии свидетельствует о том, что законодатель стремится сделать работу данного органа более прозрачной и компетентной, тем самым повышая эффективность его работы.

Вместе с тем, как подтверждается правоприменительной практикой и позицией ряда ученых, существуют вопросы, связанные с деятельностью независимых экспертов. Во-первых, подвергается сомнению непосредственно их независимость ввиду отсутствия должного нормативно предусмотренного механизма их отбора и приглашения, что позволяет допускать, как указывалось выше, их лояльность по отношению к органу государственной власти. Во-вторых, существует

недостаток специалистов в области государственной и муниципальной службы. Полагаем целесообразным предусмотреть подтверждение специальной компетентности экспертов на основе размещенных в Интернете и (или) опубликованных в журналах статей по обсуждаемой теме. В-третьих, отсутствие единых подходов по вопросу компенсации транспортных и иных расходов независимым экспертам, связанных с их участием в заседаниях указанных комиссий, влечет «замкнутость» работы комиссий.

Независимые СМИ, будучи одной из форм взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти, также являются своего рода общественным аудитором государственной и муниципальной власти, политическим коммуникатором и выразителем интересов и потребностей граждан. Преследуя интересы получения информации, имеющей государственную значимость, и обличая коррупционные процессы, СМИ как реальная сила в борьбе с коррупционными проявлениями должны не только доводить до населения и компетентных органов государственной власти информацию о нарушениях прав и законных интересов граждан и обнародовать факты злоупотреблений и грубых упущений в деятельности чиновников, но и популяризировать эффективные практики противодействия коррупции, повышая правовую культуру и уровень правосознания граждан.

Эффективность антикоррупционного взаимодействия СМИ с государством может оцениваться с помощью индикатора публичной демонстрации результатов реагирования на факты нарушений со стороны правоохранительных органов.

В связи с тем что независимые СМИ являются одним из главных элементов общественного контроля над властью, без которых нет современной демократии, полагаем правильным:

- обеспечить равенство условий доступа к информации для всех СМИ, исключив факты какой-либо дискриминации СМИ и журналов;

- осмыслить концепцию разгосударствления СМИ с созданием Общественного фонда финансирования деятельности СМИ, не зависящих от политической конъюнктуры;

- разработать Антикоррупционную хартию СМИ, аналогичную Антикоррупционной хартии бизнеса, которая обязывала бы обеспечивать информационное пространство для антикоррупционного воспитания и информирования о результатах борьбы с коррупцией;

- законодательно закрепить обязанность органов власти и правоохранительных органов реагировать на антикоррупционные публикации СМИ.

Осуществление гражданским обществом контроля за деятельностью государства касается и такого важного элемента правовой системы, как правосудие, без активного использования которого контроль гражданского общества становится декларативным. Ключевыми моментами в противодействии коррупции выступают организация эффективного взаимодействия суда со СМИ и размещение максимального количества информации о деятельности суда на официальном сайте.

Если говорить о формах взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти, то сфера государственного управления требует налаженного применения следующих организационных и институциональных форм взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти: антикоррупционная экспертиза; мониторинг правоприменения; оценка регулирующего воздействия (ОРВ) решений о разработке нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и действующих нормативных правовых актов, включая оценку фактического воздействия (ОФВ); публичные консультации, общественные обсуждения; площадки для обсуждения вопросов государственной жизни в сети «Интернет», в том числе на официальных сайтах органов государственной власти; общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов; публикации в СМИ; лоббизм; досудебное (внесудебное) обжалование; правовое просвещение, эффективность которого зависит от активного участия не только государственных, но и общественных структур.

Лоббизм как ресурс гражданского общества, будучи посредническим политико-правовым явлением между влиятельными заинтересованными группами (консолидированным бизнесом, общественными объединениями, корпорациями и т.п.) и властью, предоставляет реальную возможность первым продвигать и отстаивать собственные права и законные интересы на различных уровнях власти с использованием не запрещенных законом форм и методов.

В нашей стране лоббистская деятельность в общественном сознании все чаще приобретает негативную коннотацию, устойчиво ассоциируется с протекционизмом, корпоративизмом (сращивание государственных и коммерческих структур), конфликтом интересов и феноменом «вращающихся дверей» (*revolving doors*), торговлей влиянием, подкупом, незаконным распределением и перераспределением общественных ресурсов и фондов и иными коррупционными действиями. Действительно, провести грань между лоббизмом и коррупцией достаточно сложно, поэтому очевидно, что институционализация лоббистской деятельности и регламентирование прозрач-

ного механизма согласования интересов политических, экономических и иных групп в процессе подготовки законопроектов является наиболее актуальной и существенной антикоррупционной инициативой.

Во многих зарубежных странах лоббизм является легальным видом деятельности (США, Франция, Канада, Австралия, Польша и др.). Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) в Докладе о правовых основах регулирования лоббизма в странах Совета Европы 2011 г. представила определение лоббизма как действий отдельных лиц или групп лиц, преследующих конкретные цели и интересы, пытающихся повлиять на решения, принятые на политическом уровне.

Попытки принятия в России унифицированного акта предпринимались в разные годы (проекты федеральных законов № 396138-3 от 2000 г. «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» и № 97801795-2 от 2000 г. «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»).

В связи с тем что необходимость правового регулирования лоббистской деятельности была предусмотрена Национальным планом противодействия коррупции на 2012–2013 годы и в дальнейшем более детально регламентирована в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы, законодательное регулирование института лоббизма выводит антикоррупционные федеральные законы на качественно новый уровень.

Согласно указам Президента РФ разработчиком соответствующего закона было Минэкономразвития России, предложившее свое видение механизма взаимодействия должностных лиц с «лоббистами» посредством внесения разрозненных изменений в отдельные законодательные акты. Однако законопроект не предусматривает целостной концепции правовой политики в этой сфере, не содержит таких общесистемных понятий, как лоббизм, субъекты профессиональной лоббистской деятельности, их правовой статус, цели и способы лоббирования, объекты лоббирования, определение лоббистской деятельности, законодательно оформленный прозрачный механизм согласования интересов политических, экономических и иных групп, степени их участия, каналов лоббирования, этические принципы лоббистов, что может привести к нарушению системного подхода в регулировании данного вида деятельности. Немаловажным является и тот факт, что для надлежащей реализации любого законодательного акта в обществе должны созреть социальные предпосылки для введения его в действие.

Важной формой взаимодействия и налаживания диалога между государством и гражданским обществом является деятельность научного сообщества и бизнеса. Научные изыскания и результаты работы научно-исследовательских учреждений, специализирующихся на изучении коррупционных процессов, свидетельствуют о необходимости консолидации методологии и методик многих отраслей научного знания (социологии, экономики, психологии, юриспруденции, философии и др.). Только совместные усилия представителей общественно-гуманитарных наук наряду с системным подходом изучения проблем коррупции могут быть положены в основу научного обоснования концепции противодействия коррупции, установления пределов вмешательства государства в публичную и частную сферы, нахождения оптимального сочетания правового и неправового воздействия при реализации антикоррупционных мер, результаты которых могут найти отражение в законопроектной деятельности (разработка законопроектов, внесение изменений в федеральное законодательство, участие в публичных слушаниях и пр.).

Что касается участия бизнеса в противодействии коррупции, то предпринимательское сообщество в лице торгово-промышленных палат, включая региональные, общественных объединений предпринимателей (РСПП, «Опора России», «Деловая Россия») и других институтов гражданского общества (СРО) также должно активно участвовать в борьбе с данным девиантным явлением, к чему и призывает ст. 12 Конвенции ООН против коррупции и Принцип № 10 Глобального договора ООН, где ставится задача развития принципов социальной ответственности бизнеса, решения наиболее острых проблем общества как на глобальном, так и на местном уровне.

Реализация в российском законодательстве указанных положений должна привести к усилению роли аудита в отношении не только «предложения взяток», но и «спроса на взятки». Переход российских компаний на составление международной финансовой отчетности на основе стандартов, признанных в большинстве стран мира, также окажет положительное влияние не только на усиление противодействия коррупции, но и на экономику России в целом.

Вовлекая частный бизнес в борьбу с коррупцией, устанавливая требования в отношении порядка раскрытия информации, прозрачности совершаемых операций, государство одновременно формирует среду, поощряющую честное ведение предпринимательской деятельности и справедливую конкуренцию.

Несмотря на имеющиеся, с одной стороны, положительные тенденции в части нормативно закреплённого участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции, необходимо под-

§ 5. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией

черкнуть и наличие, с другой стороны, определенного несоответствия с его фактическим состоянием, в связи с чем представляется возможным согласиться с мнением Общественной палаты РФ, отраженным в Ежегодном докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, согласно которому в России еще не завершился процесс становления зрелого гражданского общества и сильного, эффективного демократического государства.

Анализ реализации гражданами своего конституционного права на участие в управлении государственными делами, в частности на контролирование государственных институтов, показывает, что данное право граждан все чаще вызывает немало противоречий между представителями разных интересов, что, в свою очередь, требует усилий по их согласованию. Все это предъявляет новые требования к праву, призванному регулировать разные стороны жизнедеятельности граждан, создавать условия для активной деятельности гражданских институтов, стимулировать гармонизацию социальных отношений.

Глава 4

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Принятие органами государственной власти Российской Федерации нормативных правовых актов, не всегда систематизированных, зачастую противоречивых и (или) пробельных, игнорирующих правила использования юридической терминологии, не только резко снижает эффективность правовой системы в целом, но и повышает ее восприимчивость к коррупции. Множественность несогласованных друг с другом нормативных правовых актов вызывает у субъектов правоприменения вопросы по поводу правильного применения той или иной нормы и ее реального действия¹. Зачастую отсутствует система обратной связи между результатом законодательной деятельности — нормативными правовыми актами и принимаемыми на их основе решениями².

В переводе с греческого «технология» (*techne*) — это искусство, мастерство, умение. Толковые словари определяют технологию как совокупность взаимосвязанных методов, способов, приемов предметной деятельности³.

Технологии противодействия коррупции, являясь системой методов, способов и средств реализации антикоррупционных предписаний, применяются на различных стадиях подготовки и принятия правовых норм, а также правоприменения и играют важную роль в своевременном и систематическом выявлении дефектов, юридических ошибок и коррупциогенных факторов.

¹ См.: Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2.

² Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация: материалы по правовым проблемам преодоления коррупции. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2008. С. 227.

³ Например, см. URL: <http://tolkslovar.ru/t2446.html>

Ввиду отсутствия в научной литературе и в законодательстве единого подхода к пониманию природы технологий противодействия коррупции и их видовой классификации следует привести одну из обозначенных теоретических позиций, в основу которой положен уровень вовлеченности технологий в соответствующие процессы. Так, технологии предлагается подразделять на три вида: общесистемные, специальные и координационные¹.

К общесистемным технологиям, направленным на обеспечение надлежащего качества принимаемых нормативных правовых актов и эффективной правоприменительной практики, справедливо относят: юридическую технику, правовой мониторинг, правовую экспертизу, юридическое прогнозирование.

К специальным технологиям, способствующим пресечению и профилактике коррупционных проявлений, относятся антикоррупционный мониторинг; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

К координационным технологиям причисляют: оценку регулирующего воздействия (ОРВ), информационно-правовые технологии систематизации законодательства и обработки правовых данных и т.д.

Полагаем, что современную технологию ОРВ, равно как и недавно введенную в практику оценку фактического воздействия (ОФВ), осуществляемую на основе заключений Минэкономразвития России, экспертов и представителей бизнес-сообщества, как дополнительные практические инструменты, направленные на повышение качества, результативности и эффективности правового регулирования, улучшения условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, правильнее отнести не к координационным технологиям, а к разновидности средств, связанных с непосредственным пресечением и профилактикой коррупции. Закрепление избыточных обязанностей, запретов и ограничений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, установление неопределенных и трудновыполнимых требований к гражданам и организациям, создание условий, ведущих к необоснованно высокому финансовому

¹ См.: Хабриева Т.Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 404–413; Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / С.Е. Нарышкин, Т.А. Голикова, Т.Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 35.

обременению физических и юридических лиц, являются очевидными коррупциогенными факторами¹.

В свою очередь координационные технологии, которые используются для достижения согласованности и упорядоченности между применяемыми технологиями и объединены общей целью, можно дополнить информационными технологиями пропаганды антикоррупционных идей и взглядов² и специализированными автоматизированными системами противодействия коррупции в деятельности федеральных органов государственной власти, обеспечивающими публичность и открытость их деятельности³.

Несмотря на гибкость приведенной классификации можно отметить, что задача повышения эффективности законодательства в сфере противодействия коррупции может быть решена только при результативном использовании разного рода технологий. Это могут быть как апробированные (традиционные), так и современные технологии, включая юридические, которые позволяют обеспечить высокое качество нормативных правовых актов и устойчивость правового регулирования, а также предоставляют возможность систематически и планомерно воздействовать на правотворчество и правоприменительную практику⁴, исключая юридические ошибки, а при наличии последних — исправлять их. При этом под юридическими технологиями следует понимать систему научно обоснованных приемов, способов и других правовых инструментов, а также процедур их использования, которые позволяют в целях обеспечения действенности юридических решений применять необходимые ресурсы (финансовые, организационные, кадровые и т.д.)⁵.

¹ См.: Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

² См. подробнее: Талапина Э.В., Антопольский А.А. Информационное обеспечение противодействия коррупции. Обзор законодательства Российской Федерации. М., 2009.

³ Например, официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: <http://zakupki.gov.ru/>; портал государственных и муниципальных услуг. URL: <http://www.gosuslugi.ru/ru/>

⁴ «Без процесса реализации право утратило бы смысл, поскольку предписания, содержащиеся в нормативных актах, относятся к сфере должного; а действительность, сущее — это то, каким образом и насколько полно правовые нормы претворены в жизнь» (Алексеев С.С. Государство и право. М., 1993. С. 42.)

⁵ Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 4.

Результативность противодействия коррупции во многом обусловлена комплексным профессиональным анализом нормативных правовых актов, практики их применения и конструктивным использованием всего арсенала технологий. Вопросам оценки эффективности правовых норм юридическая наука уделяла должное внимание еще с советских времен. Неоценимый вклад в исследование данного вопроса, особенно в рамках разработки теоретических проблем социологии права, был внесен сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹.

К классическим апробированным практикой и временем технологиям, с помощью которых обеспечивается высокое качество правового регулирования и публичного управления, а также эффективность принимаемых антикоррупционных решений, относится юридическая техника, отвечающая за юридино-техническое наполнение нормативного правового акта. В связи с этим рассмотрим правила юридической техники, которые включают все, что касается принципов и приемов оформления, поиска оптимальной структуры акта, полноты охвата нормативного материала в тексте проекта того или иного нормативного акта². От уровня юридической техники фактически зависит уровень цивилизованности общества³.

¹ См., например: Самошенко И.С. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 18. М., 1969; Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971; Шлыков С.А. О содержании понятия эффективности правовых норм // Проблемы совершенствования советского законодательства. ВНИИСЗ. Труды. 8. 1977; Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. М., 1971; Самошенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971; Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самошенко, В.В. Глазырин. М., 1977; М., 1980; Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982; Лапаева В.В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987; Эффективность закона. Методология и конкретные исследования / отв. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров. М., 1997; Тихомиров Ю.А. Действие закона. М., 1992; Как применять закон / гл. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1993; Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000; Сырых В.Н. Прогнозирование эффективности норм права // Социология права: учебное пособие. М., 2002.

² См. подробнее: Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Аннерс Э. История европейского права. М., 1994. С. 7; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация: материалы по правовым проблемам преодоления коррупции. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2008. С. 227.

Посредством юридической техники предотвращается возможность включения в нормативный правовой акт коррупционных положений на всех этапах его подготовки: начиная с формирования идеи и концепции нормативного правового акта, поиска и систематизации предпроектной нормативной правовой информации до техники внесения изменений и приемов подготовки сопроводительных документов¹.

Представляется, что в рамках борьбы с коррупцией актуальны такие аспекты юридической техники, как:

– логико-теоретические основы структурирования нормативных правовых актов, формулирования и составления дефиниций, языковых и графических правил (в целях недопущения включения в нормативный правовой акт коррупциогенных норм² и законотворческих ошибок³);

– технико-юридические аспекты систематизации российского законодательства в целях устранения коллизионных и дублирующих положений, пробелов в правовом регулировании⁴;

– техника юридического прогнозирования, проектирования и экспертизы.

По нашему мнению, в связи с тем, что соблюдение правил юридической техники является важным фактором повышения эффективности принимаемых законов, отсутствие до настоящего времени федерального закона «О нормативных правовых актах»⁵ следует компенсировать использованием правил, выработанных юридиче-

¹ Юрико-техническим основам организации правотворчества и правоприменения уделяется достаточное внимание в трудах Института: в монографии «Доктринальные основы юридической техники» (2010), детально осмысливаются роль и функции знаний о юридической технике в деле обеспечения эффективности правового регулирования в монографии «Нормотворческая юридическая техника» (2011) особый акцент сделан на анализе особенностей проектной подготовки текста нормативного правового акта.

² См. подробнее: Юридическая техника: учебное пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009.

³ При классификации законотворческих ошибок В. Сырых выделены юридические, логические и грамматические ошибки. См.: Сырых В. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 390–395.

⁴ См.: Спектор Е.И. Некоторые аспекты применения института аналогии в административном законодательстве // Право и экономика. 2002. № 7.

⁵ Институт занимается разработкой проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» более десяти лет. Некоторые его варианты уже были предметом рассмотрения в палатах Федерального Собрания, в Правительстве РФ и в Министерстве юстиции РФ.

ской доктриной¹, и Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (письмо Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 ноября 2003 г. № вн2-18/490).

В качестве отдельного направления антикоррупционной деятельности следует рассмотреть такую передовую юридическую технологию, как правовой мониторинг, являющийся одним из главных инструментов повышения эффективности правового регулирования, обеспечения должного качества нормативных правовых актов и их реализации².

Правовой мониторинг — суть канал обратной связи между государством и обществом, который представляет собой комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки «жизненного цикла» закона или другого правового акта на всех этапах его создания и применения³. Отсутствие такой цикличности правового развития приводит к разрыву «правовой цепи», фрагментарности и иллюзорности правового регулирования⁴.

С точки зрения этимологии слова мониторинг — систематическая планомерная деятельность, направленная на сбор, обобщение, анализ и оценку информации для обеспечения принятия, внесения изменений и признания утратившими силу нормативных правовых актов⁵. В свою очередь главной целью правового мониторинга явля-

¹ Именно юридической доктриной наиболее полно разработаны вопросы юридической техники.

² См.: Горохов Д.Б. Правовой мониторинг в сфере экологии // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 59–69; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 30–34; Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009. С. 15–28.

³ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12; Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 4; Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012. С. 24–51.

⁴ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 6.

⁵ Мониторинг правоприменения в силу Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657, предполагает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий по сбору, обобщению,

ется выявление эффективности действия нормативных правовых актов, формирование рекомендаций по их дальнейшему совершенствованию и оптимизация правовой системы в целом.

Поскольку на законодательном уровне не предусмотрены основы организации и проведения правового мониторинга, на практике и в современной юридической науке отсутствует единая позиция относительно терминологии, а научные исследования невозможно проводить без согласования терминов — это *sine qua non*. Часто применяемые по отдельности термины «мониторинг правоприменения», «мониторинг правоприменительной практики», «мониторинг законодательства», «мониторинг закона», «мониторинг нормативных правовых актов» не охватывают либо стадию нормотворчества, либо стадию правоприменения, хотя те, кто использует эти термины, процесс нормотворчества и правоприменения при проведении мониторинга не только не отрицают, а подразумевают и учитывают.

Научное обобщение позволяет категоризовать правовой мониторинг как систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать:

- 1) результаты законопроектной деятельности (правотворческого процесса);
- 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией;
- 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительного процесса)¹.

анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ. Проводится мониторинг в соответствии с планом и согласно Методике его осуществления, утв. постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

¹ Аналитический доклад «Правовой мониторинг: концепция и механизм проведения» (подготовлен сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ). С. 9–10; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 30–34; Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 99; Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7.

Соответственно объектом правового мониторинга является не только действующее законодательство и практика его применения, но и законопроектная и иная нормотворческая деятельность, осуществляемая всеми ветвями власти. Правовой мониторинг направлен на оценку таких важнейших показателей, как сбалансированность, скоординированность и стабильность законодательства и практики его применения, выявление их дефектов, определение вектора развития законодательства, повышение качества законодательной техники и совершенствование законодательного процесса¹.

К составным частям механизма правового мониторинга можно отнести: антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов; оценку регулирующего воздействия; оценку фактического воздействия; социологические исследования, включая опросы специалистов-экспертов и изучение общественного мнения.

Целью антикоррупционной экспертизы, закрепленной на законодательном² и подзаконном уровнях³, является существенное снижение коррупционных практик, выявление и устранение из текстов проектов нормативных правовых актов и текстов самих нормативных правовых актов неопределенности, излишних дискреционных полномочий, множественности вариантов диспозиций правовых норм, возможности усмотрения правоприменителя и проч.

Значительная часть коррупционных правонарушений появляется именно из-за дефектов законов и подзаконных нормативных правовых актов, допущенных либо по недосмотру правотворческих органов, либо умышленно с целью вуалирования коррупционных действий и схем. Несмотря на то что довольно трудно определить цель

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25–30.

² В силу положений Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в основном нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы ложится на федеральные органы исполнительной власти, прокуратуру Российской Федерации и аккредитованных Министерством юстиции РФ физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов, в инициативном порядке проводящих независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов).

³ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов) (далее — Методика).

нахождения коррупциогенного фактора в проекте нормативного правового акта или текста нормативного правового акта, законодательное оформление коррупциогенных норм, по форме легальных, а по сути нелегальных, можно отнести к презумпции совершения противоправных действий.

Следует отметить, что антикоррупционная экспертиза не является новеллой отечественного законодательства. Необходимость систематического и системного анализа законодательных актов на коррупциогенность признана международным сообществом. Так, подписанная и ратифицированная Российской Федерацией Конвенция ООН против коррупции 2003 г. содержит следующее положение о предупреждении коррупции: «Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»¹.

В силу положений Закона о противодействии коррупции антикоррупционную экспертизу следует относить к профилактической мере. Полагаем, что регулятивный потенциал антикоррупционной экспертизы несомненно выше, что подтверждается в том числе нормами Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Антикоррупционная экспертиза — это синтез профилактических и контрольных средств борьбы с коррупцией, направленных как на создание законодательства, препятствующего совершению публичными лицами (служащими) коррупционных сделок, снижающего коррупционные риски, исключающего произвольное толкование и возможность появления положений, формирующих в будущем питательную среду для злоупотреблений, так и на совершенствование правоприменительной практики посредством выявления коррупциогенных факторов непосредственно в нормативных правовых актах.

Тем не менее в сферу антикоррупционной экспертизы фактически не попадают правовые акты индивидуального характера, а именно

¹ Авторами идеи антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, возникшей в 2002–2003 гг., стали специалисты фонда «Индем», Счетной палаты РФ, а также преподаватели Высшей школы экономики. Именно в это же время был введен в научный оборот понятие «коррупциогенность законодательства», означающее возможность использования правовых норм в целях извлечения личной выгоды, возможности необоснованного привлечения к юридической ответственности либо уклонения от нее. В 2004 году была издана Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта; в 2006 г. указанная памятка подверглась изменениям, позволившим применять ее при анализе подзаконных нормативных правовых актов и административных регламентов.

они дают широкий простор для коррупционных действий должностных лиц, и нормативные договоры (соглашения) и их проекты.

Если сравнивать все имевшие место и действующие методики проведения антикоррупционной экспертизы¹, то их анализ позволяет заключить, что ранее применявшиеся содержали более детальный перечень коррупционных факторов, в том числе:

- факторы системного характера, обнаружить которые возможно только при комплексном анализе проекта документа²;
- факторы, связанные с правовыми пробелами.

Что касается независимой антикоррупционной экспертизы, то дальнейшее ее эффективное внедрение возможно лишь при четком выявлении и разрешении такой проблемы, возникшей на практике, как устранение недостаточной проработанности механизма ее проведения и учета ее результатов. Полагаем целесообразным нормативно предусмотреть процедуру рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов с определением сроков учета ее замечаний, а также публикацию заключений независимых экспертов на официальных сайтах органов власти и т.п.³

¹ Постановлениями Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» были утверждены Правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Однако тогда же были приняты (и до сих пор действуют) Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», установивший правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы, и постановление Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» вместе с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, признавшее утратившими силу предыдущие постановления.

² Исключение из действующей Методики данных факторов представляет собой существенную потерю для антикоррупционного анализа, поскольку именно они позволяли указывать на возможность опасных коррупционных проявлений, особенно в связи с другими факторами.

³ См. также: Каменская Е.В., Рождествова А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие // СПС «ГАРАНТ». С. 89; Алешкова Н.П. Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5.

Повышению эффективности антикоррупционной экспертизы законодательства послужило бы и более четкое ее разграничение по содержанию, результатам, последствиям с правовой экспертизой¹. Действующая методическая база антикоррупционной экспертизы также требует развития. Существующие методики не предусматривают описание процедуры проведения экспертизы, ее стадий, этапов и методов проведения, не налажено системное обучение государственных и муниципальных служащих навыкам антикоррупционного анализа. Проводимые в данном направлении тренинги не носят систематического характера. Кроме того, практически не изученным остается опыт разработки и применения зарубежных методик проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов². Хотя, безусловно, существенная работа в этом направлении проведена³.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) представляет собой некий сплав юридической и экономической технологии и систематический процесс выявления и оценки возможных последствий введения тех или иных норм регулирования. Данный инструмент используется на стадии идентификации проблемы для рискованной оценки результатов введения новых регулятивных актов, его цель — выявление положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Феде-

¹ В силу п. 5 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, антикоррупционная экспертиза проводится наряду с правовой экспертизой.

² См. подробнее: Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М., 2012.

³ Исполняя функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического противодействия коррупции, Институт разработал учебную программу «Коррупция: причины, проявления, противодействие», одобренную решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 января 2009 г. Кроме того, совместно с НИЦ ФСБ России Институтом подготовлено научно-практическое пособие «Правовые акты: антикоррупционный анализ», рекомендованное решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 9 сентября 2009 г. к использованию Генеральной прокуратуре РФ и федеральным органам исполнительной власти.

рации¹. Предметная область ОРВ закреплена п. 60(1) Регламента Правительства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, и п. 3(1) Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

В соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318, процедура проведения ОРВ² проводится на ранней стадии нормотворческого процесса, которая основана на детальном анализе альтернативных способов решения проблем и осознанном выборе наилучшего из них.

Наряду с ОРВ начиная с 1 июля 2016 г. предполагается обязательное проведение такой экономической экспертизы, как оценка фактического воздействия (ОФВ) нормативных правовых актов, при разработке проектов которых проводилась ОРВ, в целях анализа достижения целей регулирования, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации³. Таким образом, ОФВ возможно отнести к ретро-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии).

² Данная процедура представляет собой определенный алгоритм действий при разработке проектов нормативных правовых актов, основанный на прозрачности процесса и включающий в том числе публичное обсуждение предполагаемого регулирования с заинтересованными сторонами на всех стадиях подготовки проектов актов.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Сле-

спективной экономической оценке, связанной с определением эффективности и оправданности достижения изначально поставленных целей.

Нормативно установлено, что в случае, если проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регулируют отношения в сферах предпринимательской и иной экономической деятельности, организации и осуществления государственного контроля (надзора) и т.п., то заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направляются в рамках публичных консультаций, проводимых в порядке, определенном Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии¹. Тем не менее считаем целесообразным рассматривать оценку коррупционных рисков комплексно, одновременно вырабатывая механизмы и диагностику предупреждения коррупционных правонарушений.

Управление рисками², будучи комплексной технологией, также является симбиозом юридической, экономической и политической технологий. Анализ и оценка общетеоретических и практических знаний о риске как правовой категории в целом позволяет сформулировать понятие «коррупционный риск», которое подразумевает

дует отметить, что в связи с вступлением с 1 января 2016 г. указанного постановления фактически утратило силу постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», предусматривающее проведение экспертизы по оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

¹ Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

² См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

возможные и предполагаемые действия (бездействие) субъектов права с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий¹. К признакам, присущим «коррупционному риску», целесообразно отнести следующие:

1) действия (бездействие) имеют умышленный характер и их конечной целью является извлечение материальной и иной выгоды.

Оценка рисков предполагает выявление и анализ соответствующих рисков, связанных с достижением установленных целей. Это необходимое условие для определения того, как управлять рисками. Анализируются риски с учетом вероятности их возникновения и влияния с целью определения того, какие действия в отношении них необходимо предпринять. Ситуации оцениваются с точки зрения присущего и остаточного риска.

К типичным факторам, требующим оценки на предмет возможности определения коррупционных проявлений, возможно отнести:

- отсутствие или неполнота нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции;
- наличие в правовой и организационной системе положений, способствующих созданию административных барьеров;
- отсутствие административных и должностных регламентов;
- необходимость повышения прозрачности и подотчетности деятельности в государственном секторе при реализации ряда функций;
- низкая эффективность внутреннего и внешнего контроля за деятельностью должностных лиц и рядовых сотрудников, комплаенс-процедур;
- несовершенство механизмов обратной связи между гражданами и органами государственной власти;
- отсутствие должного правового антикоррупционного просвещения должностных лиц (сотрудников) и др.

В области выявления и предупреждения коррупционных рисков развивается практика федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Ульяновская область), самостоятельно разрабатывающих соответствующие методики по диагностированию коррупционных рисков, которые рассматриваются исключительно через призму государственного управления (разме-

¹ По мнению экспертов ООН, именно оценка коррупционных рисков является основой для принятия и осуществления антикоррупционной программы в целях определения их приоритетности (United Nations Global Compact, “A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment”, 2013).

шение государственного заказа для государственных и муниципальных нужд, социальная сфера и т.д.).

Вместе с тем считаем целесообразным на базе доктринальных исследований выработать единый подход к оценке коррупционных рисков, диагностике предупреждения коррупционных правонарушений в разных сферах общественной жизни.

Юридическое прогнозирование, тесно связанное с правовым мониторингом, данные которого могут служить основой прогнозирования, также является одной из апробированных правовых (юридических) технологий, направленных на принятие работающих законов, построение целостной системы антикоррупционного законодательства, способной ответить на вызовы современности и противостоять угрозам глобального уровня¹. Прогнозирование предполагает разработку научно обоснованных вариантов будущего состояния, динамики развития законодательства, практики его применения специально организованными в этих целях исследовательскими коллективами на основе достижений правовой науки, других отраслей знания, а также данных правоприменительной практики².

Субъектами прогнозной деятельности, базирующейся на основе комплексных, системных исследований, в основном являются научно-исследовательские и образовательные организации и учреждения, специализирующиеся в области права; соответствующие подразделения органов власти.

К разновидностям юридического прогнозирования помимо антикоррупционного правового прогнозирования можно отнести и такую технологию, как научное проектирование развития законодательства, проводимое на основе комплексных, системных исследований, которые не ограничиваются сферой правоправедения и опираются на до-

¹ См. подробнее: Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

² См., например: Шаргородский М.Д. Прогноз и правовая наука // Правоведение. 1971. № 1; Кудрявцев В.Н. Понятие и классификация условий эффективного действия правовых норм // Эффективность правовых норм. М., 1980; Глазырин В.В., Лапаева В.В., Моршаква Т.Г. и др. Методология и методика прогнозирования эффективности действия правовых норм. М., 1986 (депонировано в ИНИОН АН СССР, № 25756); Сырых В.М. Прогнозирование эффективности норм права на стадии их разработки // Труды ВНИИСЗ. Вып. 36. М., 1987; Глазырин В.В. Прогнозирование эффективности правовых норм: возможный подход // Труды ВНИИСЗ. Вып. 41. М., 1988; Павлодский Е.А. Опыт прогнозирования эффективности правового акта с помощью экспертных оценок // Труды ВНИИСЗ. Вып. 41. М., 1988.

стижения других общественных наук, прежде всего экономики, истории, социологии, политологии и психологии. Иллюстрацией источника прогностического характера можно считать подготовленные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации «Научные концепции развития российского законодательства», где раскрываются перспективы развития различных отраслей законодательства, в том числе антикоррупционного¹. Концепции Института выступают в качестве модели будущего правового регулирования, определяют правовые цели и правовые средства достижения нового правового состояния, правового статуса и режима². За рубежом технологии научного проектирования успешно применяются в основном при разработке актов социально-экономического и прежде всего бюджетного законодательства.

В связи с вышеизложенным целесообразно для определения динамики форм правового регулирования и их соотношения с неправовыми регуляторами разработать научный инструментальный юридический прогнозирования³.

В последние годы стремительно развиваются информационно-правовые (справочно-правовые) технологии систематизации законодательства и обработки правовых данных⁴. В теории информационная технология — четко регламентированный процесс, определяющий формы представления данных и порядок выполнения операций по переработке информации людьми и техническими средствами и приводящий к получению информационного продукта с заданными свойствами⁵. Подобные технологии, реализуемые посредством сбора нор-

¹ См. подробнее: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

² См. подробнее: Правовые модели и реальность: монография / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014. С. 116–143.

³ См.: Хабриева Т.Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 12–19.

⁴ СПС «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс», «Эталонный банк правовой информации», «MITProject», «TAXAMAN-I» и «TAXAMAN-II», (Великобритания), «Judith» (ФРГ), «DSCAS», «LEXIS/NEXIS», «Westlaw» (США), «Lex» (Франция) и др., а также международные справочные правовые системы: Словарь-тезаурус Европарламента EUROVOC, Internet система GLIN — всемирной правовой международной сети, и справочная правовая система ЕС Eur-Lex.

⁵ См. подробнее: Информационные технологии в юриспруденции / под ред. С.Я. Казанцева. М., 2011.

мативных правовых актов в компьютерный комплекс с последующей его обработкой на предмет отнесения к отраслевой принадлежности, юридической силе, ситуационной принадлежности¹, существенно облегчают работу специалистов разных отраслей и профессий по анализу действующего законодательства, выявлению его пробелов и противоречий, поиску необходимых правовых решений.

Следствием более полного использования информационных ресурсов (IT-технологий, СПС и т.д.) является и укрепление межведомственного информационного взаимодействия, являющегося ключевым направлением повышения эффективности функционирования системы государственного управления путем перехода к электронной форме оказания государственных услуг и др. Не менее значимое направление — совершенствование системы государственной службы на основе использования информационно-коммуникационных технологий, внедрение которых вместе с автоматизацией кадровых процедур на государственной службе, в том числе в части противодействия коррупции, также представляет собой ключевую задачу².

Не стоит забывать и про такой вид информационных технологий, активно используемых институтами гражданского общества, как общедоступные источники информации о фактах коррупции в сети «Интернет» (веб-сайты, блоги и микроблоги)³.

В заключение следует отметить, что технологии противодействия коррупции, как стандартные, нуждающиеся в постоянном совершен-

¹ См.: Егоров Г.Г. Роль справочных правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства: Вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007.

² В частности, разработано и эффективно эксплуатируется с 2014 г. специальное программное обеспечение «Справка БК», размещенное на официальном сайте Президента РФ, для заполнения справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых в Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Внесение данных в поля электронной формы исключает возможность указания ошибочных данных (предусмотрены форматно-логический контроль и методические подсказки, а также встроены классификаторы и справочники), что значительно упрощает заполнение и формирование в электронной форме справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Очевидны также преимущества использования автоматизированных систем и сотрудниками подразделений по профилактике коррупционных правонарушений: значительно сокращается время и упрощается сбор, обработка и анализ представляемых сведений.

³ См. подробнее: Аналитический доклад РАНХиГС при Президенте РФ «Противодействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт «России». М., 2011.

ствовании в части соответствия объективным реалиям, так и новые, позволяют не только предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и повысить качество законотворчества, его эффективность и оптимизировать управленческие процессы.

§ 2. ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ И ВОСПИТАНИЕ ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ

Наряду с формированием антикоррупционной правовой базы в нашей стране ведется поиск нестандартных решений в области противодействия коррупции. Это проявляется не только в разнообразии принимаемых государством и обществом антикоррупционных мер (например, сочетание разных форм социальных регуляций этического и правового характера), но и в повышении уровня антикоррупционного правосознания и воспитании правомерного поведения, являющихся ответами на современные вызовы коррупции.

Право действует и проявляет свои социальные функции только в органической взаимосвязи с правосознанием, развивающимся под влиянием в том числе исторических особенностей страны, ментальных особенностей народов и др. Как справедливо отмечено, вне правосознания, способного понять нормы права, перевести их на уровень конкретных правовых решений, а затем и юридически значимых действий, право лишается своего социального значения, превращаясь в «мертвое» право¹. Искажения правосознания являются одной из наиболее важных причин, порождающих преступления. В связи с этим в деле противодействия коррупции преодолевать следует не только коррумпированное (коррупционное) поведение, но и сознание. Последнее в свою очередь отражает деформацию ценностей и правовой нигилизм, влечет отчуждение от права и грубое нарушение его принципов и норм, недооценку публичных интересов и преобладание корыстных мотивов, устойчивое предпочтение неформальных отношений и «теневого» права.

Формирование антикоррупционного правосознания и воспитание правомерного поведения возможно только на основе комплексного использования многообразных мер, приоритетной из которых должна стать профилактика коррупции. Несмотря на важность применения отдельных профилактических мер противодействия коррупции

¹ См.: Социология права / под ред. В.М. Сырых. М., 2001. С. 78.

целостную их систему еще предстоит разработать и закрепить на законодательном уровне¹. В связи с этим приобретают особую значимость доктринальные разработки в этой области.

Антикоррупционное правосознание является частью правосознания и определяет отношение отдельного гражданина и всего общества к нормам права, регламентирующим антикоррупционную политику государства и меры по противодействию коррупции. То или иное поведение субъекта определяется не нормами права и содержащимися в них дозволениями, запретами или ограничениями, а субъективными представлениями об этих нормах и заложенных в них правилах поведения, т.е. правосознанием. Правомерное поведение зависит не только от знаний и опыта человека, но и от его индивидуальных психологических качеств (способностей, темперамента, характера), которые нельзя не учитывать. В свою очередь, «исполнение правовых предписаний обуславливается уровнем правосознания и правовой культуры граждан, действующих в качестве частных либо должностных лиц»². Формирование антикоррупционного правосознания у граждан и должностных лиц способно обеспечить сознательное неприятие коррупции, создание обстановки нетерпимости к ней.

Антикоррупционное правосознание включает два структурных элемента:

1) *антикоррупционную правовую идеологию*, представляющую собой совокупность взглядов и научных идей о коррупции как негативном социальном явлении;

2) *антикоррупционную правовую психологию*, отражающую реальное отношение населения к проявлениям коррупции³.

¹ См.: Шиндяпина Е.Д., Черепанова Е.В., Дымберова Э.Д., Белоусова О.В. Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 102–103.

² Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 20; Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1–3 июня 2006 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. XI–XXVI.

³ См. подробнее: Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 416.

В зависимости от глубины знаний в области права и степени их обобщения принято выделять *обыденное и научное правосознание*, в зависимости от круга субъектов — *индивидуальное, групповое и общественное*. В самостоятельную группу выделяется *профессиональное правосознание юриста*¹.

Антикоррупционному правосознанию наряду с общими признаками правосознания присущи и *дополнительные специфические черты*², в частности:

— волепроявление при противодействии коррупционным действиям или намерениям их совершить;

— восприятие, отражение и выражение в форме правовых знаний и правовых оценок поведения людей, в регулятивных возможностях конституционных, административных, уголовных, гражданско-правовых норм, в достаточной эффективности их применения, в реализации прав граждан и коллективных образований;

— проявление в процессе формирования правовой части антикоррупционной политики и оказание определяющего влияния на всю антикоррупционную политику государства;

— распространение на специфическую материальную (извлечение незаконных материальных выгод должностным лицом из своего положения) и нематериальную (иные выгоды нематериального характера, получаемые чиновником) сферы и т.д.

Долгое время в нашей стране формирование правосознания и правовой культуры происходило на системной основе, но с начала 1990-х гг. от нее отказались, вследствие чего стихийное развитие сознания граждан на основе принципов экономики, частной собственности и преувеличенного значения либерализма привело к падению правовой культуры. В изменившейся социокультурной ситуации каждый человек должен был заново переосмыслить для себя базовые жизненные ценности и нормы поведения, определить свое желаемое и реальное место в обществе, применять стратегии адаптации, позволяющие приспособиться к новым условиям жизнедеятельности³. К сожалению, превалирующей целью жизни молодого поколения стало достижение материального (финансового) благополучия любыми (даже криминальными) спосо-

¹ Там же. С. 634.

² См.: Кнышева Е.А. Развитие антикоррупционного правосознания как технология активизации антикоррупционного потенциала российского общества // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 86.

³ См.: Шевченко И.В. Правовая социализация и правосознание молодежи: проблемы теоретического осмысления // Общество и право. 2011. № 2.

бами, распространились правовой нигилизм и культ преступной деятельности¹.

Закономерным для правовой системы переходного периода в развитии любого современного государства является увеличение темпов изменения законодательства, трансформация правовых отношений и правосознания (но с меньшей скоростью, поскольку последние являются более консервативными частями правовой системы), ухудшение согласованности между правовыми нормами, рост нестабильности в нормативно-правовой плоскости².

Концептуальную основу повышения уровня правосознания в обществе призваны заложить Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168³, которыми определяются соответствующие принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации.

Достижение сформулированных в документе целей (в частности, повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности, воспитание в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма) происходит на фоне процессов глобализации и информатизации общества, которая может способствовать интенсификации распространения необходимых знаний и воспитанию населения в русле правомерного поведения. Так, информационный фактор, влияющий на правосознание молодежи, рассматривается в качестве главенствующего источника познания реальности в социокультурном пространстве. Информационные средства современных коммуникаций оказывают существенное влияние на уровень правосознания каждого конкретного индивида и социума в целом. Велико их значение и при формировании таких социокультурных категорий, как общественное мнение и менталитет.

Среди основных факторов, сказывающихся на правовой грамотности и правосознании граждан, следует выделить понятность, доступность и эффективность законодательства, систематический и качественный контроль за его состоянием в целях оптимизации,

¹ См.: Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительно-правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 145.

² См.: Закон: стабильность и динамика / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. 141 и др.

³ Российская газета. 2011. № 151.

выявления пробелов и противоречий, своевременной его инкорпорации и кодификации. В юридической литературе отмечается, что недооценка этого курса будет усиливать деструктивные тенденции, направленные на дальнейшее снижение уровня законности в стране, правосознания граждан и устойчивой правоприменительной практики¹. В связи с этим в механизме обеспечения действия закона и укрепления стабильности правовой системы возрастет роль стандартов юридической техники и современных юридических технологий (в частности, прогнозирования, мониторинга, планирования, ОРВ)².

Система организационно-правовых мер поддержки и поощрения образцов правомерного поведения должна дополняться мерами воспитания и просвещения, когда граждане будут понимать пользу (выгоду) от действий по закону, а не вопреки ему, когда соотношение публичных и частных интересов будет гармоничным, а правильное понимание цели закона и его норм позволят исключить ограниченность их применения либо игнорирование³. Установки на правомерное поведение по своей природе и по степени своей социальной значимости неоднородны. В зависимости от основного мотива, определяющего правомерный характер поведения, выделяются следующие виды правовых установок:

- 1) принципиальные (человек соблюдает требования права потому, что разделяет их, понимает ценность права и правопорядка для общества);
- 2) прагматические (человек считает, что ему выгоднее соблюдать правовые требования);
- 3) конформные (привычка следовать общепринятым требованиям);
- 4) вынужденные (основанные на страхе наказания).

Наиболее устойчивый характер имеют принципиальные установки на правомерное поведение, которые побуждают человека к активным действиям по реализации одобряемых им правовых ценностей и осуществлению таким образом своих правомерных интересов⁴.

¹ См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015; Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25–30.

² Там же.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2011. № 2.

⁴ См. подробнее: Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010.

Для формирования антикоррупционного правосознания, как и в противодействии коррупции в целом, особенно важно *сочетание правовых и неправовых методов регулирования*. «Принципиально важно определить “водораздел” между применением разных форм социальной регуляции, установить, в каких случаях более оправданным является использование правовых механизмов, а в каких — неправовых»¹. Здесь речь идет, прежде всего, о кодексах этики, практика принятия которых в последние годы стала повсеместной как в государственных, так и в частных структурах.

В формировании антикоррупционного правосознания, высокой правовой культуры граждан и их правомерного поведения весьма значителен потенциал институтов гражданского общества (политических партий, общественных организаций, СМИ, бизнес-структур², научного сообщества). Необходимым условием действенной борьбы с коррупцией является активное гражданское участие и эффективный общественный контроль. В связи с этим большое значение имеет эффективная реализация правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия³.

Именно активность общественных институтов и государственная поддержка гражданских инициатив по вопросам противодействия коррупции является показателем зрелости гражданского правосознания и нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Опыт современных европейских государств свидетельствует о необходимости согласованной активной позиции государственных органов и институтов гражданского общества в противодействии коррупции, их непрерывного сотрудничества в этом вопросе. Условиями такого сотрудничества выступают взаимная открытость органов

¹ Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 11.

² В этом отношении показательна Антикоррупционная хартия российского бизнеса, подписанная в 2012 г. руководителями Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты РФ, Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» и Общероссийской общественной организации «Опора России». URL: <http://media.rspp.ru/document/1/8/d/8db23446b6f50286ec4faa5a85023232.pdf>

³ См., например, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», провозгласивший в качестве задач общественного контроля формирование и развитие гражданского правосознания, а также формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (п. 1 и 6 ч. 2 ст. 5).

власти и предпринимателей, обмен мнениями и позициями по спорным вопросам, совместное открытое публичное обсуждение проектов нормативных актов и иных значимых решений.

В юридической науке справедливо подчеркивается, что уроки и ошибки отечественных и зарубежных реформ подтверждают исключительную важность не только и не столько теории и методологии государственных реформ, сколько степени «включенности» общества и разных политических сил в их подготовку, проведение и успешное завершение¹.

Антикоррупционное правосознание реализуется через антикоррупционные просвещение и информирование, пропаганду, образование, а также внедрение стандартов нравственно-этического воспитания сотрудников правоохранительных органов, государственных и муниципальных служащих, предпринимателей, сотрудников частных компаний, граждан.

В арсенале средств и методов формирования антикоррупционного правосознания и, как следствие, антикоррупционного поведения наиболее эффективно используются: программы обучения; тесты/викторины в сети «Интернет», которые могут стимулировать государственных служащих добровольно проверить свое знание и понимание этических и правовых норм и правил антикоррупционного поведения (Гонконг, Сингапур); тематические кампании — объявление какого-либо дня, недели или месяца «днем/неделей/месяцем борьбы с коррупцией», «днем/неделей/месяцем этики» и т.п. (Япония); антикоррупционное информирование (просвещение в форме консультирования чиновников по вопросам антикоррупционного поведения) (США); антикоррупционная пропаганда — чаще всего с использованием СМИ (Гонконг, Южная Корея, Мексика, Малайзия, Филиппины); уличная антикоррупционная реклама; выездные мероприятия в сельской местности с целью активизировать работу по предотвращению коррупции на периферии (Австралия)².

Наиболее распространенными средствами антикоррупционного просвещения являются антикоррупционное консультирование населения и отдельных целевых групп (государственных и муниципальных служащих), лекции, беседы, брифинги и т.д. Опосредованное

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна. М., 2011. С. 50.

² См. подробнее: Бутков А.В. Зарубежный опыт повышения уровня антикоррупционного правосознания граждан // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 227–229; Трунцевский Ю.В. Организация антикоррупционного просвещения как одно из направлений правоохранительной деятельности по профилактике коррупции: зарубежный опыт // Юридическое образование и наука. 2015. № 3. С. 36–38.

информационное воздействие оказывают: разработанные и доведенные до субъектов антикоррупционного просвещения методические рекомендации по вопросам противодействия коррупции, СМИ, Интернет, научная и учебная литература, проведение конкурсов, выставок и т.д.¹

Средствами *антикоррупционной пропаганды* являются *антикоррупционная агитация* и *антикоррупционная реклама* (социальная реклама антикоррупционного содержания)². Агитация направлена на стимулирование антикоррупционного поведения населения через формирование устойчивого антикоррупционного мировоззрения и призвана решать, в частности, следующие задачи: демонстрация возможных путей снижения уровня коррупции в органах государственной власти и в обществе за счет антикоррупционной активности; изменение устоявшихся негативных моделей поведения всего населения при столкновении с фактами коррупции на позитивные антикоррупционные модели поведения; создание необходимых поведенческих ценностей — непринятие коррупции в общественном сознании и поведении³.

В свою очередь, антикоррупционная реклама должна способствовать активному (вовлечение населения в противодействие коррупции) и пассивному антикоррупционному поведению (предоставление антикоррупционной информации широкому кругу лиц).

Целенаправленный процесс *антикоррупционного обучения и воспитания*, основанный на общеобразовательных программах, разработанных в рамках государственных образовательных стандартов и реализуемых в образовательных учреждениях, позволит решить задачи формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня антикоррупционного правосознания и правовой культуры обучающихся, освоить практические навыки, необходимые для борьбы с коррупцией в конкретных жизненных ситуациях, создать антикоррупционный стандарт поведения⁴.

Здесь велика роль системы высшего образования, особенно для подготовки юридических и управленческих кадров. Важно обеспечить универсализацию и высокое качество учебных антикоррупци-

¹ См.: Кабанов П.А. Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции // Юридические исследования. 2015. № 2.

² Подобные средства закреплены в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации.

³ См.: Кабанов П.А. Антикоррупционная агитация как информационное средство противодействия коррупции: понятие и содержание // Административное и муниципальное право. 2014. № 2.

⁴ См. подробнее: Кнышева Е.А. Указ. соч. С. 87–88.

онных программ с тем, чтобы способствовать распространению знаний в сфере преодоления коррупции, развитию навыков анализа коррупционных ситуаций, разработки и использования средств предотвращения и преодоления связанных с ними негативных последствий.

Искоренение коррупции становится идеологической проблемой, порождающей систематическую деятельность всех слоев общества по воспитанию правомерного поведения граждан и устранению причин возникновения коррупции, главной среди которых можно назвать искажение правосознания населения.

§ 3. УСТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ЗАПРЕТОВ, ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Важными правовыми инструментами противодействия коррупции являются запреты и ограничения. В связи с этим вопросы правомерности введения запретов и ограничений конституционных прав человека в Российской Федерации, понятийный аппарат, критерии, основания, система, механизмы и пределы действия подобного рода правовых инструментов требуют научного осмысления.

Законодательство не предусматривает легальных понятий таких способов правового регулирования, как «ограничение» и «запрет». Более того, вопрос о соотношении этих категорий в юридической литературе до сих пор является дискуссионным: одни ученые считают правовые ограничения разновидностью запретов, другие рассматривают их в качестве неполных правовых запретов, третьи либо разделяют правовые запреты и правовые ограничения, либо их отождествляют. Объединяющим признаком данных понятий является то, что они нацелены на упорядочение различных видов отношений в рамках определенной отрасли права.

Обстоятельные научные исследования института правовых запретов представлены в работах теоретиков права¹. Категория «запрет»

¹ См., например: Иоффе О.С. Юридические нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права. М., 1964; Малько А.В. Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. 1995. № 1; Малько А.В. Правовые стимулы и правовые ограничения в сфере государственной службы // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 1995; Его же. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004; Радько Т.Н. О роли запретов в правовом регулировании // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1969; Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43.

в юридических словарях определяется как «способ правового регулирования, представляющий собой государственно-властное веление, указывающее на недопустимость определенного поведения под угрозой наступления ответственности, закрепляющее юридическую невозможность реально возможного поведения, причиняющего ущерб интересам личности и государства»¹.

Разрешение противоречий индивидуальных интересов личности, коллективных интересов общества и публичных интересов государства позволяет говорить о правомерных, соразмерных и справедливых ограничениях конституционных прав граждан. Как подчеркивается в научной литературе, «не существует абсолютных прав и свобод, все они могут быть ограничены»².

Существуют определенные международные требования, ограничивающие возможность усмотрения государств по осуществлению вмешательства в гарантированные различными международными конвенциями³ права и свободы человека⁴. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 17 и ч. 4 ст. 15 Конституции РФ должно быть обеспечено соответствие установленных законодателем ограничений нормам международного права. В связи с этим нельзя не согласиться с тем, что «точно так же, как существуют международные стандарты всеобщих прав, должны существовать и стандарты их ограничений с комментариями целей и условий их применения с тем, чтобы, с одной стороны, уничтожить основу для произвола и злоупотребления властью, творимых “национальными” чиновниками, а с другой стороны, создать общие “наднациональные” механизмы реализации прав человека и их ограничений»⁵.

Вопросы пределов ограничений прав и свобод, критерии их установления в самом общем виде определены в ст. 55 и 56 Конституции РФ, а также косвенно в иных конституционных нормах. Согласно

¹ См., например, Большой юридический словарь ОНЛАЙН. URL: <http://law-enc.net/>

² См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 133.

³ Например, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

⁴ См.: Гуляева Е.Е. Правовые основания ограничения права на свободу и личную неприкосновенность по Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. М., 2013. С. 53; Липкина Н.Н. Законность вмешательства в осуществление прав и свобод, гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года // Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы заседания III Международной школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 79–84.

⁵ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003. С. 72.

ч. 2 ст. 19 Конституции РФ запрещается установление ограничений прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничения конституционных прав и свобод человека должны вводиться исключительно «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», при этом должна соблюдаться мера ограничений — они могут устанавливаться только в той мере, в какой это необходимо для достижения установленных целей.

Конституция РФ предъявляет определенные требования и к форме допустимых ограничений конституционных прав и свобод. В соответствии с ч. 3 ст. 55 ограничения конституционных прав и свобод человека должны закрепляться только в федеральном законе, который обязательно должен быть опубликован для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15).

В литературе существует достаточно критическая точка зрения на то, что указанное конституционное положение в полной мере отвечает общепризнанным международным нормам. В частности, отмечается, что в основе соответствующего конституционного принципа лежит примат публичных интересов над личными, а в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека среди оснований допустимых ограничений прав и свобод на первое место вынесено обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других¹.

Особое значение в рассматриваемом вопросе имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, в значительной мере восполняющие пробелы в доктринальном осмыслении положений Конституции РФ и основанного на ней законодательства. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в ряде его решений, ограничения конституционных прав и свобод возможны только федеральным законом, должны быть соразмерными конституционно закрепленным целям таких ограничений, социально оправданными и отвечать требованию справедливости; не имеют обратной силы; не могут толковаться расширительно и приводить к умалению других прав и свобод; не должны затрагивать само существо конституционного права и приводить к утрате его реального содержания (определения Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О, от 4 декабря 2003 г. № 456-О, Постановления Конституционного

¹ См.: Бондарь И.С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 8. С. 39.

Суда РФ от 24 июня 2009 г. № 11-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П и др.).

Следует признать, что как в теории, так и на практике отсутствует четкое и непротиворечивое понимание ограничений прав и свобод. В Конституции РФ этот термин используется в разных смысловых значениях: согласно ст. 55 в условиях нормального режима правовой регуляции, не связанного с введением чрезвычайного положения, федеральный закон может ограничивать любые права и свободы без указания временных пределов таких ограничений, а в соответствии со ст. 56 отдельные ограничения прав и свобод допускаются лишь в условиях чрезвычайного положения, в заданных пределах и только на определенный срок.

С точки зрения защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации проблему создает не столько двусмысленность данного термина в тексте Конституции РФ (эта проблема решается путем системного толкования конституционного текста), сколько формулировка ч. 3 ст. 55, допускающая возможность ограничения основных прав и свобод федеральным законом по широкому кругу оснований без четкого указания на конституционные пределы таких ограничений¹.

Таким образом, под ограничением конституционных прав и свобод граждан следует понимать осуществляемое с соблюдением формальных и материальных критериев установление в законодательных актах условий, запрещений и обязанностей, стесняющих реализацию субъективных конституционных прав и свобод, а равно увеличение полномочий органов государственной власти и их должностных лиц, результатом чего является уменьшение вариантов возможного поведения, составляющих содержание субъективных конституционных прав и свобод граждан.

Ограничения основных прав федеральным законом не могут выходить за рамки тех пределов осуществления конституционных прав и свобод, которые очерчены в Конституции РФ. Такие ограничения не должны, во-первых, нарушать принцип равенства субъектов прав, то есть граждан; во-вторых, вводить дополнительные гарантии против злоупотребления правами. Они могут лишь конкретизировать те гарантии, которые закреплены в Конституции РФ. Важнейшим гарантом защиты от произвольного вторжения закона в сферу основных прав и свобод является норма ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, со-

¹ См.: Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7.

гласно которой «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Необходимо обратить внимание на то, что теория ограничения прав человека оперирует множеством понятий, помимо указанных: «лишение» права, «изъятие» из права, «ущемление» прав, «нуллификация» или отмена права, «приостановление» пользования правом¹. С точки зрения теории должны быть даны однозначные ответы, является ли лишение права вариантом полного ограничения или нуллификацией права, как это соотносится с конституционным запретом. Вероятно, нуллификация, лишение и отмена похожие, но не тождественные понятия, и они в корне отличаются от ограничения права.

Например, понятие «лишение» права в тексте Конституции РФ отсутствует. В части 2 ст. 55 используется понятие «отмена» права: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Однако норму ч. 2 ст. 20 Конституции РФ, в которой говорится о смертной казни, сложно назвать «ограничением права на жизнь». По существу эта формулировка означает отмену права на жизнь — права, гарантированного ч. 1 этой же статьи². Федеральные законы устанавливают примеры абсолютного и бессрочного лишения или отмены права. В частности, согласно п. «а» ч. 3.2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ бессрочно лишены пассивного избирательного права лица, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями.

Ограничения конституционных прав, выступающие в роли средства правового регулирования, когда законодатель целенаправленно ограничивает объем предоставленного лицу права, следует отличать от ограничений, которые являются результатом регулирующего воздействия правовых норм.

¹ См. подробнее: Никитина Е.Е. Права человека и гражданина как институт конституционного права // Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2011. С. 103.

² Следует заметить, что международные стандарты и требования об отмене смертной казни обоснованы именно естественно-правовой природой права на жизнь как абсолютного права.

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Ограничения и запреты, установленные в целях противодействия коррупции, — основные правовые средства в указанной области. Главная цель законодательного установления ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, заключается в создании условий для беспристрастного принятия им управленческих решений, в обеспечении эффективного исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей, исключающем возможность злоупотребления полномочиями.

С этой точки зрения запреты — это закрепленные нормами права предписания, не позволяющие конкретному субъекту совершать перечисленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения¹. Ограничения, в свою очередь, представляют собой установленные нормами права обстоятельства, при наличии или возникновении которых соответствующие субъекты ограничены в реализации прав.

Как отмечается в юридической литературе, назначение запретов в сфере регулирования государственной службы состоит именно в том, чтобы установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих, создать условия для независимости служебной деятельности и вместе с тем гарантировать обеспечение государственным служащим их гражданских прав². Под ограничениями при этом следует понимать установленные нормами права запреты совершения определенных действий, а под обязательствами — установленные для государственных служащих пределы, выйти за которые нельзя³.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ по вопросу конституционности рассматриваемых ограничений сводится к тому, что «специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на

¹ См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2008. С. 234.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2005. С. 151.

³ Там же. С. 45.

них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы»¹.

Гражданин при поступлении на государственную службу добровольно избирает профессиональную деятельность, которая предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении им конституционных прав и свобод, что связано с исполнением особых публично-правовых обязанностей. Следовательно, само по себе введение для государственных служащих запретов, обусловленных прохождением государственной службы, допустимо, если оно согласуется с основными целями правового регулирования государственной службы в Российской Федерации как социальном правовом государстве, отвечает законным интересам, касающимся ее организации и эффективного функционирования, и не выходит за рамки возможных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в конституционно значимых целях.

Запреты и ограничения антикоррупционной направленности имеют абсолютный и общий характер. В равной степени они распространяются на всех государственных и муниципальных служащих независимо от их служебного положения.

Следует различать понятия «ограничения, связанные с прохождением службы» и «правовые ограничения служащих», так как правовые ограничения — это более широкое понятие, означающее установленную действующим законодательством систему правоограничивающих норм, обусловленных задачами, принципами организации и функционирования службы, направленных на обеспечение должного исполнения служащими своих функций, нарушение или несоблюдение которых влечет правовые последствия. Так, с учетом того, что некоторые обстоятельства, с которыми связывают ограничения, наступают вне зависимости от воли сторон (например, при достижении предельного возраста пребывания на службе, наличии заболевания, препятствующего прохождению службы), возникает неопределенность в возможности соблюдать данные ограничения, поскольку в данном контексте «ограничения» следует толковать в более широком смысле — как «правовые ограничения», которые на инфор-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и статьи 20.1 Закона Российской Федерации “О милиции” в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина».

мационно-правовом уровне включают как ограничения, так и запреты, в том числе связанные с прохождением государственной или муниципальной службы.

В развитие требований Конвенции ООН против коррупции, рекомендаций ГРЕКО, ОЭСР, других международных организаций в Российской Федерации был принят ряд законодательных актов, существенно расширяющих сферу использования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей¹. Если раньше они устанавливались преимущественно в отношении государственных служащих, то в настоящее время распространяются на муниципальных служащих, работников государственных корпораций, компаний, фондов, иных организаций, занятых в сфере оказания общественно значимых услуг².

Таким образом, в законодательстве сформировался достаточно устойчивый перечень ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции. В то же время их анализ показывает, что современное состояние антикоррупционной нормативной правовой базы, создававшейся на волне призыва к активизации борьбы с коррупцией, при всей ее масштабности характеризуется такими негативными чертами, как противоречивость и бессистемность построения. Требуется скорректировать тактику и провести глубокую

¹ Федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Указы Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», от 18 мая 2009 г. № 559 «О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» и др.

² В качестве примера можно указать ограничения, налагаемые на медицинских и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности (им запрещено принимать от производителей лекарств подарки, денежные средства, в том числе на оплату развлечений, проезд к месту отдыха и т.д.).

инвентаризацию этого законодательства с целью его дальнейшей оптимизации и повышения эффективности реализации.

Это необходимо сделать и в отношении установленных ограничений и запретов, направленных на противодействие коррупции. Их содержание во многом имеет эклектичный, несистемный характер, а в некоторых случаях — и явно избыточный. Причем процесс постоянного дробления этих ограничений и запретов без их четкой систематизации только усиливает хаотичный подход к их регулированию.

Закрепление норм, касающихся установления антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей, осуществляемое федеральным законодательством о виде государственной службы (например, Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»), должно учитывать, а не формально копировать практику правового регулирования иных видов службы. Регламентация таких ограничений должна строиться с учетом основных элементов правового статуса служащего.

Нередко в этой части антикоррупционного законодательства можно наблюдать серьезную путаницу, когда ограничения определяются как запреты, а запреты — как ограничения, хотя на самом деле они таковыми не являются. Подобных примеров в научной литературе уже приведено немало¹.

Противоправность коррупционного поведения государственных служащих обусловила необходимость применения различных правовых средств, регламентирующих посредством установления запретов, ограничений и обязываний их поведение как в служебное время, так и за его пределами.

В особую группу следует выделить ограничения, касающиеся исполнения действующими и бывшими государственными служащими антикоррупционного законодательства. Спорной можно считать ситуацию, когда субъекты Российской Федерации в целях противодействия коррупции в своих законах о муниципальной службе устанавливают взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, как это сделано, например, в соответствующем Законе о муниципальной службе Приморского

¹ См., например: Лисов В.В. Конституционно-правовая природа ограничений основных прав // Современное право. 2014. № 5. С. 30–35; Агеев В.Н. Правовые механизмы противодействия коррупции в Российской Федерации: региональный опыт (на примере Республики Татарстан) // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 16–23.

края (ст. 12), Пензенской области (ст. 12.1) и некоторых других субъектов Российской Федерации, тем самым выходя за рамки своих полномочий, вторгаясь в предметы ведения Российской Федерации.

Однако поставленные вопросы об уровнях регулирования запретов и ограничений не могут быть решены схематично, поскольку антикоррупционные стандарты должны быть едиными, но отражать специфику регионального и муниципальных уровней. Действительно, при строго юридико-формальной интерпретации согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ законотворчество в сфере прав человека и гражданина должно оставаться исключительно на федеральном уровне. Однако существуют определенные объективные причины для вторжения субъектов Федерации в сферу регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина¹.

Этот подход обосновывается в ряде правовых позиций Конституционного Суда². В частности, он сформулировал правовую позицию о возможности законодательного регулирования конституционных прав граждан, которое не является федеральным регулированием (в смысле ст. 71 Конституции РФ). Кроме того, Конституционный Суд указал, что «в законах субъектов Российской Федерации ... должны учитываться такие конституционные принципы, как принцип равенства (ч. 1 ст. 19) и принцип соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55)»³. Эта формулировка, как отмечается в научной литературе, позволяет сделать вывод о том, что «соответствующие вопросы не могут решаться без определенного проникновения субъекта РФ в сферу правового регулирования прав и свобод человека и гражданина»⁴. Таким образом, субъект Российской Федерации вторгается в сферу регулирования ограничений основных прав и свобод человека, в том числе когда

¹ См.: Пяткина С.А. Конституционное регулирование прав и свобод человека и гражданина // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 344.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П и от 24 декабря 2012 г. № 32-П, определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 436-О-О по избирательным правам. Аналогичную позицию Конституционный Суд высказывал и по иным правам, в частности по трудовым, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации, как это предусмотрено ст. 72 (п. «к» ч. 1) Конституции РФ. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 апреля 2013 г. № 7-П.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П по делу о проверке ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа.

⁴ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 362.

детализирует, уточняет федеральные нормы в рассматриваемой области и создает механизм их реализации.

Актуальна проблема введения ограничений и запретов в качестве антикоррупционных стандартов для муниципальных служащих, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Законодатель указывает на отношение этих норм лишь к гражданам Российской Федерации. Однако муниципальным служащим может быть и иностранный гражданин того государства, с которым заключен международный договор, что может вызвать неопределенность на уровне применения указанных норм.

Согласно законодательству муниципальный служащий не вправе «заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства». Но если муниципальный служащий иностранный гражданин, то необходимо дать ответ на вопрос о том, может ли он заниматься оплачиваемой деятельностью, которая частично финансируется за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, а частично — за счет средств российских граждан или российских организаций.

Приведенный пример — пробел правового регулирования, который следует устранить. Для решения данных проблем требуется тщательный анализ федерального и регионального законодательства с целью более четкого регулирования этих вопросов, учитывая, что речь идет о правах человека и гражданина, неоправданное ограничение которых конституционными основаниями способно нанести ущерб правовой системе.

Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 утвержден Перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Письмом Минтруда России от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций) уже определены функции федеральных органов исполнительной власти, являющиеся коррупционно опасными.

Содержащийся в указанных Методических рекомендациях перечень не является исчерпывающим и имеет рекомендательный характер. Вместе с тем с некоторыми изъятиями он может применяться для определения коррупционно опасных функций в конкретной организации, созданной на основании федерального закона для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, к должностям, связанным с коррупционными рисками. При этом надо учитывать, что указанные организации не возбуждают и не рассматривают дела об административных правонарушениях, не проводят административное расследование, не возбуждают уголовные дела и не проводят расследования по ним.

Введение в законодательство конкретного запрета, ограничения или обязанности обусловлено выбором средств правового регулирования (обязывание, дозволение, запрещение, ограничение). Однако в настоящее время такой выбор субъективен и практически не обосновывается в документах, сопровождающих проекты нормативных актов. Сложным представляется разграничение запрета и ограничения, что подтверждается сопоставлением их доктринальных классификаций. С юридической точки зрения выбор средства правового регулирования должен быть определен рядом условий, которые могут быть восприняты и эффективно использованы в правоприменительной практике.

Научный анализ позволяет предложить перечень функций, осуществляемых государственными органами или должностными лицами, связанных с коррупционными рисками. К таким функциям можно отнести:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг;
- выполнение административно-распорядительных, организационно-хозяйственных функций;
- предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
- осуществление мероприятий внутреннего контроля;
- осуществление бюджетного планирования;
- подготовку и принятие решений о распределении финансовых и иных материальных ресурсов;
- организацию продажи федерального имущества, иного имущества, принадлежащего Российской Федерации;
- управление государственной и муниципальной собственностью;
- проведение обязательной экспертизы;
- выдачу разрешений, хранение и распределение материально-технических ресурсов.

§ 3. Установление системы запретов, ограничений и обязанностей...

В то же время наряду с использованием перечисленных функций целесообразно проведение дополнительной оценки коррупционных рисков, возникающих в деятельности служащих (работников), замещающих соответствующие должности, с использованием следующих дополнительных критериев:

а) наличие ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор;

б) наличие интереса, который является движущей силой деятельности участников потенциальных коррупционных действий;

в) возможный ущерб, который может нанести интересам государства, общества и личности коррупционное поведение работника, замещающего соответствующую должность;

г) наличие полномочий по принятию решения относительно ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор.

С учетом указанного подхода важно проанализировать деятельность, осуществляемую органами и организациями на предмет функций и полномочий, потенциально подверженных коррупционному риску, для проведения более глубокого анализа управленческих процессов. Это позволит сократить число лиц, попадающих под действие запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, и усилить контроль подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Предложенные критерии могли бы использоваться при дальнейшем совершенствовании подходов руководства по оценке рисков ООН (UN Global Compact)¹, стандартов управления рисками ISO 31000:2009², ГОСТ Р. 31000:2010³ и FERMA⁴. Кроме того, отмеченные критерии могут быть учтены в методических рекомендациях Минтруда России по вопросам проведения оценки коррупционных рисков.

В теории права и законодательстве запреты, ограничения и обязанности на государственной службе рассматриваются как существенный элемент государственно-служебного правопорядка. В связи с этим возникают вопросы об определении границ правового регулирования, в том числе о целесообразности дальнейшего расширения

¹ UN Global Compact. Risk Assessment Guide. NY, 2013. URL: <http://www.unglobalcompact.org/library/411>

² URL: http://www.iso.org/iso/ru/catalogue_detail?csnumber=43170

³ URL: <http://protect.gost.ru/document.aspx?control=7&baseC=6&page=3&month=9&year=-1&search=&id=179229>

⁴ URL: <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-russian-version.pdf>

указанных запретов, ограничений и обязанностей, а также об оптимальности применяемых в их рамках мер.

Следует указать и на такую проблему государственной службы, как правомерность установления тех или иных запретов и ограничений, поскольку они могут принять гипертрофированные формы. По этой причине некоторые ученые указывают на необходимость соблюдения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. При этом конкретные запреты и ограничения можно будет оценить с точки зрения того вреда, который влечет запрещенное поведение государственного служащего, и правильно отнести к той отрасли права, санкции которой будут закреплены¹.

Ряд запретов и ограничений, введенных в целях противодействия коррупции, критикуются с точки зрения их избыточности; некоторые запреты не вписываются в сложившуюся правовую систему. Речь идет о таких законодательных инициативах, как запрет приема на гражданскую и муниципальную службу граждан, имеющих задолженность по налогам и коммунальным платежам, запрет детям государственных служащих учиться и получать медицинскую помощь за рубежом и т.п.

Наметившаяся тенденция бессистемного установления запретов и ограничений не только не стимулирует правильное поведение, но и может привести к выстраиванию системы чрезмерных ограничений на государственной (муниципальной) службе.

Встречаются полярные мнения об отмене антикоррупционных запретов и ограничений для некоторых категорий государственных служащих и о их распространении в полном объеме на лиц, не имеющих статуса государственных служащих. Так, отмечается, что «практика ослабления (но не отмены) отдельных запретов для служащих младших групп существует и в некоторых зарубежных государствах. По этому пути идет и российский законодатель... Однако в целом для Российской Федерации еще не наступило время ни для отмены, ни для ослабления действия каких-либо запретов антикоррупционного характера для всех категорий государственных и муниципальных служащих»². Таким образом, требуется дальнейшая корректировка нормативных правовых актов, содержащих запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, с учетом практики их применения.

Нельзя не согласиться с тем, что закрепляться ограничения и запреты должны дифференцированно в зависимости от сферы дея-

¹ См.: Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158–167.

² Цит. по: Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 367.

тельности, объема и содержания реализуемой лицом компетенции. В то же время это не исключает возможности соответствующей регламентации в рамках единого нормативного правового акта. Такой подход к определению антикоррупционных стандартов повышает системный характер регулирования данных отношений. Следует признать, что в Российской Федерации сложилась система множественности актов, связанных с ограничениями и запретами. Так, например, для главы местной администрации, являющегося муниципальным служащим (должность замещается по контракту), ограничения и запреты в разрозненном виде, а где-то повторяясь, устанавливаются как минимум в трех Федеральных законах — «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О противодействии коррупции» и «О муниципальной службе в Российской Федерации». Такое фрагментарное правовое регулирование малоэффективно с точки зрения правоприменения.

Мировой опыт доказывает необходимость реализации системного подхода при выборе административных запретов и ограничений. При этом не следует ожидать, что можно раз и навсегда построить такую совокупность запретов и ограничений, которая будет иметь универсальный характер. Коррупция как любое социальное явление приспосабливается к изменяющимся условиям в том числе и к законодательству. Именно поэтому государством нормативно устанавливаются и уточняются адекватные сложившейся социально-экономической, политической и правовой обстановке правовые регуляторы, в том числе запреты и ограничения¹. Введение в законодательство конкретного запрета, ограничения или обязанности должно быть четко обусловлено выбором средств правового регулирования (обязывание, дозволение, запрещение, ограничение).

§ 4. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И ПУТИ ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЯ

В системе понятийного аппарата публичного управления все более актуальное значение приобретает понятие «конфликт интересов» как одно из важнейших правовых средств противодействия коррупции. Содержание этого понятия кажется ясным до такой степени,

¹ См. аналитическую записку «Сравнительный анализ законодательства о государственной службе зарубежных стран и Российской Федерации и разработка рекомендаций по совершенствованию правовой основы государственной службы Российской Федерации, связанной с обеспечением условий для антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих» / А.Ф. Ноздрачев., Л.А. Чиканова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014.

что его нормативное определение может показаться бесполезным, поскольку слова «интерес» и «конфликт» понятны всем. На самом деле «конфликт интересов» — одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое имеет место в отечественном законодательстве.

Под конфликтом интересов в ст. 10 Закона о противодействии коррупции понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Рассмотрим содержание понятия «конфликт интересов» в контексте новой редакции ст. 10 Закона о противодействии коррупции (в ред. от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ).

Круг лиц, охватываемых этим понятием, имеет ключевое значение. Если в первоначальной редакции Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 19) и Закона о противодействии коррупции (ст. 10) понятие «конфликт интересов» было непосредственно связано с отношениями государственной или муниципальной службы и субъектами отношений конфликта интересов были исключительно государственные и муниципальные служащие, то новое определение становится максимально широким. Оно распространено на все отношения, связанные с исполнением должностных (служебных) обязанностей лицами, обязанными принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Однако новое определение понятия «конфликт интересов» далеко не безупречно. Оно не только не отвечает критерию краткости, но и вызывает ряд вопросов. И первый среди них — кто эти лица, замещающие должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов? Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ к числу этих лиц относит государственных и муниципальных служащих (ст. 8, 9).

В отношении лиц, замещающих государственные должности, долгое время существовала правовая неопределенность. В статье 12.1 Закона о противодействии коррупции, устанавливающей ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, обязанность сообщать о личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обя-

занностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению такого конфликта не содержалась.

Единственной обязанностью лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (государственную должность субъекта Российской Федерации), связанной с предотвращением конфликта интересов, была передача ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции в случае непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого является указанное должностное лицо, оно подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия.

Таким образом, Закон о противодействии коррупции, не устанавливая обязанности лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (государственную должность субъекта Российской Федерации), принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является (кроме случая передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), предусматривал ответственность за ее несоблюдение, что с правовой точки зрения неправильно. Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ (ст. 1, 2, 3, 4, 6) в этот вопрос внесена ясность: лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Указанные подходы к определению понятия «конфликт интересов» предусмотрены Трудовым кодексом РФ (ст. 349.1, 349.2) для работников государственных корпораций и государственных компаний, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Новое определение понятия «конфликт интересов» охватывает довольно широкий круг лиц, обязанных «...принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов», но представляется, что этот круг четко не определен. Вместо того чтобы включить

в понятие субъекта конфликта интересов однозначное определение, законодатель пошел по пути многочисленных ссылок на определения конкретных обязанных лиц, содержащиеся в отдельных законах — в законодательстве о государственной и муниципальной службе, государственном управлении (регулировании) в государственных ведомствах, государственных корпорациях, компаниях и т.д.

Сам термин «лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов» довольно сложное и не совсем ясное, что, в свою очередь, затрудняет понимание сущности конфликта интересов. Имеются веские основания полагать, что перечень этих лиц является открытым, так как речь идет о положении об иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Например, требует уточнения вопрос, считаются ли субъектами конфликта интересов лица, не являющиеся государственными служащими, муниципальными служащими, но предоставляющие государственные, муниципальные (публичные) услуги (аудиторы, нотариусы, оценщики, эксперты, арбитражные управляющие, третейские судьи и др.) во время выполнения ими публичных услуг.

Являются ли субъектами конфликта интересов лица, которые постоянно или временно замещают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или лица, специально уполномоченные на выполнение таких обязанностей в юридических лицах частного права независимо от организационно-правовой формы, в соответствии с законом?

Могут ли являться субъектами конфликта интересов должностные лица юридических лиц, физические лица в случае получения от них, скажем, государственными должностными лицами или с участием этих лиц другими лицами неправомερных доходов? Есть и другие, на наш взгляд, неясности в определении круга субъектов конфликта интересов.

Полагаем, что для обозначения круга лиц, обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, можно использовать более универсальное понятие — «лицо, наделенное публичными (государственными, муниципальными) полномочиями». Такое обозначение субъекта ответственности за допущение ситуаций конфликта интересов является достаточно определенным.

Это понятие соответствует международным конвенциям о противодействии коррупции. Определение понятия «должностное лицо, наделенное публичными (государственными, муниципальными) полномочиями» подразумевает любое лицо, которое: занято в органах законодательной, исполнительной или судебной власти, включая лиц, замещающих государственные должности, и сотрудников их аппаратов; занимает судебные должности, в том числе прокурорские и следственные; выполняет публичную функцию, в частности в государственном ведомстве или организации; ведет какую-либо деятельность в государственных интересах, полномочия по которой ему передаются государством (например, выполнение задания в связи с государственными закупками); оказывает государственную услугу согласно законодательству и др.

Заслуживает обсуждения предложение о распространении положений законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов на официальных представителей политических партий и кандидатов на государственные (политические) должности (лиц, состоящих в резерве кадров, находящихся под непосредственным патронажем Президента РФ («первая сотня», «президентская тысяча»), а также на любое лицо, рассчитывающее стать должностным лицом (состоящее в федеральном резерве управленческих кадров, в кадровом резерве субъекта Российской Федерации). Включение названных лиц в число «обязанных принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов» соответствовало бы международным конвенциям.

Итак, конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Оценка «надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения обязанностей» неизбежно связана с субъективной характеристикой отношения к действиям (решению) субъекта конфликта интересов, поскольку не существует объективных и точных критериев измерения беспристрастности и объективности. В одних случаях не обусловленное каким-либо личным пристрастием и объективное (формально адекватное действительности) решение не может быть признано таковым, в других — пристрастное и совершенно субъективное решение (действие) может быть оценено как справедливый, честный, разумный и целесообразный акт.

Действительно, транспарентность решения не всегда дает возможность оценивать его как объективное, необходимое, соответствующее установленным требованиям и непредвзятое, хотя, несомненно, она

повышает объективность и беспристрастность. Однако не все решения в публичной сфере могут быть (и должны быть) транспарентными. Это диктуется требованиями защиты государственных и общественных интересов. Тенденция к закрытости решений особенно характерна для частной сферы, что в принципе следует считать незаконным.

Возникновение личной заинтересованности, влияющей на надлежащее объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей, должно устанавливаться на основании того факта, что лицо сознательно совершает деяние, даже если оно и не имело прямого умысла на ненадлежащее, необъективное и предвзятое исполнение обязанностей.

Конфликт интересов должен устанавливаться исключительно на основе реальности фактов, а не на том, что можно думать относительно возможности действий лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Такой подход может снять вопрос о субъективности оценки, связанной с потенциальностью, которая вытекает, в частности, из установленных определений элементов содержания конфликта интересов.

Понятие «личная заинтересованность» представляется неоправданно широким с точки зрения круга охватываемых им лиц. Понятно, что оно должно предусматривать и включает именно личные интересы, т.е. прямо или косвенно относящиеся к заинтересованному лицу. Оно также касается интересов его семьи, в частности родителей, супругов, детей. Но включение в понятие «личная заинтересованность» интересов третьих лиц, т.е. состоящих в родстве или свойстве (братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), а также граждан и организаций, с которыми обязанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями, представляется проблематичным.

Вопрос интересов третьих лиц является в большей степени деликатным. При выявлении таких интересов следует иметь определенный подход в каждом конкретном случае, считаясь с характером семейных, родственных, дружеских (например, коллеги по работе) или сугубо личных связей. Признание наличия интереса третьего лица, влияющего или повлиявшего на осуществление должностных полномочий, возможно только в результате подтверждения тесных и длительных отношений.

Вместе с тем установленное определение понятия «личная заинтересованность» представляется достаточно узким в том смысле, который придается слову «интерес» Законом о противодействии

коррупции в новой редакции. Во внимание принимается только имущественная (материальная) заинтересованность лица. При этом игнорируется все то, что может вызывать его прямую личную заинтересованность в ином (семейном, политическом, профессиональном, конфессиональном и др.) плане.

Материальная заинтересованность, бесспорно, основной и самый существенный признак конфликта интересов в отношении противодействия коррупции. Конфликт интересов с материальным мотивом — это основа коррупции. Это не коррупционный деликт, но ситуация, которая всегда находится в плоскости коррупционных деликтов. Однако этот мотив не может быть единственным признаком конфликта интересов. Такое определение личной заинтересованности не позволяет быстро выявить и точно установить наличие конфликта интересов во множестве других ситуаций, не связанных с интересами материального характера.

На неправомерность ограничения личной заинтересованности интересами корыстного характера обращал внимание Верховный Суд РФ. Так, в п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹ установлено, что личная заинтересованность может носить не только корыстный характер: она может проявляться и в стремлении должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.

Кроме того, указано, что под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует также рассматривать протекционизм, под которым понимается незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной (нематериальной) заинтересованности. Таким образом, правоприменитель на практике де-факто существенно расширяет границы понятия «личная заинтересованность». И хотя в позиции Верховного Суда РФ раскрыты не все понятия (такие, как «семейственность», «карьеризм»), она по большей части должна послужить основой определения «конфликт интересов» и найти соответствующее отражение в положениях Закона о противодействии коррупции.

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.

Нормативное определение понятия «личная заинтересованность» включает в себя указание не только на прямую, но и на косвенную корыстную личную заинтересованность. Достаточно сложно сказать, что при этом понимают законодатели¹.

Конструкции нормативных определений понятия «конфликт интересов» и связанного с ним понятия «личная заинтересованность» позволяют предположить, что под косвенной личной заинтересованностью законодатель имеет в виду возможность получения третьими лицами, связанными отношениями родства, близкого свойства, имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями с «лицом, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов», доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав в результате ненадлежащего, необъективного и предвзятого им исполнения его должностных (служебных) обязанностей. Однако такое предположение может быть и ошибочным, поскольку имеет оценочный характер.

Необходимо уточнить понятие «связанные лица», учитывая их открытый перечень в ч. 2 ст. 10 Закона о противодействии коррупции. Не ясно, какие лица связаны «близкими отношениями», помимо отношений родственных, свойских, имущественных, корпоративных. В этом вопросе целесообразна конкретность, определенность. Среди таких лиц указываются родители, супруги, дети и другие близкие родственники, которые в любом случае имеют материальную заинтересованность и могут получить доход в виде денег, имущества и т.д. от денежного содержания лиц, замещающих соответствующие должности, за исполнение ими служебных обязанностей.

Помимо этого нуждается в уточнении понятие ненадлежащего необъективного и пристрастного исполнения должностных обязанностей, вследствие которого именно третьи лица получают возможность обогащения. Такая конкретизация довольно сложна в отрыве от понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность».

Согласно ч. 1 ст. 10 Закона о противодействии коррупции главным условием квалификации ситуации в качестве конфликта интересов является не просто наличие личной корыстной заинтересованности, а обязательно ее влияние или возможность повлиять на надлежащее исполнение должностных обязанностей. Как видно, новое опреде-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009. С. 202.

ление конфликта интересов в редакции Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ имеет в значительной степени вероятностный характер. И в этом контексте можно говорить о разных ситуациях, при которых личная заинтересованность влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.

«Действительный конфликт интересов» — это ситуация, в которой констатируется наличие какого-либо личного интереса и его реальное воздействие на то, как данное лицо выполняет свои профессиональные и служебные обязанности. Такое воздействие зависит от характера интересов (например, политическая принадлежность, профессиональные связи, вера, семейная ответственность, личное имущество, капиталовложения, долги и др.) или их количественной оценки (например, интерес в семейном бизнесе, размер прибыли или убытков и т.д.). При этом лицо, замещающее должность, не принимает меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, сознательно допускает наступление ситуации, в результате чего получает искомый доход.

«Возможный конфликт интересов» — это ситуация, в свете которой личная заинтересованность лица, замещающего должность, в тот момент, когда ставится такой вопрос, не является достаточной для возникновения конфликта интересов, поскольку пока еще нет связи между его должностными обязанностями и личными интересами. Но гипотетически личная заинтересованность может проявиться и повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей, особенно в ситуациях их эволюции или изменения. Во всех подобного рода случаях необходимо проводить проверку, не могут ли личные интересы должностного лица повлиять на то, как он будет исполнять свои обязанности в новых служебных условиях или новые должностные обязанности с тем, чтобы убедиться, что реальный конфликт интересов не наступил и остается по-прежнему лишь потенциальным.

«Кажущийся конфликт интересов» — это ситуация, в которой личной заинтересованности лица, замещающего должность, не существует или имеющиеся по этому поводу факты являются недостоверными, так как есть лишь видимость того, что данное лицо имеет некую личную заинтересованность, способную повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. Чтобы правильно оценить такую ситуацию, целесообразно провести служебное расследование. Важно установить, что должностные обязанности лица не являются несовместимыми с его личной ситуацией, что он не совершает правонарушений и не про-

являет недобросовестности, необъективности и пристрастности при исполнении своих должностных обязанностей. До тех пор пока эти факты не доказаны, налицо видимость конфликта интересов, и предъявлять обвинения данному лицу нельзя.

Конфликт интересов имеет протяженность во времени. Он должен быть предупрежден или урегулирован в отношении личной заинтересованности, появившейся перед, во время и после выполнения должностных обязанностей. Это «три времени конфликта интересов».

Риск конфликта интересов априори гораздо меньше в соответствии с личной заинтересованностью перед или после осуществления должностных обязанностей, связанных с принятием решения. Границы в принципе очевидны. Поведение должностного лица в процессе выполнения своих служебных обязанностей может сопровождаться личной заинтересованностью в получении личной выгоды в результате их выполнения или принятия «заинтересованного» решения.

Время реального замещения должностей и выполнения служебных обязанностей — это период, когда ситуации конфликта интересов могут возникать наиболее интенсивно. Но это не означает, что личную выгоду должностного лица в этих ситуациях можно выявить немедленно.

Личная выгода может проявиться и позже, поэтому нет необходимости в констатации обязательного совпадения ненадлежащего, необъективного и пристрастного исполнения должностных обязанностей и одновременного получения личной выгоды. Такое совпадение возможно, но может быть растянуто во времени.

В связи с этим рассмотрим вариант «прекращения дела за давностью интересов», когда конфликт интересов уже «не конфликт», когда факты личной заинтересованности и ненадлежащего, необъективного и пристрастного выполнения должностных обязанностей хотя и имели место, но потеряли значение, особенно в ситуации, когда служебная деятельность не продолжена.

В части 3 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе» определен срок давности (два года) между увольнением с гражданской службы и замещением должностей, выполнением работы на условиях гражданско-правового договора в организациях, в которых государственный служащий непосредственно выполнял отдельные функции государственного управления (административные, надзорные, контрольные и др.). По истечении двухлетнего периода ситуация конфликта интересов не рассматривается, потому что возникнуть она уже просто не может, а ситуацию, имевшую место в период служебной деятельности, можно считать потерявшей значение.

В качестве конфликта интересов может быть квалифицирована любая ситуация, когда потенциальная возможность получения лицом, замещающим должность, какого-либо дохода прямо или косвенно может повлиять (и тем более, если уже повлияла) на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

При этом в законе не говорится о степени влияния личной заинтересованности, о размере возможного дохода, о характере и содержании ненадлежащего, необъективного и пристрастного исполнения должностных полномочий, что чрезвычайно важно для квалификации ситуаций в качестве конфликта интересов. Все это свидетельствует о широком понимании законодателем понятия «конфликт интересов», что в итоге не позволяет однозначно определить всю совокупность возможных ситуаций конфликта интересов и отграничить их от других служебных ситуаций (правомерных и неправомерных), как, например, дисциплинарные проступки, коррупционные правонарушения, преступления. Следовательно, рассматриваемое определение понятия «конфликт интересов» нельзя признать четкой юридической формулой, способной обеспечить предотвращение такой ситуации и ее надлежащее урегулирование.

Лица, замещающие должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, должны «...принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов» (п. 1 ст. 11 Закона о противодействии коррупции). Указанным лицам необходимо осуществлять свою государственную, служебную деятельность таким образом, чтобы предвидеть риски конфликта интересов и стараться как можно эффективнее «управлять конфликтами», которые могут возникнуть.

Первичная обязанность лица, являющегося стороной конфликта интересов, — уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Данная обязанность, предусмотренная ч. 2 ст. 11 Закона о противодействии коррупции, соответствует требованиям п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе». Согласно указанной норме одна из основных обязанностей гражданского служащего — сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению такого конфликта.

В государственных (муниципальных) органах не устанавливаются какие-либо специальные требования к процедуре уведомления, за исключением того, что само уведомление должно быть представлено в письменном виде. Письменное уведомление может быть как предварительным (с изложением фактов, свидетельствующих о возможности возникновения конфликта интересов), так и последующим (с изложением существа конфликта интересов).

И все же нуждается в уточнении форма уведомления о конфликте интересов, с учетом распространения этой обязанности и на лиц, не состоящих в служебных отношениях. Представляется целесообразной наряду с предоставлением справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера подача представителю нанимателя, работодателю декларации о частных интересах.

В декларацию предлагается дополнительно включать сведения о родственниках поступающего, скажем, на государственную (муниципальную) службу лица, местах их работы, должностях, характере выполняемой ими работы, принадлежащих им и (или) поступающему на службу лицу ценных бумагах, долях в уставном капитале юридических лиц.

Полагаем, что состав данных в формах справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера следует оставить неизменным в целях удобства последующего сравнения информации за предыдущие и последующие периоды.

Комиссии по служебному поведению и урегулированию конфликта интересов могут быть наделены полномочием по обязательному рассмотрению деклараций о частных интересах, оценке соответствующих рисков возникновения конфликта интересов и даче обязательного для представителя нанимателя (работодателя) заключения о возможности и условиях замещения претендентом соответствующей должности.

Обязанность представителя нанимателя состоит в том, чтобы принять меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов¹. Эта обязанность возникает, если ему стало известно (в связи

¹ На практике не исключена ситуация, когда вручить уведомление начальнику будет проблематично (в условиях командировки, отпуска, болезни и т.д.). Будет ли начальник считаться надлежащим образом уведомленным, если уведомление будет отправлено по почте (телеграфной, электронной и т.д.) или курьером? Правовые последствия, предусмотренные законодательством, регулирующим порядок разрешения конфликта интересов, могут наступить только в случае, если уведомление будет получено, а не просто направлено (см.: Астанин В.В. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих. М., 2011. С. 56).

с письменным уведомлением лица, являющегося стороной конфликта интересов) о наличии у лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к такому конфликту.

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона о противодействии коррупции для исполнения установленной обязанности важным является положение, касающееся необходимости установления момента получения представителем нанимателя уведомления. Только после его получения можно делать выводы о правовых последствиях действий (бездействия) лица, обязанного принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Представитель нанимателя (работодатель) может получить информацию о личной заинтересованности лица, являющегося стороной конфликта интересов, и из иных источников: официальных представлений, заявлений, сообщений, жалоб от физических и юридических лиц, из средств массовой информации.

Представитель нанимателя (работодатель) в зависимости от фактических обстоятельств обязан проинформировать лицо, являющееся стороной конфликта интересов, о наличии конфликтно опасной ситуации, о недопустимости тех или иных действий, которые могут способствовать реальному возникновению и развитию конфликта интересов.

Исполнение данной обязанности представителем нанимателя (работодателем) может быть осуществлено в форме беседы, разъяснения правовых последствий непринятия мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Действенными и правомерными будут требование отказаться от частного интереса, активов и пр., а также запрет на совершение определенных действий (бездействие). Разумеется, представитель нанимателя (работодатель) сам должен подавать пример честности своим поведением — быть беспристрастным и справедливым.

Закон о противодействии коррупции (ст. 11) предоставляет представителю нанимателя (работодателю) широкие возможности, для того чтобы предпринять и более радикальные меры, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов:

- изменение должностного или служебного положения лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- отвод или самоотвод такого лица;

- отстранение от замещаемой должности такого лица;
- передача принадлежащих лицу, замещающему должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, являющегося стороной этого конфликта (далее — лицо, являющееся стороной конфликта интересов).

Изменение должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов, может быть временным или постоянным, выражаться в переводе на другую должность или в изменении условий служебного контракта или трудового договора, не являющемся переводом. Переводы регулируются законодательством о государственной службе, в некоторых случаях — трудовым законодательством.

Урегулирование конфликта интересов указанным путем возможно только на основе двустороннего волеизъявления. Постоянный перевод на другую должность или постоянное изменение служебного контракта или трудового договора, по общему правилу, возможны только с согласия лица, являющегося стороной конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может быть осуществлено путем отстранения лица, являющегося стороной конфликта интересов, от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке. Отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей допускается как временная мера на период урегулирования конфликта интересов, поскольку на данном этапе еще только решается вопрос о наличии или отсутствии конфликта интересов, а в качестве гарантии для лица, являющегося стороной конфликта интересов, за ним сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности.

Оценка отстранения лица, являющегося стороной конфликта интересов, от исполнения должностных (служебных) обязанностей, как способа урегулирования конфликта интересов, имеет двойственный характер. Одни отечественные исследователи считают неприемлемой правовую конструкцию урегулирования конфликта интересов, «когда на одном лишь предположении о наличии личной

заинтересованности представитель нанимателя может принять решение об отстранении служащего от должности»¹. Сторонники этой точки зрения полагают, что такое «положение способно привести к нарушению права на труд, на профессиональное достоинство и репутацию, противоречит презумпции добросовестного поведения служащего»². Другая точка зрения состоит в признании допустимости отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей как способа предотвращения или урегулирования конфликта интересов в целях «защиты публичного интереса над частными интересами»³.

Категория предотвращения и урегулирования конфликта интересов предусматривает широкий спектр способов предупреждения коррупционного поведения и коррупционных правонарушений, среди которых временное отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей выглядит не самой жесткой мерой пресечения предполагаемой или реальной личной заинтересованности. Можно утверждать, что отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей является эффективной мерой предупреждения коррупционного поведения и тем самым — предотвращения конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в отказе лица, являющегося стороной конфликта интересов, от выгоды, ставшей причиной возникновения этого конфликта (п. 4 ст. 11 Закона о противодействии коррупции).

Этот способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов может быть применен и в сочетании с изменением должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов, и самостоятельно. Исследователи правильно указывают, что применение данного способа возможно «только в случае, если указанная выгода носит одномоментный характер. Так как в противном случае нельзя точно быть уверенным, что конфликт интересов будет разрешен»⁴. По смыслу данного способа он может быть использован только при согласии лица, являющегося стороной конфликта интересов.

¹ Гусев А.Ф. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005. С. 177.

² Там же. С. 178.

³ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов, 2008. С. 230 и след.

⁴ Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / И.С. Алихаджиева, Д.С. Велиева, Г.Н. Комкова и др. / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009. С. 74.

В части 4 ст. 11 Закона о противодействии коррупции не определены способы отказа лица, являющегося стороной конфликта интересов, от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов. «По-видимому, это может быть представленное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство воздержаться от совершения определенных действий или возврат полученных денег (имущества), если выгода уже получена»¹. Полагаем, что если лицу, замещающему должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, предлагается ненадлежащая выгода, то с целью предотвращения конфликта интересов он обязан: отказаться от ненадлежащей выгоды; попытаться установить лицо (физическое, юридическое), сделавшее такое предложение; избегать длительных контактов, связанных с предложением ненадлежащей выгоды; в случае, если ненадлежащую выгоду нельзя ни отклонить, ни вернуть отправителю, она должна быть передана соответствующим государственным органам; письменно довести факт предложения ненадлежащей выгоды до сведения представителя нанимателя; продолжить работу в обычном порядке, в особенности с делом, в связи с которым была предложена ненадлежащая выгода.

Если выгода, ставшая причиной возникновения конфликта интересов, уже получена, возврат ее невозможен, если, например, имущество уже использовано или реализовано, денежные средства невозможно вернуть организации в связи с прекращением ее существования и т.д., об этом необходимо сообщить представителю нанимателя в письменной форме. Соответственно, использование этого способа в подобного рода ситуациях становится неприемлемым. Остаются неясными и юридическая сила отказа лица, являющегося стороной конфликта интересов, от выгоды и последствия нарушения обязательства о таком отказе.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов может быть осуществлено путем отвода или самоотвода лица, являющегося стороной конфликта интересов, в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Если лицо, являющееся стороной конфликта интересов, имеет частные интересы или контролирует их и если эти интересы потенциально могут вступать в конфликт с принимаемым управленческим решением, с осуществлением контроля деятельности конкретной

¹ Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 27.

организации и т.п., то данную проблему можно решить, временно доверив данную миссию другому лицу, не являющемуся стороной конфликта интересов.

Отвод может быть осуществлен как по инициативе лица, являющегося стороной конфликта интересов (самоотвод), так и по инициативе представителя нанимателя. В любом случае отвод (самоотвод) лица, являющегося стороной конфликта интересов, не связан с его отстранением от должности.

На практике возможность отвода (самоотвода), т.е. по существу передача ответственности другому лицу, есть не всегда. В некоторых случаях «передача ответственности» может совершаться только в отношении лиц, обладающих особыми полномочиями, но они также могут оказаться в ситуации конфликта интересов.

Иногда отвод (самоотвод) вообще не может служить удовлетворительным решением для самого государственного органа, так как это может противоречить административным мерам (распределению компетенции) и процедурам, обеспечивающим законность и обоснованность принимаемых от его имени решений, и таким образом повредить его правовому статусу и незапятнанной репутации, создававшейся в течение многих лет. Следовательно, чтобы доверие не было поставлено под сомнение, необходимо применение иных механизмов, а именно мер, направленных не на урегулирование конфликта интересов, а на предупреждение его возникновения. В любом случае применение отвода (самоотвода) требует детального правового регулирования.

Если лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, владеет ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), оно обязано в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством. Такой способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов предусмотрен ч. 7 ст. 11 Закона о противодействии коррупции.

Общие условия и формы такой передачи установлены Гражданским кодексом РФ (гл. 53 «Доверительное управление имуществом»).

Хотя требование о передаче ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление не является новым в российском законодательстве, исполнение этой обязанности лицом, являющимся стороной конфликта интересов, остается не урегулированным.

Распространенными являются случаи, когда ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) передаются родственникам или аффилированным лицам. Подобные случаи не исключают личной заинтересованности лиц, являющихся стороной конфликта интересов. Эти лица остаются собственниками указанного имущества и могут предпринимать меры, направленные на его защиту и приумножение, и таким образом «комфортно» находиться в ситуации конфликта интересов¹.

Организаций, способных принять такое имущество в доверительное управление, в настоящее время немного. В передаче незначительных по стоимости ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление, как свидетельствует практика, отказываются².

При этом владельцы соответствующего имущества нередко сталкиваются с риском, поскольку никто не может дать гарантий того, что управление переданным имуществом будет эффективным и не повлечет снижения его стоимости или утрату.

Для обеспечения надлежащего исполнения рассматриваемой обязанности предлагалось принять специальный закон «О порядке передачи в доверительное управление имущества государственных служащих»³, в котором обоснованно можно было бы предусмотреть публично-правовые гарантии сохранности имущества государственного служащего, переданного им в доверительное управление. Актуальность этого предложения сохраняется с учетом того, что предметом регулирования такого закона теперь будут отношения, связанные с передачей в доверительное управление имущества всеми лицами, замещающими должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Непринятие лицом, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов

¹ См. письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования».

² См.: Дубик С.Н. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 359.

³ См., например: Куракин А.В. Правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации (теоретико-административные аспекты). М., 2004. С. 126 и след.; Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4.

является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица. Эта мера ответственности за допущение конфликта интересов предусмотрена в ч. 6 ст. 11 Закона о противодействии коррупции. Увольнение таких лиц должно производиться в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, гражданский служащий, не принявший мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в соответствии со ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Увольнение в связи с утратой доверия применяется представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случаях, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, — и на основании рекомендации указанной комиссии. Гражданский служащий вправе обжаловать акт увольнения в связи с утратой доверия в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Перечень способов урегулирования конфликта интересов, установленный в ст. 11 Закона о противодействии коррупции, в научной литературе¹ характеризуется как несовершенный, не способствующий полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов, однако он представляется достаточно полным.

Применение предлагаемых «новых» способов урегулирования конфликта интересов (в частности, изменение должностного регламента, отстранение от участия в комиссиях, рабочих группах и иных коллегиальных органах в выполнении функций представителя Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в акционерных обществах; увольнение по собственному желанию в целях сохранения личных интересов и др.) относится к полномочиям нанимателя.

К выбору действительно новых способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов следует подходить весьма осмотрительно. Расширение их перечня может усложнить и без того непростую ситуацию с предупреждением конфликта интересов и не дать желаемых результатов по многим причинам.

Как уже отмечалось, несовершенным является само понятие «конфликт интересов». Многие человеческие отношения охватить

¹ См. публикации О.В. Казаченковой, С.Е. Чаннова, А.В. Кудашкина, А.В. Куракина, А.Д. Ильясова и др.

этим понятием просто невозможно. Супружеские отношения, например, могут быть прекращены расторжением брака, но фактические семейные отношения могут сохраняться. И это позволит безболезненно устранить формальный конфликт интересов, избежать необходимости направления уведомлений, неблагоприятных последствий в виде отстранения от исполнения должностных обязанностей и т.д.

Равным образом кровнородственные отношения далеко не всегда означают близкие отношения между людьми, нередко родственники и вовсе не поддерживают каких-либо отношений друг с другом. И наоборот, отношения товарищей, друзей детства, сокурсников, сослуживцев, коллег по профессии, людей с одинаковыми увлечениями и просто соседей могут быть тесными, длительными и доверительными. В отношении этих лиц вполне возможны весьма устойчивые конфликты интересов де-факто, однако подвести их под законодательные запреты весьма сложно.

Нельзя также не учитывать ситуацию, когда должностное лицо не знает своих родственников, ввиду, например, расторжения брака его родителями в период, когда он был малолетним ребенком. Поэтому лицо может совершенно добросовестно не располагать информацией о наличии конфликта интересов де-юре.

И все же поиски новых способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов целесообразны, особенно в отношении отдельных категорий лиц, замещающих должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. «Способы, формы и методы урегулирования конфликта интересов в каждом конкретном случае зависят от характера и степени его обострения, вида службы, полномочий, функций и направлений деятельности органа государственной власти или органа местного самоуправления, служебного положения и должностных обязанностей...»¹.

В настоящее время ощущается потребность в выработке новых способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов применительно к категории лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и муниципальные должности. Целесообразно создание такого механизма предупреждения конфликта интересов, который позволял бы фиксировать их личные интересы, а также ограничивать участие должностных лиц данной

¹ Казаченкова О.В. Антикоррупционный механизм урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государство и право. 2012. № 3. С. 112.

категории в принятии решений, затрагивающих каким-либо образом их личные интересы.

Нетрудно предвидеть, что применение установленных в ст. 11 Закона о противодействии коррупции способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в ряде случаев будет довольно проблематичным с учетом особого статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. При этом следует учитывать, что указанные лица должны рассматриваться в качестве субъектов, самостоятельно принимающих меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликта интересов. В связи с этим в отношении рассматриваемой категории лиц перечень способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов может быть расширен.

В качестве дополнительных способов предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов у лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, муниципальные должности, могут быть определены: раскрытие конфликта интересов при назначении на государственные должности Российской Федерации, муниципальные должности; отстранение от принятия решений в отношении граждан и организаций, в отношении которых при поступлении на государственную должность Российской Федерации или муниципальную должность раскрывался конфликт интересов; продажа ценных бумаг и (или) имущества, ведущего к конфликту интересов или имеющего потенциал для возникновения такого конфликта и др.

В целях контроля за соблюдением законодательства о конфликте интересов представляется целесообразным наладить мониторинг средств и способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и муниципальные должности.

§ 5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Одним из направлений совершенствования антикоррупционных механизмов является поиск оптимальных механизмов борьбы с легализацией преступных доходов.

Актуальность этой проблемы очевидна — легализация преступных доходов, в том числе полученных в результате совершения деяний коррупционного характера, наносит существенный ущерб системе перераспределения национального богатства страны и способствует

дальнейшему распространению коррупции, увеличению ее масштабов. Легализованные преступные доходы являются материальной базой для организованной преступности и финансирования терроризма, а также для подкупа должностных лиц. Угрозы и риски в этой сфере можно разделить на следующие категории: 1) глобальные и международно-региональные; 2) национальные и национально-региональные.

Риски глобального и международно-регионального (наднационального) характера связаны с укреплением финансовой базы терроризма, что влечет эскалацию региональных конфликтов и расширение не только экономической, но и социальной базы терроризма, а также распространение оружия массового уничтожения, которое все чаще используется в межэтнических и межконфессиональных конфликтах. Как следствие, действия террористов превращаются в фактор влияния на политические решения.

На национальном (государственном) уровне незаконные финансовые операции, связанные с льготными режимами налогообложения и непрозрачной структурой собственности, увеличением объемов спекулятивных транснациональных финансовых потоков и порождаемой ими нестабильностью финансовых рынков, ведут к криминализации финансового и реального секторов национальной экономики, увеличению числа предпринимателей, попавших в зону влияния криминала, и снижению законопослушности финансовых институтов. В результате в правительственные механизмы, торговую и финансовую деятельность проникают транснациональные преступные организации, а объемы инвестиций в экономику страны сокращаются.

Не меньшую проблему представляет нарушение баланса между воспроизводственными финансами, опосредующими инвестиционный процесс, и виртуальными финансами, опосредующими в определенной части мировой финансовый рынок. Недостаточно четкое разграничение этих двух сфер финансово-правового регулирования может стать причиной накопления необоснованного национального долга, когда внешние финансовые обязательства государства возрастают в зависимости от манипулирования реальными и виртуальными финансовыми обязательствами в мировом финансовом обороте.

И наконец, на национально-региональном (субнациональном) уровне риски и угрозы, порождаемые легализацией доходов, полученных в результате совершения деяний коррупционного характера и связанных с ними незаконных финансовых операций, способствуют формированию благоприятных условий для таких явлений, как

наркотизм, торговля людьми, незаконная миграция, противоправное использование природных ресурсов, незаконное природопользование, дальнейшее увеличение масштабов коррупции. «Питательной средой» для их распространения служит наличие очагов социальной напряженности и межэтнических противоречий, способствующих созданию экстремистских, националистических организаций.

Исследователи отмечают, что легализация преступных доходов — это многоэтапный процесс, целью которого является придание посредством ряда финансовых операций правомерности владению незаконно полученными доходами с тем, чтобы впоследствии этими доходами можно было свободно распоряжаться¹. Распорядиться незаконно полученными доходами коррупционеры могут несколькими способами. Одним из наиболее распространенных является перемещение доходов за границу — преимущественно в офшорные зоны, инвестирование их в экономику зарубежных государств — зачастую с последующим «реинвестированием» в экономику России.

Преимущества офшорных зон предопределяются рядом факторов, среди которых льготный режим налогообложения, защита собственности, финансовая секретность, конфиденциальность валютных операций, возможность привлечения номинальных акционеров и директоров, что позволяет скрыть истинного владельца акций. При чем для безопасного использования института номинального владения акциями в офшорных зонах с английской системой права с директорами компаний заключается специальное соглашение (Indemnity Agreements), в соответствии с которым они могут выполнять свои функции исключительно в рамках инструкций и указаний акционеров и несут ответственность за свою деятельность именно перед акционерами².

Следует отметить, что четверть века назад проблема офшорного бизнеса (а значит, и отмыwania таким образом доходов, полученных преступным путем) для России фактически не существовала. Государство обладало монополией на всю внешнеэкономическую деятельность, отсутствовала свободная конвертация валют, а экономическая система страны была практически закрыта. В настоящее время

¹ См.: Кондрат Е.Н. Основные способы легализации (отмыwania) преступных доходов в результате совершения коррупционных преступлений // Право и экономика. 2011. № 10; Алиев В.М., Третьяков И.Л. Уголовная ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем // Российский следователь. 2002. № 5; Яни П.С. Уголовная ответственность за легализацию имущества, приобретенного незаконным путем // Право и экономика. 1998. № 1.

² См.: Кондрат Е.Н. Указ. соч.

мя ситуация коренным образом изменилась. Практика использования офшорных компаний российскими бизнес-структурами распространена чрезвычайно широко — из 3,2 млн офшорных компаний, зарегистрированных во всем мире, около 60 тыс. — российские.

Такая ситуация несет в себе угрозу финансовой и экономической безопасности России: по оценкам экспертов, только в 2012–2014 гг. коммерческими банками было выведено из страны свыше 150 млрд дол. США. Это оказалось возможным из-за особенностей применения на практике некоторых положений российского гражданского и налогового законодательства, позволяющих использовать схемы ухода от налогов, не имеющие под собой экономического содержания, и выводить прибыль в офшорные юрисдикции¹. В 2015 году согласно данным Банка России² чистый вывоз капитала частным сектором составил 58,1 млрд дол. США.

Отмывание доходов от коррупционной деятельности в офшорных юрисдикциях осуществляется через различные финансовые и нефинансовые институты, посредством применения схем с использованием для обналаживания денег офшорных «технологических» компаний, фирм-посредников, сети «Интернет», небанковских систем перевода денежных средств, совершения трансграничных сделок. Глобализация финансовых рынков позволяет преступникам в ответ на усилия правоохранительных органов модифицировать схемы отмывания доходов, нивелируя границы между внутренними и внешними источниками незаконного капитала. Причем характерна эта проблема не только для Российской Федерации, но и для любого государства независимо от уровня его социально-экономического развития и особенностей правовой системы.

В этих условиях меры, направленные на противодействие легализации коррупционных доходов, предпринимаются и на международном (универсальном), и на региональном уровне, и на уровне национального государства.

На универсальном уровне принято несколько основополагающих актов, регламентирующих вопросы противодействия отмыванию преступных доходов. Так, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. относит ле-

¹ См.: Бауэр В.П. О реализации института оценки регулирующего воздействия в области налогового администрирования офшорной деятельности (на примере концепции бенефициарного собственника доходов) // Безопасность бизнеса. 2015. № 2.

² Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=svs>

гализацию (отмывание) преступных доходов к преступлениям международного характера (ст. 6), которые представляют угрозу для экономической безопасности нескольких государств, обязывая государства, участвующие в Конвенции, рассматривать вопрос о применении мер по выявлению перемещения наличных денежных средств и соответствующих оборотных инструментов через их границы и по контролю за таким перемещением, не создавая каких-либо препятствий перемещению законного капитала. Конвенция ООН против коррупции (ст. 14) содержит схожее описание превентивных мер в отношении отмывания, дополняя их более современными механизмами. В качестве средства предупреждения легализации преступных доходов ст. 52 данной Конвенции предусматривает меры по возвращению активов. Государства могут потребовать от финансовых учреждений, на которые распространяется их юрисдикция, проверять личность клиентов, принимать разумные меры для установления личности собственников — бенефициаров средств, депонированных на счетах с большим объемом средств, и осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов, которые открываются или ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами, или от имени любых вышеперечисленных лиц. Такие меры контроля призваны выявлять подозрительные операции для целей представления информации о них компетентным органам, и они не должны толковаться как препятствующие или запрещающие финансовым учреждениям вести дела с любым законным клиентом.

Кроме того, указанные международные правовые акты призывают государства развивать и поощрять глобальное, региональное, субрегиональное и двустороннее сотрудничество между судебными и правоохранительными органами, а также органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

При рассмотрении вопросов конфискации доходов, полученных преступным путем, следует уделить внимание рекомендациям, содержащимся в Минимальных стандартных правилах ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийских правилах), принятых Резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г. В соответствии с п. «е» ст. 8.2 данного документа органы, выносящие приговоры, могут предусматривать в качестве санкции конфискацию или постановление о лишении права собственности на имущество.

Среди важных международных инициатив, направленных на совершенствование средств и процедур противодействия легализации

преступных доходов, следует отметить принятую 16 мая 2005 г. в Варшаве Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (Варшавская конвенция), которая содержит понятие подразделения финансовой разведки, предусматривает меры по аресту, выемке и конфискации доходов, полученных преступным путем, а также необходимость учета рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). На официальном сайте данной организации указывается, что ее создание «стало ответом на возросшие объемы отмываемых преступных доходов во всем мире»¹ и обусловило понимание неотложности разработки коллективных мер противодействия финансовым преступлениям. В настоящее время в ФАТФ входят 35 стран-участниц и две международные организации. Российская Федерация принята в ФАТФ в июне 2003 г.

Мандат ФАТФ устанавливает стандарты и предполагает содействие эффективному применению правовых, регулирующих и оперативных мер по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма, распространения оружия массового уничтожения и иными угрозами целостности международной финансовой системы. Рекомендации ФАТФ, которые включают в себя положения, касающиеся криминализации легализации преступных доходов, предварительных мер и конфискации легализованной собственности, формируют комплексную и последовательную структуру мер, которые странам следует применять для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, а также финансированию распространения оружия массового уничтожения. Начиная с 2003 г. Рекомендации ФАТФ признаются более чем 180 странами в качестве международных стандартов в сфере противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма.

Международное сотрудничество в целях противодействия легализации преступных доходов осуществляется и на евразийском пространстве. Так, основополагающим актом Содружества Независимых Государств, регулирующим вопросы предотвращения отмывания доходов, полученных в результате совершения деяний коррупционного характера, и обеспечения финансовой безопасности, является Договор государств — участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма, который предусма-

¹ URL: <http://www.fatf-gafi.org/home/>

тривает следующие основные направления и формы сотрудничества стран СНГ:

1) гармонизация законодательства. В ноябре 2013 г. Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств были приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, а в ноябре 2014 г. — модельный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения». Согласно указанным документам национальное законодательство стран СНГ в рассматриваемой сфере должно строиться с учетом принципов риск-ориентированного подхода, основанного на выявлении, оценке, контроле, управлении и снижении рисков отмывания денег и финансирования терроризма. Кроме того, этими документами государствам — участникам СНГ рекомендуется включить проблематику противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения в компетенцию подразделений финансовой разведки, а также, при необходимости, иных органов;

2) оказание правовой помощи, в том числе вручение документов, арест преступных доходов и средств для финансирования терроризма, осуществление конфискации;

3) обмен информацией;

4) проведение оперативно-разыскных мероприятий;

5) консультации;

6) обмен представителями.

Организационное сотрудничество между высшими органами финансового контроля государств — участников СНГ, координация их взаимодействия и обмен опытом работы в рамках СНГ осуществляется с помощью Межгосударственного совета руководителей высших органов финансового контроля государств — участников Содружества Независимых Государств, основными функциями которого являются:

— обеспечение взаимодействия высших органов финансового контроля в целях выработки согласованных подходов и позиций по теоретическим и практическим вопросам в области государственного финансового контроля;

— обеспечение системного характера проведения взаимных консультаций и обмена опытом по проблемам государственного финансового контроля;

– содействие проведению совместных и (или) параллельных контрольно-ревизионных мероприятий в рамках двусторонних и многосторонних соглашений;

– разработка модельных (примерных) контрольных и ревизионных стандартов и методических указаний;

– организация и проведение многосторонних консультаций, семинаров, конференций, специализированных курсов, совместных исследований по актуальным теоретическим и практическим проблемам государственного финансового контроля;

– содействие организации профессионального обучения, стажировок и повышения квалификации кадров органов финансового контроля;

– совершенствование механизма обмена информацией о вопросах государственного финансового контроля (аудита);

– публикация в специальных изданиях (буллетенях, журналах и пр.) материалов о работе Совета и об опыте деятельности высших органов финансового контроля государств — участников СНГ¹.

Решения данного Совета имеют исключительно рекомендательный характер.

Перечисленные в упомянутых выше международных правовых актах формы международного сотрудничества находят дальнейшее развитие в двусторонних межправительственных соглашениях².

В рамках ЕАЭС, который позиционирует себя как международную организацию региональной экономической интеграции, обладающую международной правосубъектностью, основное внимание уделяется не финансовой безопасности, не пресечению незаконных финансовых операций, а устранению барьеров, препятствующих

¹ Положение о Межгосударственном совете руководителей высших органов финансового контроля государств — участников Содружества Независимых Государств утверждено Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 26 августа 2005 г. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1820>

² Так, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, а также финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, заключенное 12 февраля 1999 г., предусматривает конкретные виды предназначенной для обмена информации, способствующей предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию незаконных финансовых операций, а также финансовых операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем. Аналогичные соглашения заключены Российской Федерацией с Казахстаном, Грузией, Узбекистаном и другими государствами.

свободному передвижению капитала. В свою очередь, свободное передвижение капитала подразумевает, прежде всего, инвестирование капитала из одной страны — члена сообщества в другую без каких-либо ограничений. Другая составляющая этого принципа — свобода кредитования и денежных переводов; третья — создание единого рынка капитала, что предполагает единую валютную систему с единой денежной валютой¹. Все это можно рассматривать как каркас принципа, векторы работы в каждом из обозначенных направлений.

В целях обеспечения свободы движения капитала государства — участники ЕАЭС должны завершить гармонизацию своего законодательства в сфере финансового рынка к 2025 г. Причем осуществляться гармонизация должна таким образом, чтобы сохраняющиеся различия не препятствовали эффективному функционированию в рамках Союза общего финансового рынка. К тому же сроку должен быть создан и начать функционировать наднациональный орган по регулированию финансового рынка, который будет располагаться в г. Алматы (Республика Казахстан).

Договор предписывает государствам-участникам не создавать неоправданных барьеров в торговле финансовыми услугами, поэтому правила осуществления деятельности, связанной с предоставлением финансовых услуг, устанавливаемые национальным законодательством, должны основываться на объективных и гласных критериях, таких как компетентность и способность поставлять услугу, и не быть более обременительными, чем это необходимо для обеспечения ее качества. Особо подчеркивается, что в случае введения процедур лицензирования какой-либо деятельности, связанной с предоставлением финансовых услуг, такие процедуры не должны сами по себе являться ограничением на поставку соответствующей услуги.

Каждое государство — член ЕАЭС гарантирует, что его законодательство, которое затрагивает или может затрагивать вопросы регулирования финансовых рынков, будет опубликовано в официальном

¹ О вопросах формирования на постсоветском пространстве единого финансового рынка см.: Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: научное издание. М., 2012; Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): монография / отв. ред. В.Ю. Лукьянова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

источнике, а по возможности — и на специально выделенном сайте в сети «Интернет» таким образом, чтобы любое лицо, права и (или) обязательства которого могут быть затронуты таким законодательством, имело возможность ознакомиться с ним. При этом подчеркивается, что опубликование этого законодательства должно включать в себя объяснение целей его принятия и быть осуществлено в срок, обеспечивающий правовую определенность и обоснованные ожидания лиц, права и (или) обязательства которых могут быть затронуты этим законодательством, но в любом случае до даты его вступления в силу¹.

Что касается вопросов формирования единой системы обеспечения финансовой безопасности государств — членов Союза, то Договор о Евразийском экономическом союзе их не регламентирует. Единственным международным правовым актом в этой сфере является Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза от 19 декабря 2011 г.² Однако круг вопросов, включенных в этот Договор, чрезвычайно узок — воспрепятствование возможности использования наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС, для легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и (или) финансирования терроризма.

В этих условиях значительный объем мероприятий, направленных на предотвращение легализации коррупционных доходов, должен осуществляться государствами — членами ЕАЭС на национальном уровне. Усиливается антикоррупционное законодательство, снижающее коррупционные риски в экономической сфере. Принимаются специальные законодательные акты в сфере противодействия отмыванию преступных доходов (в Российской Федерации таковым является Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³), а также акты, направленные на корректировку правовых инструментов регулирования экономической деятельности, приведение их в соответствие с требованиями Рекомендаций в области борьбы с отмыванием денег

¹ Статьи 70, 103 Договора о Евразийском экономическом союзе, Приложение 17.

² СЗ РФ. 2013. № 21. Ст. 2561. В настоящее время идет процесс присоединения к этому Договору Республики Армения и Кыргызской Республики.

³ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.

и финансированием терроризма¹. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 667² утверждены требования к правилам внутреннего контроля, разрабатываемым организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями. Данный документ определяет требования, предъявляемые при разработке организациями (за исключением кредитных организаций, в том числе являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг), осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, которые:

– регламентируют организационные основы работы, направленной на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в организации;

– устанавливают обязанности и порядок действий должностных лиц и работников в целях осуществления внутреннего контроля;

– определяют сроки выполнения обязанностей в целях осуществления внутреннего контроля, а также лиц, ответственных за их реализацию.

Так, например, рассматриваемые требования содержат перечень действий, которые организация должна предпринять при выявлении необычной операции в деятельности клиента. Как разъяснил в информационном письме от 31 марта 2010 г. № 17 Банк России, если кредитная организация выявила какую-либо сделку, соответствующую критериям необычных сделок, изложенным в правилах внутреннего контроля, и по результатам анализа представленных клиентом документов приняла решение об отнесении данной сделки к категории «подозрительных», то вне зависимости от факта осуществления

¹ Об анализе соответствия отдельных институтов российского законодательства требованиям Рекомендаций ФАТФ см.: *Прозрачность юридических лиц и образований: пути снижения рисков ОД/ФТ: монография* / В.И. Лафитский, А.М. Цирин, Н.А. Поветкина и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, М.А. Цирина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; МУМЦФМ. Ярославль, 2014; *Перспективы применения механизмов замораживания, ареста и конфискации преступных активов, механизмов управления конфискованными активами* / В.И. Лафитский, А.М. Цирин, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. В.И. Лафитский. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; МУМЦФМ. Ярославль, 2014.

² СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3901.

расчетной операции по указанной сделке у нее возникает обязанность по направлению сведений в уполномоченный орган в срок, установленный федеральным законом. При этом решение об отнесении той или иной сделки к категории «подозрительных» принимается кредитной организацией самостоятельно в каждом конкретном случае.

Особая роль в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма отведена Федеральной службе по финансовому мониторингу (Росфинмониторингу). О масштабах деятельности этой Службы можно судить по ряду фактов.

На 1 января 2015 г. она охватывает более 120 тыс. финансовых институтов, выполняющих поручения клиентов об осуществлении операций с денежными средствами или иным имуществом. Непосредственно в Росфинмониторинге на учете состоит около 16 тыс. организаций, не имеющих надзорных органов.

За 2014 год Росфинмониторингом получено почти 10 млн сообщений об операциях сомнительного характера с денежными средствами или иным имуществом. Такой широкий мониторинг финансового рынка позволил только в 2014 г. выявить и ликвидировать 15 «теневых» площадок незаконных финансовых операций на сумму около 90 млрд руб. В результате в одной только Самарской области месячный объем сомнительных операций сократился почти в 100 раз.

Новые решения, закрепленные Федеральным законом от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям»¹, позволили банкам приостановить сомнительные операции на 137 млрд руб., тем самым не дав им уйти в «тень». В результате мер, принятых совместно Банком России, правоохранительными органами, иными заинтересованными ведомствами, практически в два раза были сокращены потоки денежных средств, уходящих за рубеж и возвращающихся из-за рубежа по сомнительным основаниям, более чем в полтора раза снижен объем «теневых» операций по обналачиванию денежных средств.

Вместе с тем приходится признать, что национально-правовое регулирование вопросов предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным, в том числе коррупционным, путем, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Можно выделить ряд направлений формирования национально-го механизма обеспечения прозрачности и защиты предпринимательской среды от финансовых рисков и угроз.

¹ СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3207.

Первое направление — предупреждение вывода российских капиталов за пределы ЕАЭС. По официальным данным Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, только в 2014 г. было выявлено 27,5 тысяч административных правонарушений, в том числе связанных с неисполнением обязанностей по репатриации валютной выручки. Такие процессы оставляют российскую экономику без необходимых для ее развития финансовых средств, создают дополнительные финансовые риски, препятствуют прозрачности предпринимательской среды. Следовательно, требуется комплекс мер по пресечению нелегального вывода российских капиталов, совершенствованию национально-правовых механизмов защиты и репатриации (возвращения) российских капиталов, находящихся за рубежом. Без этих мер внедрение механизма обеспечения прозрачности и защиты предпринимательской деятельности от финансовых угроз и рисков не даст необходимого эффекта.

Второе направление — выработка комплексных доктринальных подходов к дальнейшему развитию концепции бенефициарного собственника доходов и ее реализации в российском законодательстве, с одной стороны, и разграничение концепций бенефициарного собственника доходов, компаний и активов — с другой. В российском законодательстве происходит смешение международной концепции бенефициарного собственника дохода и концепций бенефициарного собственника имущества (активов) и бенефициарного собственника компаний¹.

В силу смешения двух концепций закреплённая в ст. 7 Налогового кодекса РФ (НК РФ) формулировка понятия бенефициарного собственника достаточно размыта и не позволяет установить, кто является бенефициарным собственником дохода — иностранная компания, непосредственно получающая доход и претендующая на получение налоговой льготы по соглашению, или, например, акционер этой компании. Так, согласно п. 1 ст. 11 Соглашения между Правительством РФ и Правительством Королевства Нидерландов от 16 декабря 1996 г. «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество» проценты, возникающие в Российской Федерации и выплачиваемые резиденту Нидерландов, облагаются налогом только в Нидерландах, если такой резидент является фактическим владельцем процентов. Иначе говоря, для

¹ См.: Балакина З.В. Правовые проблемы интерпретации концепции бенефициарного собственника дохода в российском налоговом законодательстве // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 185—196.

того, чтобы резидент Нидерландов освобождался у источника в Российской Федерации, он должен обладать статусом бенефициарного собственника. Если резидент Нидерландов не признается бенефициарным собственником процентов, а считается кондуитной компанией, переводящей проценты любому иному лицу — нерезиденту Нидерландов, в том числе резиденту Российской Федерации, являющемуся бенефициарным собственником, то налог у источника в России должен удерживаться по налоговым ставкам, установленным НК РФ. Однако в соответствии с правилами «сквозного» налогообложения доходов от источников в Российской Федерации, перечисленных в ст. 7 НК РФ, налог у источника в Российской Федерации с выплаченных резиденту Нидерландов процентов не взимается не только в том случае, когда резидент Нидерландов обладает статусом бенефициарного собственника полученных процентов, но и когда он относится к кондуитной компании, а бенефициарным собственником считается резидент Российской Федерации.

Приведенный пример и в целом анализ налогового законодательства показывает необходимость выработки комплексных доктринальных подходов к дальнейшему развитию концепции бенефициарного собственника доходов и ее реализации в российском законодательстве.

Важным направлением противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, должно стать совершенствование гражданского законодательства Российской Федерации в части правового регулирования вопросов экономической зависимости юридических лиц.

Третье направление формирования национального механизма обеспечения прозрачности и защиты предпринимательской среды от финансовых угроз и рисков предполагает принятие дополнительных мер по усилению транспарентности банковского и инвестиционного сегментов экономической системы страны.

По информации Агентства по страхованию вкладов, в результате проверок, проведенных в первой половине 2014 г., было выявлено более 170 криминальных банкротств банков. Общая сумма хищений составила 800 млрд руб. Еще более тревожная ситуация сохраняется в сфере инвестиций. Инвестиционное законодательство не содержит достаточных гарантий сохранности вложенных средств и не обеспечивает необходимый баланс между затратами инвесторов и размерами полученной ими прибыли. Как следствие, большая часть российских инвесторов либо лишены своих средств, либо получают дивиденды, несоизмерные их инвестиционным вкладам.

Необходим более высокий уровень безопасности банковских и инвестиционных активов предприятий и граждан, что недостижимо без внедрения специальных механизмов обеспечения прозрачности и защиты от финансовых рисков банковских и инвестиционных структур.

Только такой комплексный подход, направленный, с одной стороны, на сбережение российских финансовых активов от их вывода за рубеж, с другой — на пресечение их незаконного оборота в пределах и за пределами Российской Федерации, с третьей — на внедрение общих стандартов, а также специальных мер по обеспечению прозрачности и защите наиболее уязвимых для финансовых рисков сегментов национальной экономики, позволит создать прочный фундамент финансовой безопасности страны, который, свою очередь, будет служить действенным инструментом противодействия коррупции.

§ 6. ЗАЩИТА ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О ФАКТАХ КОРРУПЦИИ

Помимо законодательных антикоррупционных мер одним из механизмов борьбы с коррупцией является возможность физического лица заявить о факте коррупции с последующей защитой собственных прав и интересов. Отсутствие защитных мер в отношении таких лиц подтверждает полумеру в противодействии коррупции.

Защита лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях, по своей природе являющаяся многоаспектной проблемой, имеет наряду с юридическим психологический, этический и поведенческие аспекты. Следует отметить, что в патриархальных обществах выражение «заявитель о коррупции» до сих пор имеет резко отрицательную коннотацию, а признаком хорошего тона считается одаривать чиновников за то, что они «оперативно» совершают юридически значимые действия в связи с обращением к ним.

Заявление о фактах коррупции является распространенной практикой сообщения о совершении неправомерных действий, т.е. раскрытие физическим лицом, являющимся сотрудником государственного или муниципального органа, учреждения, организации либо частного предприятия, представителем общественности, информации о фактах коррупции и иных нарушениях закона.

Борьбе с коррупцией, в том числе усилению начал прозрачности и привлечению общественности, уделяется пристальное внимание в большинстве зарубежных государств. В этом контексте можно ука-

зять принятие в некоторых государствах специальных законодательных актов о защите лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией, а также и об их поощрении.

Ратифицировав Конвенцию ООН против коррупции¹, Российская Федерация обязалась принять ее за правовую основу для обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст. 33). Такие лица, связанные хотя бы с одним из перечисленных в Конвенции ООН против коррупции преступных деяний (ст. 15–25), признаются заявителями о коррупции. В соответствии со ст. 33 каждое государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты этих заявителей от любого несправедливого обращения.

Однако указанный подход Конвенции ООН против коррупции не полностью отражен в отечественном законодательстве, в котором отсутствуют правовые основания установления защиты отдельных категорий физических лиц, сообщивших о фактах коррупции, от дальнейшего преследования и давления. В России подобная защита предоставляется только государственным и муниципальным служащим, уведомившим представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения этих служащих к совершению коррупционного правонарушения (ч. 4 ст. 9 Закона о противодействии коррупции).

Отчасти сложившаяся ситуация обусловлена тем, что защита лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях, — это сложная проблема.

Несмотря на то что технические возможности для сообщения о фактах коррупции имеются (функционирование интернет-приемных, горячих линий, телефонов доверия, соответствующих разделов на интернет-сайтах спецслужб), количество их невелико. Это свидетельствует о низком уровне правосознания населения и неэффективности проводимых образовательных и пропагандистских мероприятий. Вместе с тем с данным аргументом нельзя полностью согласиться.

Зачастую граждане, государственные и муниципальные служащие, работники федеральных фондов, государственных корпораций и компаний, иных организаций не заинтересованы в придании огласки коррупционным проявлениям. Практически отсутствуют право-

¹ Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

вые механизмы, стимулирующие такие обращения. Исключение могут составить лишь случаи, когда указанные лица сами являются стороной коррупционных отношений (примечание к ст. 291 УК РФ)¹.

Другая проблема — обеспечение соблюдения принципов обоснованности и добросовестности заявления о факте коррупции. При отсутствии реальных доказательств совершения коррупционного правонарушения лицо, сообщающее о фактах коррупции, может само стать субъектом уголовного преступления, заключающегося, например, в клевете.

В данном случае следует отметить, что лицо, сообщающее о тех или иных фактах, не во всех случаях является специалистом, способным квалифицировать деяние в качестве коррупционного правонарушения. При этом такое лицо может добросовестно заблуждаться и полагать, что сообщаемые им сведения правдивы, а само оно не преследует личную выгоду, действуя на благо общества.

Существенная проблема обеспечения защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, — боязнь мести (запугивания) со стороны обличаемых. Обычно неблагоприятные последствия для заявителя возникают на рабочем месте, поэтому в первую очередь необходима защита его трудовых прав. Неблагоприятные последствия могут заключаться в наложении дисциплинарного взыскания, увольнении, понижении в должности, переводе на другую работу, отказе от продвижении по службе, сокращении заработной платы, бонусов, премий, стимулирующих выплат и т.д.

Возможность нанесения фактом предоставления информации о проявлениях коррупции ущерба, превышающего пользу от ее раскрытия для конкретного органа или юридического лица, также составляет серьезную проблему при организации получения информации о фактах коррупции. В связи с этим любая организация стремится получить данную информацию первой, чтобы оценить риски ее распространения, не допустить «утечки» и направления компетентным государственным органам и т.д.

Важный вопрос — специфическое отношение окружающих к лицам, сообщающим о фактах коррупции, которые рискуют стать изгоями в коллективе, получив метку доносчика, жалобщика, информатора, стукача, осведомителя.

¹ Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Следует также учитывать исторические и культурные особенности. Сообщения о подозрениях в совершении неправомερных действий не свойственны российскому менталитету, в то время как в некоторых других государствах, например в США, эта практика не является из ряда вон выходящим явлением и применяется почти повсеместно, будучи подкрепленной общественной моралью. При этом подобные сообщения считаются выражением активной гражданской позиции. В ходе исследований выяснилось, что не меньше 60% жителей США считают себя обязанными пожаловаться, столкнувшись с «неуважением к государству» или различными отступлениями от установленных норм¹. Как правило, приветствуется следующая информация:

– о любых нарушениях принципов и процедур внутреннего контроля (хищение, причинение ущерба имуществу компании, злоупотребление, нарушение законов и т. д.);

– любых нарушениях в области бухгалтерии и финансов, которые могут повлиять на надежность счетов компании (использование фальшивых инвойсов, фальсификация отчетов или счетов, мошенничество и т. д.);

– любых нарушениях антикоррупционного законодательства (сокрытие выплат и т. д.).

Если в одних государствах каналы получения информации о коррупции делаются максимально открытыми (например, система «красных телефонов» в США), то в других эти информационные каналы более закрыты в целях обеспечения защиты лиц, сообщивших соответствующие сведения.

Анонимность является необходимым аспектом процедуры сообщения о фактах коррупции в том случае, когда законодательная база недостаточно прочна и не обеспечивает полноценной гарантии от физического насилия и социального осуждения.

Культура восприятия практики сообщения о фактах коррупции в нашей стране не развита. В связи с этим при рассмотрении вопроса о защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, целесообразно учитывать зарубежный опыт.

В международной практике сложились общие принципы предоставления защиты лицам, сообщающим о фактах коррупции, в том числе обоснованность и добросовестность заявления.

Под обоснованностью понимается наличие доказательств совершения неправомерного действия коррупционного характера. Добросо-

¹ См.: Коновалова В. Организованное доносительство: решение проблем или мина замедленного действия? // Кадровик. Кадровый менеджмент. 2011. № 11.

вестность означает, что заявитель думает, что предоставляемые им сведения правдивы. При этом он не преследует личную выгоду, а действует на благо общества. Вместе с тем заявителю, намеренно сообщившему неверные сведения, отказывается в защите.

В США, например, культура доносительства, которое (в зависимости от характера информации и ее конкретного адресата) принимает различные формы, чрезвычайно развита¹, и используемый в законодательстве термин *whistleblower* буквально обозначает «человек, который дует в свисток», т.е. сигнализирует о нарушении. По смыслу это близко к русскому «выводить на чистую воду», а также к словам «осведомитель», «доноситель», «разоблачитель» и не имеет отрицательного оттенка.

В европейских же странах (особенно бывших социалистических государствах и советских республиках) восприятие таких лиц обществом в целом негативное, что представляет собой значительное препятствие для внедрения законодательства о защите и тем более для поощрения информаторов. Поэтому европейские законодатели старательно избегают использования термина, сходного с американским, а нормы о защите таких лиц формулируются в обтекаемой форме (например, в трудовом законодательстве употребляется термин «работник, который сообщает...»)².

Иногда, допуская возможность разглашения работником информации, законодатель все же предусматривает определенные исключения для ряда категорий государственных служащих — сотрудников спецслужб и военнослужащих (Великобритания).

Что касается содержания информации, подлежащей раскрытию, то обычно в интересах общества разрешается разглашать любую ин-

¹ Например, финансовое доносительство было узаконено еще в XIX в. По Закону о фальсифицированных требованиях 1986 г. (*False Claims Act*) частные лица вправе заявить в суд иск от имени государства о мошенничестве с бюджетными средствами (фальсификации требований об оплате выполненных работ или оказанных услуг). В случае положительного исхода дела ответчик обязан возместить государству потери в тройном размере, а также штраф (5—11 тыс. дол. США) за каждый факт нарушения закона. Истец вправе получить вознаграждение в размере от 15% до 25% от суммы иска.

² Например, британский Закон о раскрытии информации в публичных интересах 1998 г. говорит о работнике (*worker*); ирландский Закон о защищенном раскрытии информации 2014 г. — о работнике (*worker*) и сотруднике (*employer*) (когда речь идет о полиции и государственной службе); норвежский Закон о часах работы и занятости 1977 г. — о работнике (*arbeidstaker*) / *Public Interest Disclosure Act 1998*; *Protected Disclosures Act 2014*; *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (*arbeidsmiljøloven*) URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

формацию, в том числе и конфиденциальную¹. Как уже указывалось, сообщение о допущенных нарушениях должно быть добросовестным, но, поскольку понятие «добросовестность» в законодательстве не раскрывается, разрешение этого вопроса отнесено к компетенции судов или трибуналов. При этом бремя доказывания добросовестности возлагается на работодателя, и утверждение об отсутствии доброй воли должно быть доказано именно работодателем. Данная гарантия является весьма важной, поскольку на практике работнику, заявившему о фактах коррупции, трудно доказать, что последовавшее увольнение стало следствием его заявления.

Одним из важнейших моментов обеспечения защиты информатора является закрепление в законе процедуры подачи сообщения. Обычно прописывается несколько этапов сообщения о нарушении — оно подается во внутреннее подразделение компании, государственного или муниципального органа, например в кадровую службу, специальному сотруднику юридического департамента или в отдел по комплаенс-контролю.

В законах отдельных стран (Великобритания, Ирландия, Канада, ЮАР) особо уточняется, что заявитель должен в первую очередь воспользоваться «внутренними» способами заявления о коррупции, прежде чем обращаться во «внешний» орган, функции которого может исполнять специальный государственный орган, регулятор, профсоюз, правоохранительный орган, независимый антикоррупционный орган, специальный уполномоченный или омбудсмен².

В Румынии согласно Закону о предоставлении защиты персоналу государственных органов и учреждений, а также других учреждений, сообщающих о нарушениях, 2004 г. сообщение может быть передано по внутреннему каналу либо одновременно и по внутреннему, и по внешнему³.

¹ Так, Ирландский Закон 2014 г. разрешает разглашать информацию о незаконном или ином неправомерном использовании государственных фондов или средств либо иных денег, предназначенных для публичных целей; о действиях или бездействии государственного органа, приводящего к дискриминации, грубой халатности и т.д.

² Закон ЮАР о защищенном раскрытии 2000 г. допускает возможность предоставления информации не только определенному кругу лиц, но и представителям СМИ.

³ Вышестоящий начальник нарушителя; руководитель государственного органа, государственного или бюджетного учреждения, в котором работает нарушитель либо в котором существует незаконная практика, даже если конкретный нарушитель не может быть идентифицирован; дисциплинарный комитет или иной орган в рамках упомянутых государственных органов; судебные органы (прокуратура, полиция); органы, ответственные за расследование случаев конфликта интересов

Кроме того, заявитель вправе сообщить о фактах коррупции в СМИ или правозащитные общественные организации (ЮАР, Сербия), однако в некоторых странах (например, в Великобритании) этим способом рекомендуется пользоваться в крайнем случае.

В ряде государств в качестве механизма стимулирования подачи сообщений о коррупции или мошенничестве законодатель стал использовать выплату значительных вознаграждений заявителям — от 10 до 30% суммы назначенного штрафа (американский Закон Додда—Франка)¹. С начала программы по работе с информаторами Комиссия по ценным бумагам и биржам США получила сигналы о нарушениях от граждан 95 стран, в 2015 г. — от граждан 61 страны (самое большое число обращений поступило из Великобритании — 72, из России — 6)².

Крупные вознаграждения (до 2 млн дол. США) предусматривает Закон Республики Корея о защите информаторов в публичных интересах 2011 г.³, если сообщения информаторов, которые раскрывают коррупционные деяния, непосредственно способствовали восстановлению или увеличению доходов или уменьшению расходов государственных органов. По данным корейской Комиссии по борьбе с коррупцией и гражданским правам, за последние три года в государственную казну было возвращено 43,8 млрд корейских вон, а 83 человека в награду за сообщения получили 2,9 млрд корейских вон. В частности, самая большая сумма, выплаченная с момента

(в Румынии таким органом является Национальное агентство по честности); парламентские комиссии; средства массовой информации; профессиональные организации, союзы или организация работодателей или неправительственные организации.

¹ За первые семь недель после вступления новых предписаний в силу было подано 334 жалобы (по семь в день), в общей сложности с августа 2011 г. от сотрудников компаний, находящихся не только на территории США, но и в других странах, поступило 14 116 сообщений / SEC whistleblowing benefits foreigners too // URL: <http://www.igloballaw.com/sec-whistleblowing-benefits-foreigners-too/>

² Согласно отчету за 2015 г., представленному Комиссией по ценным бумагам и биржам Конгрессу США, иностранный информатор, не являвшийся ни гражданином, ни постоянным жителем США, получил за сообщение, которое в результате привело к успешному судебному преследованию нарушителя, вознаграждение в размере 30 млн дол. США / 2015 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program // URL: <https://www.sec.gov/whistleblower/reportspubs/annual-reports/owb-annual-report-2015.pdf>

³ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers 2011 // URL: http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng.jsessionid=Ed6hYyM6JcTTf7g8GEspJUCIKu10o1BgNZQNt5ZSFiahiaiR6ENrV50i5iaOiAWY.moleg_a1_servlet_engine2?pstSeq=58460&page1ndex=2

издания Закона, составила около 1,1 млрд корейских вон за сообщение о коррупции, совершенной в ходе государственных закупок¹.

Порядок защиты и поощрения лиц, сообщающих о фактах коррупции, был введен в Республике Беларусь Законом от 15 июля 2015 г. «О борьбе с коррупцией» (ст. 39 «Гарантии физическим лицам, способствующим выявлению коррупции»), который устанавливает, что физическое лицо, сообщившее о факте правонарушения, создающего условия для коррупции, коррупционного правонарушения или иным образом способствующее выявлению коррупции, находится под защитой государства. При этом физическому лицу, его супругу (супруге), близким родственникам или свойственникам при наличии достаточных данных, указывающих на то, что в отношении них имеется реальная угроза убийства, применения насилия, уничтожения или повреждения имущества, осуществления других противоправных действий, гарантируется применение мер по обеспечению безопасности в порядке, установленном законодательными актами. Кроме того, в случаях и порядке, определенных Советом Министров Республики Беларусь, информатору выплачивается вознаграждение, которое не указывается в декларации о доходах и об имуществе.

В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 февраля 2016 г. № 101 «О выплате вознаграждения и других выплат физическому лицу, способствующему выявлению коррупции»² такие выплаты производятся в случаях:

- предоставления информации, предметов и документов, способствовавших выявлению коррупционного преступления;
- предоставления сведений о местонахождении разыскиваемого лица, совершившего коррупционное преступление;
- предоставления информации о местонахождении денежных средств и иного имущества, полученных в результате совершения коррупционного преступления;
- содействия предотвращению или возмещению вреда, причиненного коррупционным преступлением; оказания иного содействия органам уголовного преследования, имевшего значение для противодействия коррупционным преступлениям.

Размер выплаты зависит от тяжести коррупционного преступления и составляет до 50 базовых величин за преступление, относящееся к

¹ Corruption reporters received KRW 2.9 billion for the past 3 years // URL: <http://www.acrc.go.kr/eng/board.do?command=searchDetail&method=searchDetailViewInc&menuId=020501&conflId=62&conConflId=62&conTabId=0&currPageNo=1&boardNum=52140>

² Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=83083

категориям тяжких или особо тяжких преступлений, и до 30 базовых величин — к категории менее тяжких преступлений. Кроме того, предусмотрены выплаты компенсирующего характера в размере до 10 базовых величин на основании документов, подтверждающих произведенные физическим лицом расходы. С 1 января 2016 г. размер базовой величины составляет 210 тыс. белорусских рублей¹.

Таким образом, за рубежом защита лиц, в том числе являющихся публичными служащими, которые сообщают о фактах коррупции, обеспечивается комплексом законодательных мер, предусматривающих не только их защиту, но и поощрение.

Определенные меры защиты заявителей о коррупции закреплены в Указе Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»². К ним относится, во-первых, особый порядок применения мер дисциплинарного характера к государственным служащим или служащим государственных корпораций, сообщившим о фактах коррупции. В соответствии с ним дисциплинарный проступок рассматривается на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в котором может участвовать прокурор, осуществляющий надзор за соблюдением законодательства о государственной службе или законодательства о труде. Во-вторых, для граждан, не состоящих на государственной службе, готовящихся сообщить о фактах коррупции, в случае нарушения их законных прав и интересов в связи с такими сообщениями предусмотрена возможность получения бесплатной юридической помощи.

Учитывая недостаточность правового регулирования защиты заявителя о коррупции, считаем необходимым в первую очередь проанализировать законодательство, регулирующее государственную защиту лиц, содействующих уголовному правосудию. В настоящее время фактически сформирован и действует институт государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в котором учтены международные нормы и правовой опыт зарубежных стран. Однако его возможности в отношении защиты заявителей о коррупции используются далеко не полностью.

¹ См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г. № 1059 «Об установлении размера базовой величины» // Национальный интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12551&p0=C21501059&p1=1>

² СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.

Трудовое законодательство слабо защищает сотрудника, который может заявить о таких фактах. Трудовой кодекс РФ содержит закрытый перечень оснований для увольнения работника (ст. 77, 81). При этом общий порядок защиты прав не учитывает специфики защиты прав заявителя о коррупции. КоАП РФ также не устанавливает санкций для организации в связи с применением негативных мер к сотруднику, сообщившему о факте коррупции, тогда как зарубежное законодательство ряда стран (Канада и США¹) закрепляет уголовную ответственность для лиц, нарушающих права заявителя.

Предусмотренные Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»² меры по защите потерпевших, свидетелей, заявителей о преступлении также представляются недостаточными (распространяются только на участников уголовного судопроизводства и только по решению суда, органа дознания, следственного органа).

Таким образом, ощущается острая необходимость в регламентации правовых и организационных основ защиты лиц, сообщающих в интересах общества и государства о коррупционных правонарушениях, по следующим направлениям:

- определение способов информирования о фактах коррупции (внутреннее, внешнее, анонимное³ и т.д.);
- создание гарантийных механизмов обеспечения безопасности лиц, сообщающих о фактах коррупции и о коррупционных правонарушениях;
- внедрение механизмов поощрения лиц, сообщивших о фактах коррупции, а также возмещения таким лицам материального ущерба, вызванного в результате такого сообщения.

Подпункт «п» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы предусматривал подготовку проекта нормативного правового акта о совершенствовании юридического и организационного обеспечения защиты информаторов. При этом

¹ В США, например, на федеральном уровне действует Закон об усилении защиты лиц, сообщающих о различных правонарушениях, в том числе о коррупционных (Public Law 112-199).

² СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3534.

³ Полагаем, что анонимное содействие граждан в предупреждении и раскрытии коррупционных деяний оправдано интересами государства и общества. Фактически без анонимных заявлений многие коррупционные правонарушения остаются латентными, а виновные — безнаказанными, поэтому представляется актуальным и необходимым использование анонимной помощи граждан в борьбе с коррупционными преступлениями.

§ 6. Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции

определено, что такая защита предоставляется от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются.

Наиболее разумным представляется вариант, предполагающий подготовку специального федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются»¹.

¹ Минтрудом России уже подготовлен проект федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях и иных нарушениях законодательства Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в отношении которого Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации были высказаны концептуальные замечания.

Глава 5

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

§ 1. МЕРЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Развитие в России имущественных отношений, усложнение их правовой регламентации в условиях правовой интеграции сопряжено с объективной необходимостью разрешения комплексных задач по сбалансированному развитию всей системы национального законодательства с учетом сложившегося и положительно зарекомендовавшего себя международного и зарубежного опыта правового регулирования. Вызовы времени требуют совершенствования правовых средств защиты нарушенных прав и одновременно разработки эффективных и адекватных мер правового воздействия на правонарушителей в целях превенции противоправного поведения, укрепления принципов законности и правопорядка в правовом и социальном государстве.

В современных условиях государственно-политического и социокультурного развития страны исследование гражданско-правовых санкций за совершение коррупционных правонарушений как с позиций действующего гражданского законодательства, так и с точки зрения возможных направлений его будущего развития является, несомненно, актуальным, что находит свое отражение в соответствующих публикациях¹.

В соответствии со ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

¹ См., например: Кабанова И.Е. Гражданско-правовые последствия коррупционного поведения // Юрист. 2014. № 6. С. 25–31; Корякин В.М., Ворopaев Д.А. Вопросы недействительности гражданско-правовых сделок, совершенных с признаками коррупции // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 6–10; Синицын С.А., Позднышева Е.В. Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений // Законодательство и экономика. 2015. № 5. С. 7–10.

Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют гражданские права своей волей и в своем интересе. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, задачи гражданско-правового регулирования, функции и принципы гражданского права изначально не преследуют цели репрессивного воздействия на правонарушителя, а потому гражданско-правовые санкции направлены преимущественно на восстановление положения, предшествовавшего правонарушению, имеют ярко выраженный компенсаторно-восстановительный, а не пени-тенциарно-карательный характер, ориентированы на полное возмещение причиненного вреда. Гражданское законодательство и гражданско-правовые способы защиты самостоятельно не регулируют и не разрешают вопросов о выявлении и пресечении коррупционных правонарушений, а только играют вспомогательную роль в восстановлении правового положения, предшествовавшего их совершению.

Задачи и функции гражданского законодательства в части предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений мало исследованы, в юридической литературе только указывается на наличие «деловой коррупции», анализируются ее причины, опасность, проявления, в том числе виды «коррупционных практик» и «конфликтов интересов». Тем не менее в стороне от разрешения остается главный вопрос — об эффективных и действенных гражданско-правовых средствах противодействия и предупреждения коррупции, которые должны быть четко сформулированы, причем не только *de lege lata*, но и *de lege ferende*. Кроме того, гражданско-правовой механизм противодействия коррупции должен включать комплексные меры правового реагирования сообразно задачам, принципам и функциям гражданско-правового регулирования и одновременно устанавливать специальные меры для пресечения коррупционных правонарушений в частной и публичной сферах.

Режим неукоснительного соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка, конституционных принципов неприкосновенности собственности предполагает, что гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений могут применяться только в том случае, когда в предусмотренном законодательством порядке определен правонарушитель и его вина доказана вступившим в законную силу судебным актом.

Исторически сложилось так, что правовое противодействие взяточничеству оказывалось именно уголовным правом.

В настоящее время система российского гражданского законодательства не устанавливает адекватных и эффективных механизмов противодействия коррупционным преступлениям. Обращают на себя внимание как трудности и пробелы в восприятии международного регулирования, так и более частные национальные особенности российского законодательства. Выявление и научно-практическое обоснование значения гражданско-правового регулирования в противодействии и профилактике коррупционных правонарушений продиктовано вызовами времени, образуя актуальную и практически неизученную проблему для современной науки и практики гражданского права, которые развиваются в слаженном взаимодействии с юридическими науками других отраслей, что призвано способствовать своевременному и комплексному достижению стоящих перед государством целей в регулировании развивающихся общественных отношений.

Российской Федерацией реализованы положения ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, в которой говорится, что каждое государство-участник рассматривает возможность принятия законодательных мер, которые могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовного наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать. Конечно, эта норма не может не вызывать вопросов, поскольку в данном случае предлагается механизм объективного вменения вины в уголовном процессе через гражданско-правовой, имущественный статус государственного служащего или его близких родственников. Получается, что само имущество, находящееся в собственности, является достаточным доказательством вины в уголовном процессе. Тем самым игнорируется фундаментальная значимость презумпции невиновности, а гражданское право становится подспорьем в выполнении задач уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Едва ли с таким подходом можно согласиться лишь на том основании, что общественная опасность от совершения коррупционных правонарушений возрастает и распространяется в различных модификациях подобно эпидемии.

Российский законодатель пошел по иному пути, определив более предпочтительный подход в национальном гражданском законодательстве. Нормы ГК РФ о прекращении права собственности были дополнены новым основанием: в подп. 8 п. 2 ст. 235 закреплено

правило об обращении в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы по законодательству о противодействии коррупции.

Отсутствие слаженного механизма гражданско-правовых средств противодействия коррупционным преступлениям является существенным пробелом в российском законодательстве. В частности, не разработаны: специальные нормы о недействительности коррупционных сделок (состав и последствия), нормы, позволяющие определить потерпевшего при совершенном коррупционном правонарушении. В литературе также практически нет исследований, определяющих понятие коррупционной сделки и ее последствий. В настоящее время понятие коррупционной сделки ни гражданским законодательством, ни наукой не сформировано.

Теоретические наработки, ориентирующие судебную практику на квалификацию коррупционных сделок по ст. 169 ГК РФ, не достигают своей цели, поскольку вследствие гуманизации гражданского законодательства правила этой статьи предусматривают в качестве общего правового последствия для сделки двустороннюю реституцию. Статья 169 ГК РФ является общей, «каучуковой» нормой, действие которой не может обеспечить восстановление баланса прав и законных интересов, существовавшего до заключения и исполнения коррупционной сделки: в доктрине недействительность сделок, совершенных с противоправными целями, традиционно связывалась с действием общих норм, сферу действия которых трудно оценить заранее. Вызовы времени требуют включения в текст ГК РФ специальных состава и правил о недействительности коррупционной сделки.

Очевидно, что подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ нуждается в конкретизации, поскольку практическое применение этой нормы осложнено неясностью круга лиц, имущество которых может быть обращено в доход Российской Федерации. В данном случае имеется в виду неопределенность процессуальной формы и вида судопроизводства, при котором может осуществляться обращение в доход государства такого имущества. Указанная норма имеет ярко выраженную специфику. От конфискации ее отличает то, что отсутствие доказательств приобретения имущества на законные средства и доходы само по себе еще не образует правонарушения или преступления, а может породить лишь некие предположения.

В связи с этим российское гражданское законодательство в части установления специального состава недействительности коррупционной сделки, установления специальных правовых последствий ее недействительности в виде односторонней реституции и компенса-

ции, которая должна определяться в размере не менее 25% цены такой сделки, требует совершенствования. Перед доктриной и законодательством стоит актуальная задача определения единого подхода к коррупционным сделкам и их конкретным видам.

Дополнение перечня оснований прекращения права собственности на имущество, в отношении которого в соответствии с законодательством о противодействии коррупции не представлены доказательства приобретения на законные доходы (подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ), выглядит не только нормативно не конкретизированным, но и излишним, поскольку при наличии дополнений в ГК РФ с задачей обращения взыскания в доход государства имущества, приобретенного на незаконные доходы, мог бы справиться институт неосновательного обогащения (гл. 60 ГК РФ), о чем будет сказано ниже.

Гражданско-правовой механизм противодействия коррупционным правонарушениям не может ограничиваться предусмотренными законодательством составами недействительности коррупционных сделок. Целесообразно также использовать и богатый потенциал гражданского права в части одностороннего отказа от договора (ст. 450.1 ГК РФ), экономическая невыгодность исполнения которого для публичного образования будет установлена в ходе контрольно-ревизионных мероприятий деятельности органа власти или должностного лица. Односторонний отказ от договора не должен обосновываться вступившим в силу приговором суда по делу о коррупционном преступлении. Фиктивные и «откатные» договоры, в ряде случаев преследующие единственную цель легализации денежных средств или заключенные по заведомо завышенным или заниженным ценам, распространены в сфере государственных закупок и заказов. Регламентированное законодательством право одностороннего отказа от договора, соединенное с требованием о возмещении неосновательно полученного из бюджета соответствующего уровня, во многом способно гарантировать интересы публичной власти и обеспечить целевое расходование бюджетных средств, «залатать бреши» в бюджете.

Перспективным направлением совершенствования гражданского законодательства в части гражданско-правовой ответственности за коррупцию может стать закрепление норм о возмещении репутационного вреда публично-правовому образованию, причиненного совершением преступления коррупционной направленности должностным лицом такого образования.

В соответствии со ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на

равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. При этом к указанным субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в гражданском обороте выступают органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Согласно п. 2 ст. 2 ГК РФ нематериальные блага защищаются гражданским законодательством, если иное не вытекает из существа этих нематериальных благ, при этом к нематериальным благам относится в том числе доброе имя и деловая репутация (ст. 150 ГК РФ).

Статьей 152 ГК РФ установлено, что правила указанной статьи о защите деловой репутации гражданина соответственно применяются к защите деловой репутации юридического лица, за исключением положений о компенсации морального вреда.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в определении от 4 декабря 2003 г. № 508-О указал, что применимость того или иного конкретного способа защиты нарушенных гражданских прав к защите деловой репутации юридических лиц должна определяться исходя именно из природы юридического лица. При этом отсутствие прямого указания в законе на способ защиты деловой репутации юридических лиц не лишает их права предъявлять требования о компенсации убытков, в том числе нематериальных, причиненных умалением деловой репутации, или нематериального вреда, имеющего свое собственное содержание (отличное от содержания морального вреда, причиненного гражданину), которое вытекает из существа нарушенного нематериального права и характера последствий этого нарушения (п. 2 ст. 150 ГК РФ). Данный вывод основан на положении ст. 45 (ч. 2) Конституции РФ, в соответствии с которым каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

В настоящее время в судебной практике сложился подход, согласно которому нематериальный (репутационный) вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими нематериальные пра-

ва юридического лица, подлежит компенсации (постановление ФАС Московского округа от 30 марта 2005 г. № КГ-А40/1052-05, постановление Президиума ВАС РФ от 17 июля 2012 г. № 17528/11). Вред в данном случае причиняется формированием в обществе негативного суждения о соответствующем субъекте в сфере осуществляемой им деятельности.

Нематериальный (репутационный) вред подлежит возмещению по правилам гл. 59 ГК РФ («Обязательства вследствие причинения вреда») при доказанности общих условий деликтной ответственности (наличия противоправного деяния со стороны ответчика, неблагоприятных последствий этих действий для истца, причинно-следственной связи между действиями ответчика и возникновением неблагоприятных последствий на стороне истца, вины причинителя вреда). Для подтверждения наступления неблагоприятных последствий в виде нематериального (репутационного) вреда необходимо установить факт сформированной репутации истца, а также факт утраты доверия к его репутации. При выявлении причинно-следственной связи между действиями ответчика и возникновением неблагоприятных последствий на стороне истца суды должны учитывать наличие реальной возможности влияния действий ответчика на формирование мнения об истце у третьих лиц (постановление Президиума ВАС РФ от 17 июля 2012 г. № 17528/11).

Таким образом, поскольку к субъектам гражданского права, указанным в ст. 124 ГК РФ, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, и от имени указанных субъектов в гражданском обороте выступают органы государственной власти, местного самоуправления, а также юридические лица и граждане, в случае совершения соответствующим должностным лицом виновных коррупционных действий, подтвержденных вступившим в законную силу приговором суда, у публичных субъектов, сотрудником которых являлось указанное должностное лицо, возникает право на возмещение последним репутационного вреда, выразившегося в том числе в создании негативного мнения в обществе о публичном субъекте, о его деятельности, в формировании отрицательного отношения к нему, потенциально возможном снижении доверия, поскольку не вызывает сомнения тот факт, что положительная оценка субъекта зависит не только от органов управления такого субъекта, но и от поведения каждого его сотрудника.

Установление этических норм и правил служебного поведения работников и служащих в целях достойного осуществления ими своей профессиональной деятельности, укрепления авторитета как

самих работников, так органов и организаций, сотрудниками которых они являются, и повышения доверия к ним, а также предупреждения коррупции в указанных органах и организациях полезно и необходимо и для сотрудников участвующих в гражданском обороте юридических лиц. Документом, содержащим подобные правила для указанных лиц, может быть, например, внутренний регламент юридического лица, определяющий нормы и правила взаимодействия как с контрагентами юридического лица, в том числе в целях соблюдения принципа свободной конкуренции, так и с представителями органов власти и управления, в первую очередь с целью недопущения коррупционных схем. Согласно п. 5 ст. 52 ГК РФ учредители (участники) юридического лица вправе утвердить регулирующие корпоративные отношения (п. 1 ст. 2) и не являющиеся учредительными документами внутренний регламент и иные внутренние документы юридического лица. Во внутреннем регламенте и в иных внутренних документах юридического лица могут содержаться положения, не противоречащие учредительному документу юридического лица.

Главой 30 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. К таким преступлениям, в том числе относятся использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»); совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ст. 286 «Превышение должностных полномочий»).

Совершение должностными лицами указанных преступлений может стать следствием их подкупа субъектами предпринимательской деятельности в целях получения преимуществ, причиняющих или способных причинить убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо наносящих или способных нанести вред их деловой репутации (согласно ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ подобные действия составляют понятие «недобросовестная конкуренция»).

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

Следует отметить, что ст. 53 Конституции РФ каждому гарантировано право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Не вызывает сомнений, что при совершении органами государственной власти и их должностными лицами незаконных действий, субъект предпринимательской деятельности, в отношении которого эти действия совершены, несет убытки, которые могут выражаться в дополнительных расходах, неполученных доходах, репутационном вреде и пр.

Согласно ст. 16 ГК РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Пунктом 1 ст. 1069 ГК РФ также предусмотрено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, причем предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или органу местного самоуправления, допустившему нарушение, или только к финансовому органу само по себе не может служить основанием к отказу в удовлетворении такого иска. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующее публично-правовое образование и одновременно определяет, какие органы будут представлять его интересы в процессе (п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

При этом следует отметить тот факт, что непризнание ненормативного правового акта в судебном порядке недействительным, а решения или действия (бездействия) государственного органа — незаконными, само по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или дей-

ствиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда (п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»). Причем доводы об отсутствии в бюджете денежных средств для возмещения ущерба, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц, признаются судом несостоятельными, поскольку в соответствии с п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» при удовлетворении исков, предъявленных согласно ст. 16, 1069 ГК РФ, недопустимо ограничение источников взыскания путем указания на взыскание только за счет средств бюджета, поскольку такое ограничение противоречит ст. 126, 214, 215 ГК РФ. В данном случае действует общее правило об ответственности публично-правового образования всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом, составляющим казну (постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 10 февраля 2015 г. по делу № А41-45610/14).

Изложенное позволяет сделать следующий вывод: в случае совершения должностным лицом виновных коррупционных действий, подтвержденных вступившим в законную силу приговором суда (злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение взятки и пр.), результатом которых явилось совершение уполномоченными органами или должностными лицами таких органов действий или воздержание от совершения действий, в том числе принятие решений, которые нарушили права и законные интересы субъекта гражданского оборота в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и привели к взысканию понесенных таким субъектом убытков с публично-правового образования, сотрудником которого являлось указанное должностное лицо, подлежит обсуждению вопрос о возникновении у такого публично-правового образования права на возмещение сумм уплаченных убытков с виновного должностного лица, являющегося сотрудником такого образования, в порядке регресса. Подобная мера ввиду потенциально серьезного имущественного обременения виновного должностного лица послужит и превентивной мерой, и мерой ответственности за коррупционное поведение, обеспечивающей

восстановление нарушенных гражданских прав участников гражданского оборота.

В целях исключения не соответствующего целям законодательного регулирования толкования представляется подлежащим обсуждению вопрос о внесении изменений в ст. 575 ГК РФ в части распространения запрещения дарения подарков (независимо от их стоимости) лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или исполнением служебных обязанностей.

В соответствии с п. 1 ст. 575 ГК РФ не допускается дарение подарков (за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб.) работникам образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, и аналогичных организаций, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан; лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или с исполнением ими служебных обязанностей.

Между тем получение любых подарков и услуг применительно к деятельности органов власти и управления входит в ту сферу, в которой возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным.

В подтверждение высказанного предложения следует привести Памятки о возможных случаях возникновения конфликта интересов на государственной службе и порядке их урегулирования, утвержденные соответствующими органами, согласно которым в целях избежания конфликта интересов государственным служащим, их родственникам и иным лицам, с которыми связана личная заинтересованность госслужащего, рекомендуется не принимать подарки от организаций, в отношении которых госслужащий осуществляет или ранее осуществлял отдельные функции государственного управления, вне зависимости от стоимости этих подарков и поводов дарения (см., например, Памятку типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования, утвержденную Минспортом России; Памятку о возмож-

ных случаях возникновения конфликта интересов на государственной службе в ГФС России и порядке их урегулирования, утвержденную ГФС России).

Развитие гражданского оборота требует от гражданского законодательства использовать все возможные меры и средства, обеспечивающие добросовестное и надлежащее осуществление гражданских прав и исполнение гражданских обязанностей. В ГК РФ появились механизмы, которые могут служить дополнительными гражданско-правовыми мерами в целях пресечения коррупционных правонарушений, последующего привлечения к гражданско-правовой ответственности лиц, их совершивших. В частности, мерой, позволяющей пресечь недобросовестное поведение на стадии ведения переговоров о заключении договора, является институт преддоговорной ответственности по принципу *culpa in contrahendo*.

Так, в соответствии со ст. 434.1 ГК РФ при вступлении в переговоры о заключении договора, в ходе их проведения и по их завершении стороны обязаны действовать добросовестно, в частности не допускать вступления в переговоры о заключении договора или их продолжения при заведомом отсутствии намерения достичь соглашения с другой стороной. Недобросовестными действиями при проведении переговоров считаются:

- 1) предоставление стороне неполной или недостоверной информации, в том числе умолчание об обстоятельствах, которые в силу характера договора должны быть доведены до сведения другой стороны;
- 2) внезапное и неоправданное прекращение переговоров о заключении договора при таких обстоятельствах, при которых другая сторона переговоров не могла разумно этого ожидать.

При этом сторона, которая ведет или прерывает переговоры о заключении договора недобросовестно, обязана возместить другой стороне причиненные этим убытки, т.е. расходы, понесенные другой стороной в связи с ведением переговоров о заключении договора, а также в связи с утратой возможности заключить договор с третьим лицом.

Правила указанной статьи применяются независимо от того, был ли заключен сторонами договор по результатам переговоров, и при этом не исключают применения к отношениям, возникшим при установлении договорных обязательств, правил гл. 59 ГК РФ, регулирующей обязательства вследствие причинения вреда.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

(далее — Федеральный закон № 44-ФЗ) заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Контрактная система в сфере закупок основывается в том числе на открытости, прозрачности информации, обеспечении конкуренции, профессионализма заказчиков, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (ст. 6).

В соответствии со ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, противоречащих требованиям указанного Федерального закона, в том числе приводящих к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок. При этом на должностных лиц заказчиков возложена персональная ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами, перечисленными в ч. 2 и 3 ст. 2 Закона.

Не вызывает сомнения то, что должностные лица заказчиков, совершая коррупционное правонарушение при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках проведения торгов, допускают вступление в переговоры о заключении договора с иными лицами, кроме победителей торгов, которые стали таковыми в результате стимулирования личной заинтересованности указанных должностных лиц (в том числе посредством дачи взятки), потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) при заведомом отсутствии намерения достичь соглашения с данными претендентами.

Таким образом, при наличии необходимых и достаточных доказательств факта личной заинтересованности должностного лица за-

казчика, выступающего от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в определении конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя), эту заинтересованность простимулировавшего, представляется возможным привлечь указанное должностное лицо к ответственности в форме возмещения иным участникам торгов причиненных недобросовестным ведением переговоров (выразившимся в данном случае в недобросовестном определении поставщика (подрядчика, исполнителя) по результатам торгов) как расходов, понесенных ими в связи с ведением переговоров о заключении договора (участие в торгах), так и убытков в связи с утратой возможности заключить договор с третьим лицом.

Подобная мера ввиду серьезного потенциального имущественно-го обременения виновного должностного лица может служить и превентивной мерой, исключающей коррупционное поведение последнего при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и мерой ответственности за коррупционное поведение, гарантирующей восстановление нарушенных гражданских прав участников гражданского оборота.

Так, торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица в течение одного года со дня проведения торгов. Признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги, и применение последствий, предусмотренных ст. 167 ГК РФ.

Однако указанные последствия не решают задачи компенсации, восстановления и защиты нарушенных гражданских прав участвующих в торгах потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Вместе с тем гл. 59 ГК РФ, регулирующей обязательства вследствие причинения вреда, предусмотрен универсальный способ защиты гражданских прав, который может быть применен в рассматриваемой ситуации. Так, согласно ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре или причиненные убытки (п. 2 ст. 15 ГК РФ). Согласно ст. 15 ГК РФ убытки включают в себя как реальный ущерб, так и упущенную выгоду потерпевшей стороны. При этом если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого

нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Таким образом, подлежит обсуждению вопрос о возможности предъявления участвовавшими в торгах поставщиками (подрядчиками, исполнителями), впоследствии признанных недействительными ввиду совершения должностными лицами заказчика коррупционного правонарушения, требований к указанным должностным лицам о возмещении вреда, в том числе в размере не меньшем, чем доходы данных лиц, полученных вследствие такого нарушения.

Как отмечалось ранее, ГК РФ предусматривает ряд гражданско-правовых средств, которые при наличии определенных условий потенциально могут быть использованы в целях противодействия коррупционному поведению. Так, согласно ст. 1102 ГК РФ лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение), за исключением случаев, предусмотренных ст. 1109 ГК РФ. Правила, предусмотренные гл. 59 ГК РФ, применяются независимо от того, явилось ли неосновательное обогащение результатом поведения приобретателя имущества, самого потерпевшего, третьих лиц или произошло помимо их воли. При этом, поскольку иное не установлено ГК РФ, другими законами или иными правовыми актами и не вытекает из существа соответствующих отношений, правила, предусмотренные данной главой, подлежат применению также к требованиям о возмещении вреда, в том числе причиненного недобросовестным поведением обогатившегося лица.

Представляется, что при получении в результате коррупционного правонарушения должностным лицом денежных средств, иного имущества указанное имущество подпадает под понятие «неосновательное обогащение», предусмотренное ст. 1102 ГК РФ, при наличии следующих условий: невозможность подтверждения законности происхождения права собственности должностного лица органа государственной власти или местного самоуправления на указанное имущество (в том числе сведениями об официальных доходах, получения ими имущества в порядке наследования) и явное несоответствие стоимости указанного имущества уровню доходов, указанных такими должностными лицами в официальных документах (согласно ст. 3 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, указан-

ных в п. 1 ч. 1 ст. 2 данного Федерального закона, обязано ежегодно в сроки, установленные для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки).

Таким образом, подлежит обсуждению вопрос о возможности возврата Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления имущества, которое указанными лицами без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований было приобретено в результате совершения коррупционного правонарушения в качестве неосновательного обогащения.

Встречающиеся в практике случаи приобретения коррупционером имущества на подставных лиц, в том числе на своих родственников и доверенных лиц, а также случаи приобретения на преступно нажитые средства от совершения коррупционного правонарушения объектов общей собственности (особенно совместной) ставят перед законодателем задачу противодействия таким противоправным действиям. В связи с этим представляется целесообразным дополнение ГК РФ нормами о том, что имущество, находящееся в долевой или совместной собственности, может быть разделено между сосособственниками не только по соглашению сосособственников, но и в силу положений законодательства. При этом выдел доли в натуре или выплата компенсации в счет прекращения права одного из сосособственников на общее имущество должны контролироваться и инициироваться органами прокуратуры, а вступивший в силу приговор суда по уголовному делу должен являться обязательным условием прекращения права общей собственности в силу закона и определением конкретного размера вреда, причиненного коррупционным правонарушением.

Широкое распространение практики по оформлению имущества (в основном бизнес-активов и иного ликвидного имущества) на

третьих лиц — номинальных и фидуциарных собственников в условиях, когда оно нажито государственными служащими в результате совершения коррупционных правонарушений, актуализирует решение вопроса о включении в законодательство группы норм, применение которых позволяло бы снять «корпоративную вуаль» и (или) использовать имущество, формально числящееся за фидуциарным собственником, для компенсации имущественного вреда, причиненного коррупционным правонарушением. При этом необходима детальная разработка законодательных положений о пределах, средствах и правовых последствиях доказывания права собственности для другого лица, которое в действительности несет бремя содержания и определяет приемлемые для себя варианты использования имущества.

В заключение следует отметить, что согласно ст. 11 ГК РФ защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляют в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд, причем судебная защита выступает в качестве универсального способа защиты права (Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П).

В соответствии со ст. 7 Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию каждая сторона предусматривает в своем внутреннем праве, что к судопроизводству по возмещению ущерба применяется срок исковой давности не менее трех лет со дня, когда лицу, понесшему ущерб, стало известно или исходя из здравого смысла должно было стать известно о возникновении ущерба или о совершенном акте коррупции и о лице, ответственном за это. Тем не менее подобный иск не может быть предъявлен по истечении не менее десяти лет с момента совершения коррупционного действия.

Полагаем, что ввиду серьезных негативных последствий совершения коррупционных правонарушений подлежит обсуждению введение более длительных по сравнению с общим сроком сроков исковой давности для защиты гражданских прав, нарушенных в результате такого правонарушения.

§ 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Основные положения законодательства о противодействии коррупции адресованы государственным служащим и иным должностным лицам, реализующим предоставленные им законом админист-

ративные полномочия, что определяет соответствующую правовую природу норм института противодействия коррупции в целом. Вместе с тем неукоснительное соблюдение запретов и ограничений, исполнение обязанностей, направленных на противодействие коррупции, обеспечивается преимущественно мерами уголовного и дисциплинарного принуждения, оказывающими строго индивидуальное, персонифицированное воздействие на адресатов правовых норм.

В отличие от уголовного права и криминологии в административном праве не выделяются правонарушения коррупционной направленности. КоАП РФ устанавливает административную ответственность за совершение только двух видов деликтов, связанных с коррупционным поведением¹, несмотря на то, что ряд противоправных деяний, предусмотренных КоАП РФ, могут носить коррупционный характер².

Напомним, что преступные деяния классифицируются на преступления коррупционной направленности без каких-либо условий, на преступления, которые надлежит относить к коррупционным при определенных условиях, а также на преступления, способствующие совершению коррупционных преступлений³. Подобной классификации в отношении административных правонарушений не существует, более того, в стране до сих пор не создана единая система учета административных правонарушений, которая позволила бы анализировать административную деликтность, выявлять причины и условия, способствующие совершению административных правонару-

¹ Статья 19.28 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконное вознаграждение от имени или в интересах юридического лица, ст. 19.29 КоАП РФ — за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг бывшего государственного или муниципального служащего.

² Например, неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации; нарушение порядка рассмотрения обращений граждан; нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг; нарушение требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков; незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию; воспрепятствование распространению продукции СМИ; нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов; ограничение конкуренции.

³ Указание Генпрокуратуры России № 65/11, МВД России № 1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

шений, вырабатывать научно обоснованные меры противодействия административным правонарушениям, включая меры предупреждения совершения противоправных деяний коррупционной направленности¹.

Вместе с тем административная ответственность как самостоятельный вид публично-правовой юридической ответственности имеет значительный и пока далеко не в полной мере реализованный потенциал². Не случайно в литературе высказываются предложения по установлению административной ответственности государственных служащих за нарушение адресованных им обязательных требований законодательства о противодействии коррупции³.

Одна из существенных особенностей административной ответственности заключается в том, что она может быть установлена в отношении юридических лиц, что исключается при уголовной или дисциплинарной ответственности. Эта особенность была реализована в ст. 19.28 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Кроме того, ст. 19.29 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение ограничений, установленных Законом о противодействии коррупции в отношении граждан, замещавших должность государственной или муниципальной службы, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы. В новом проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассматриваемом Государственной Думой, указанные составы административных правонарушений сохранены без изменений.

¹ На необходимость введения единой системы статистического учета административных правонарушений указывалось неоднократно. См., например: Константинов П.Ю., Соловьева А.К., Стуканов А.П. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 1; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 79 и др.

² См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970; Шергин А.П. Указ. соч.; Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012; Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 15–22 и др.

³ См.: Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. С. 172.

Наиболее ярко антикоррупционное воздействие административной ответственности проявляется в положениях ст. 19.28 КоАП РФ, введенной в 2008 г.¹, предусматривающей административную ответственность юридических лиц за незаконное вознаграждение от их имени или в их интересах, выражающееся в передаче, предложении или обещании должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением².

Одна из существенных особенностей данной статьи заключается в том, что противоправное деяние совершается физическим лицом, а к ответственности привлекается юридическое лицо. Таким образом, цель административной ответственности, заключающаяся в предупреждении совершения новых административных правонарушений лицом, привлекаемым к ответственности, и иными лицами, достигается путем принудительного воздействия, оказываемого в отношении юридического лица, которое (органы управления которого) под угрозой такого воздействия должно осуществить комплекс мер, предусмотренных Законом о противодействии коррупции, в том числе определить подразделение или назначить должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений; сотрудничать с правоохранительными органами; разработать и внедрить в практику стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации; принять кодекс этики и служебного поведения работников организации; предотвращать конфликты интересов и принимать меры к их урегулированию; не

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

² См. подробнее: Зырянов С.М., Цирин А.М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82–90.

допускать составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, влечет весьма ощутимые санкции, рассчитываемые в зависимости от стоимости предмета административного правонарушения.

Так, при стоимости предмета административного правонарушения до 1 млн руб. предусматривается наложение административного штрафа в размере до трехкратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее 1 млн руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав. Такое наказание назначается в том числе и за предложение взятки в размере 5 тыс. руб.

То же деяние, совершенное в крупном размере (стоимость предмета административного правонарушения, превышающая 1 млн руб.), влечет наложение административного штрафа до 30-кратного размера суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее 20 млн руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Наконец, совершение рассматриваемого административного правонарушения в особо крупном размере (стоимость предмета административного правонарушения составляет сумму, превышающую 20 млн руб.) влечет наложение административного штрафа в размере до 100-кратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее 100 млн руб. с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, сопряжено с рядом правоприменительных проблем.

Во-первых, все три части данной статьи устанавливают конфискацию предмета административного правонарушения. Однако предмета административного правонарушения может не быть, если

объективную сторону образует обещание имущества, услуг или прав. Невозможно также конфисковать оказанные услуги.

Во-вторых, при квалификации данного административного правонарушения необходимо учитывать принцип действия законодательства об административных правонарушениях в пространстве. Согласно положениям указанной статьи административное правонарушение образует деяние, совершенное на территории Российской Федерации либо за ее пределами в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации. Соответственно, совершение предусмотренных данной статьей действий за пределами территории Российской Федерации не образует состава административного правонарушения, даже если все три субъекта (физическое лицо, должностное лицо и юридическое лицо) являются российскими.

В-третьих, как правило, дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, возбуждается по материалам уголовного дела, возбужденного по факту совершения соответствующего преступления (ст. 204 или 291 УК РФ). Уголовное законодательство также предусматривает конфискацию предмета преступления на основании обвинительного приговора (ст. 104.1 и 104.2 УК РФ). Таким образом, возникает конкуренция норм КоАП РФ и УК РФ, требующих применить конфискацию одного и того же предмета в двух самостоятельных процессах.

В-четвертых, цель реализации мер предотвращения коррупции заключается не только и не столько во взыскании с виновных лиц штрафных санкций, но и в стимулировании правомерного поведения в форме освобождения от уголовной ответственности граждан, активно способствовавших раскрытию и (или) расследованию преступления, добровольно сообщивших в правоохранительные органы о даче взятки или вымогательстве взятки со стороны должностного лица (примечание к ст. 291 УК РФ). КоАП РФ таких стимулирующих мер не предусматривает, вследствие чего юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, даже если его работники и органы управления освобождаются от уголовной ответственности, что воспринимается ими как несправедливость.

В-пятых, административные санкции настолько значительны, что исполнение постановления виновным юридическим лицом может повлечь его ликвидацию, что не является целью применения административного наказания.

Перечисленные проблемы проявляются в правоприменительной практике, свидетельствующей о том, что судьи назначают админист-

ративные штрафы в меньшем размере, чем установлено соответствующей нормой КоАП РФ, и крайне редко назначают конфискацию¹.

Часть 1 ст. 19.28 КоАП РФ содержит относительно определенную санкцию: размер налагаемого административного штрафа не может быть менее 1 млн руб., следовательно, общая сумма наложенных административных штрафов, наложенных на 405 лиц, должна быть более 405 млн руб. Меньшая величина (более чем на 70 млн руб.²) свидетельствует о том, что судьи используют предоставленную им по требованию Конституционного Суда РФ³ возможность назначать наказание в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Особенной части КоАП РФ. Такое право судьи может быть обусловлено наличием исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица.

Судьи также рассмотрели 31 дело об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ, и привлекли к административной ответственности 25 юридических лиц. Конфискация не применялась, общая сумма наложенных штрафов составила 383 377 512 руб. (в среднем по 15 335 100 руб. на каждое юридическое лицо). Санкция ч. 2 ст. 19.28 КоАП РФ требует назначать административный штраф в размере не менее 20 млн руб.⁴

Что касается дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 19.28 КоАП РФ, то судьи рассмотрели в 2015 г. лишь шесть таких дел и наказали одно юридическое лицо⁵.

¹ В 2015 году судьи рассмотрели 541 дело по ч. 1 данной статьи (в 2014 г. — 333 дела). Привлекли к административной ответственности 405 юридических лиц (в 2014 г. — 224 лица). Только в отношении 37 юридических лиц была назначена конфискация (в 2014 г. — 18). Общая сумма наложенных административных штрафов составила 334 907 170 руб. (в 2014 г. — 191 877 636 руб.).

² В 2014 г. эта разница составила 35 млн руб.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ В 2014 году в отношении 19 юридических лиц было наложено штрафов на сумму 317 164 000 руб., средняя сумма штрафа превышала 16 млн руб., конфискация была назначена 5 лицам.

⁵ К административной ответственности было привлечено только одно юридическое лицо, которому было назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 1 млн руб. В 2014 году было наказано также одно юридическое лицо, которому был назначен штраф в размере 20 тыс. руб., в то время как санкция ч. 3 ст. 19.28 КоАП РФ устанавливает наложение административного штрафа в размере не менее 100 млн руб.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, возбуждаются прокурорами и рассматриваются мировыми судьями, а если по делу осуществлялось административное расследование — судьями районных судов.

В отличие от правонарушений, указанных в ст. 19.28 КоАП РФ, деяния, образующие правонарушение, предусмотренное ст. 19.29 КоАП РФ, более распространены. В 2015 году к административной ответственности за данное административное правонарушение были привлечены 1350 должностных лиц и 2077 юридических лиц¹.

Состав административного правонарушения, закрепленный в ст. 19.29 КоАП РФ, образует неисполнение требования Трудового кодекса РФ и Закона о противодействии коррупции и соответственно невыполнение работодателем либо заказчиком работ (услуг) обязанности в десятидневный срок сообщить представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового или гражданско-правового договора при следующих условиях:

— заключен трудовой или гражданско-правовой договор о выполнении работ или оказании услуг с государственным или муниципальным служащим, замещающим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами², либо с гражданином, замещавшим такую должность, в течение двух лет после увольнения со службы;

— государственным или муниципальным служащим или гражданином, замещавшим должность государственной или муниципальной службы, не получено согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на заключение трудового или гражданско-правового договора;

— работы предполагается выполнять (услуги оказывать) в течение месяца и более;

— стоимость работ (услуг) превышает 100 000 руб. в месяц.

Получение согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов обусловлено установлением либо неустановлением того, что отдельные функции государственного управления работодателем либо заказчи-

¹ В 2014 году к административной ответственности по данной статье было привлечено 1949 должностных лиц и 1136 юридических лиц.

² Указ Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4070.

ком работ (услуг) входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего.

Необходимо отметить, что положения Трудового кодекса РФ, Закона о противодействии коррупции и ст. 19.29 КоАП РФ не в полной мере корреспондируют друг другу. Так, Трудовой кодекс РФ устанавливает, что гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, входящей в Перечень, утвержденный Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557, должен получить согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, только если он в течение двух лет после увольнения со службы заключает трудовой или гражданско-правовой договор с организацией, отдельные функции управления которой входили в его должностные (служебные) обязанности. Кроме того, граждане, замещавшие должности, входящие в Перечень, обязаны при заключении трудовых договоров в течение двух лет после увольнения со службы сообщать работодателю о последнем месте службы. При этом ограничение по оплате труда данного гражданина не установлено.

Закон о противодействии коррупции ограничивает необходимость получения согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов право гражданина, уволенного с государственной или муниципальной службы, в течение двух лет со дня увольнения замещать на условиях трудового договора должности в организации (выполнять в данной организации работы, оказывать ей услуги), если этот гражданин замещал должность государственной или муниципальной службы, указанную в Перечне, и предполагается оплата его работ или услуг в размере, превышающем 100 тыс. руб. в месяц и если отдельные функции управления данной организацией входили в его должностные (служебные) обязанности.

Закон о противодействии коррупции также обязывает гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, указанную в Перечне, и уволенного с государственной или муниципальной службы, в течение двух лет после увольнения сообщать работодателю о последнем месте своей службы.

Статья 19.29 КоАП РФ не содержит точного описания признаков объективной стороны данного административного правонарушения, ограничиваясь ссылкой к Закону о противодействии коррупции.

К административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, может быть привлечен только работодатель либо заказчик работ (услуг). Для гражданина, замещавшего должность государственной

или муниципальной службы и не исполнившего обязанность сообщить работодателю о последнем месте своей службы, предусмотрены неблагоприятные последствия в виде расторжения заключенного с нарушением законодательства трудового или гражданско-правового договора.

Таким образом, можно констатировать, что имеющиеся в законодательстве об административных правонарушениях меры принудительного воздействия, направленные на противодействие коррупции, способны оказать хотя и опосредованное, но довольно существенное влияние на поведение работников и органов управления юридических лиц. Актуальной задачей представляется введение в КоАП РФ положений, стимулирующих органы управления юридических лиц к реализации действенных мер по противодействию коррупции. В то же время полагаем, что потенциал административной ответственности далеко не исчерпан, меры административного принуждения могут быть установлены за нарушения требований антикоррупционного законодательства и в отношении государственных и муниципальных служащих.

§ 3. КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ И УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ИХ РАСПРОСТРАНЕННОСТИ

Традиционно термин «коррупция» был синонимом взяточничества, когда действуют две стороны: подкупающая — корруптер и подкупаемая — коррумпируемая сторона, или коррумпционер¹. Борьба с преступлениями коррупционной направленности в криминологическом аспекте предполагает сложную системно-структурную деятельность, которая включает в себя: общую организацию борьбы, предупреждение и непосредственно правоохранительную деятельность по противодействию коррупции, а также выражается в достижении цели — не допустить массового нарушения закона путем воздействия на процессы детерминации и причинности коррупционной преступности.

О значительном распространении коррупции в России свидетельствуют отзывы обществоведов и представителей деловых кругов, а также социологические исследования, проводимые независимыми

¹ Долгова А. Проблема криминологической обусловленности уголовного законодательства о коррупционных преступлениях // Уголовное право. 2013. № 5. С. 61–63.

общественными организациями. Однако официального подтверждения негативной динамики растущей угрозы со стороны коррупционных элементов до настоящего времени не имеется. Отсутствие полных объективных статистических данных, которые позволили бы проанализировать криминальную обстановку и прогнозировать развитие преступности в изучаемой сфере общественных отношений в целях принятия своевременных и адекватных правовых решений и организационных мер, государство не имеет.

Вместе с тем принятые на государственном уровне меры по противодействию коррупции в конечном счете привели, в частности, к сокращению числа зарегистрированных деяний такой категории. Например, в 2012 г. таких преступлений было совершено 49 513, в 2013 г. — 42 506, в 2014 г. — 32 204, а в 2015 г. — 32 037. Удельный вес коррупционных деяний в структуре преступности в последние годы снижается с 2,2% в 2012 г. до 1,4% в 2015 г. (в 2013 г. был 1,9%, а в 2014 г. составил 1,5%). Эта тенденция имеет место в большинстве регионов.

При этом наблюдается рост числа зарегистрированных фактов получения взятки начиная с III квартала 2013 г. Одной из причин сокращения общего количества выявленных коррупционных преступлений являются изменившиеся нормативные критерии результативности деятельности правоохранительных органов, в соответствии с которыми принимаются во внимание качественные показатели, в том числе по выявлению и пресечению наиболее значимых противоправных деяний, совершаемых в крупном и особо крупном размерах, в составе организованных преступных групп и сообществ.

Все эти обстоятельства осложняются рядом особенностей коррупционных отношений, их латентностью, связанной с взаимной заинтересованностью сторон незаконной сделки. Взаимная выгода участников преступной коррупционной сделки, стимулируя ее скрытность, выступает одним из факторов, препятствующих полноценному отражению в системе уголовно-правовой статистики сведений о преступных коррупционных проявлениях. Вместе с тем нельзя недооценивать такое обстоятельство, как несовершенство российского уголовного законодательства, направленного на противодействие коррупционным явлениям и их предупреждение.

Например, уголовное законодательство Российской Федерации не содержит адекватных мер ответственности за некоторые формы и виды социально опасной и реальной коррупции, причиняющей существенный вред государству и обществу. К ним относятся деяния, для которых характерным является корыстный сговор долж-

ностных лиц, инвестирование коммерческих структур за счет государственного бюджета, необоснованная передача государственного имущества в управление коммерческим структурам, образование лжепредприятий, совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью, а также достаточно узкая законодательная формулировка понятия «коррупция», означающего простое взяточничество, отсутствие в законодательстве исчерпывающего перечня преступлений коррупционного характера. Необходимость в подобном преобразовании уголовного законодательства определяется тем, что коррупция, будучи одним из наиболее опасных видов преступной деятельности, обладает определенной спецификой. В частности, это именно преступная деятельность, а не единичное преступление. Она складывается из ряда связанных или даже не связанных единым умыслом корыстных преступлений, но всегда имеющих однотипную мотивацию.

Криминологическая характеристика коррупции и коррупционной преступности предполагает анализ некоторых особенностей этого явления.

Криминологическое исследование этого феномена прежде всего выявляет его причины.

Известно, что производство любых благ требует расхода определенных ресурсов, который компенсируется средствами, полученными от потребителей этих благ. Зарплата служащих госаппарата относится к числу расходов, покрываемых в итоге за счет потребителя этих благ. Частным случаем является общественное благо, которое оплачивается за счет налогов и предоставляется государственными служащими. Несмотря на то что работу чиновников фактически оплачивают граждане, их работодателем является государство, которое наделяет их правом принимать решения, затрагивающие конкурирующие интересы различных лиц, по своему усмотрению.

Для этой цели государственная власть назначает администраторов, предоставляя им полномочия. В их распоряжение передаются необходимые ресурсы, при этом для них устанавливаются правила поведения, за соблюдением которых предусмотрен надзор. В сфере этих общественных отношений возникают определенные проблемы.

Во-первых, это касается несвоевременного принятия законов, регулирующих общественные отношения, связанные с противодействием коррупционным проявлениям, что негативно сказывается на достижении общей цели — сокращении количества таких преступлений.

Законодательные правила меняются значительно медленнее, чем условия жизни, поэтому регулирование многих общественных отно-

шений остается на усмотрение государственных чиновников, что приводит к коррупции.

Однако это не значит, что в не предусмотренных законом ситуациях администратор может выбрать наиболее выгодный для себя лично порядок действий.

Во-вторых, следует отметить фактор невозможности обеспечения всеохватывающего контроля над коррупционными проявлениями. Надзор требует значительных затрат, но, кроме того, чрезмерно жесткий контроль наносит удар по качеству управления и может приводить к оттоку творчески мыслящих кадров. Таким образом, принцип управления сам по себе содержит потенциальную возможность для совершения коррупционных действий, которая перерастает в объективные условия для формирования коррупции, когда преобладает над риском привлечения к ответственности.

Одним из вопросов, привлекающих внимание исследователей происхождения коррупции, стало изучение причин ее высокого уровня в современном обществе.

Большинство специалистов сходятся во мнении, что основными причинами высокого уровня коррупции является несовершенство политических институтов, которые призваны сдерживать рост и распространённость этого общественно опасного явления.

К числу объективных обстоятельств относятся:

- неопределенность некоторых законов, например в отношении различия между пособничеством и посредничеством;

- незнание или непонимание законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению административных процедур или завышать требования к их исполнению;

- профессиональная некомпетентность должностных лиц;

- общее или политическое покровительство, попустительство, которые приводят к скрытым соглашениям, ослабляющим механизмы контроля над коррупцией;

- отсутствие единства в системе исполнительной власти, т.е. регулирование одной и той же деятельности различными инстанциями;

- низкий уровень участия граждан в контроле над государственной деятельностью.

В литературе выдвигаются и иные предположения в отношении обстоятельств, которые могут являться причинами высокого уровня коррупции (эти гипотезы не считаются доказанными), в частности:

- низкий уровень заработной платы в государственном секторе по сравнению с частным;

- государственное регулирование экономики;

- зависимость граждан от чиновников, монополия государства на определенные услуги;
- оторванность бюрократической элиты от народа;
- экономическая нестабильность, инфляция;
- этническая неоднородность населения;
- низкий уровень экономического развития (ВВП на душу населения);
- состояние культуры и правосознания населения страны в целом.

Основным признаком взяточничества является неправомерная сделка, участниками которой признаются должностное лицо, либо государственный или муниципальный служащий, не являющийся должностным лицом, либо руководитель коммерческой организации и любое другое лицо, заинтересованное в осуществлении действий (бездействии) указанным лицом, определяемых условиями данной сделки. При получении взятки обязательным является наличие корыстного мотива, а целью — получение наживы. При этом дача взятки может быть совершена по любым мотивам (стремление получить престижную должность, выиграть в конкурентной борьбе и др.). Корыстный мотив или иная личная заинтересованность представляет собой стремление получить для себя или третьих лиц незаконные выгоду, наживу, имеющие имущественную оценку, либо извлечь имущественную выгоду при совершении незаконных действий вопреки интересам службы¹.

Следует отметить, что Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ ч. 1 ст. 290 УК РФ была принята в новой редакции, а именно: уголовно наказуемым признается получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконного оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

На совершенствование уголовного законодательства Российской Федерации направлен также Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской

¹ См.: Кошаева Т.О. Коррупция и закон: перспективы противодействия. Уфа, 2013. С. 32, 24.

Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Так, на основании вышеуказанного Закона диспозиция ч. 1 ст. 184 УК РФ (оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса) приводится к терминологическому единообразию с диспозицией ч. 1 ст. 204 УК РФ, в которой вместо понятия «подкуп» используется более определенное понятие «незаконная передача».

В новой ст. 204.1 УК РФ предлагается установить уголовную ответственность за посредничество в коммерческом подкупе, а также за обещание или предложение посредничества в коммерческом подкупе по аналогии со ст. 291.1 УК РФ. При этом ответственность за коммерческий подкуп и посредничество в нем (ст. 204, 204.1 УК РФ) дифференцируется в зависимости от размера предмета подкупа. В Примечании 1 к ст. 204 УК РФ для целей указанных статей определяются значительный, крупный и особо крупный размеры коммерческого подкупа, которые совпадают с соответствующими размерами взятки, установленными в Примечании 1 к ст. 290 УК РФ.

Кроме того, на основании вышеуказанного Закона установлена повышенная ответственность за мелкий коммерческий подкуп и мелкое взяточничество, совершенные лицом, имеющим судимость за преступления, предусмотренные соответственно ст. 204–204.2 либо 290–291.2 УК РФ с той целью, что наличие таких квалифицированных составов будет являться превентивной мерой для повторного совершения мелкого коммерческого подкупа и мелкого взяточничества.

Также вносятся изменения в ст. 304 УК РФ, направленные на уточнение круга лиц, в отношении которых возможна провокация коммерческого подкупа или взятки, как это предусмотрено ст. 290 УК РФ.

Спорным вопросом является роль государственного регулирования рынков и государства как монополиста. Сторонники свободного рынка указывают, что уменьшение роли государства и рост конкуренции способствуют снижению уровня коррупции, поскольку тем самым снижается объем дискреционных властных полномочий и сокращаются возможности добиться преимущественного положения на рынке посредством протекционного регулирования.

Необходимо рассматривать коррупцию как социальное явление, характеризующееся подкупом государственных и иных служащих, принятием ими материальных и иных благ и преимуществ за деяния, которые могут быть совершены с использованием их официального статуса. Одним из основных признаков коррупции как противоправного деяния является наличие механизма, составляющего объектив-

ную сторону коррупционного преступления и предполагающего осуществление одного из следующих действий:

– двусторонность сделки, в ходе которой одна из сторон — лицо, находящееся на государственной или иной службе (коррупционер), нелегально «продает» свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности и связанных с ней возможностях, физическим или юридическим лицам, а другая сторона получает возможность использовать государственную или иную структуру власти в своих целях (для обогащения, получения или закрепления каких-либо привилегий, ухода от социального контроля, ответственности);

– вымогательство служащими взяток, дополнительного вознаграждения за выполнение или невыполнение правомерных или неправомерных действий;

– инициативный, активный подкуп физическими или юридическими лицами служащих, нередко осуществляемый с сильным психологическим воздействием на них.

Как показывает судебная практика, распространенным видом вымогательства взятки является умышленное неисполнение должностным лицом своих дискреционных полномочий по реализации прав или интересов граждан, т.е. по существу имеет место бездействие этого лица.

Таким образом, законодатель расширил определение получения взятки, круг объектов коррупционного посягательства, его объективной стороны с целью наиболее эффективного применения данной нормы на практике.

Субъекты коррупционных деяний в совокупности образуют коррупционную сеть, включающую:

1) коммерческие, финансовые структуры, их представителей, реализующих полученные в результате коррупционных деяний выгоды и льготы и превращающих их в дополнительный доход;

2) группу государственных и негосударственных чиновников, предоставляющих за плату указанные выгоды или льготы и обеспечивающих прикрытие дающим взятки при принятии различных решений;

3) группу защиты коррупции, состоящую из должностных лиц правоохранительных, надзорных или контрольных органов, обеспечивающих общее покровительство или попустительство по службе.

При этом надо иметь в виду, что коррупция прогрессирует преимущественно на основе государственных и муниципальных структур. Об этом свидетельствует анализ коррупционных потоков на разных уровнях власти: лидерство в этом отношении принадлежит

должностным лицам муниципального уровня (по некоторым данным, три четверти рынка коррупционных услуг), 20% приходится на региональный уровень власти и 5% — на федеральный.

Криминологическое изучение коррупции как социально-экономического явления предполагает исследование такого ее аспекта, как социально-экономические последствия коррупционных преступлений.

Международное сообщество начало осознавать, что коррупция, до недавнего времени считавшаяся не имеющим существенного значения явлением, приобрела повышенную общественную опасность. И наносимый этим явлением урон обходится обществу очень дорого.

Так, по направленным в суд в 2013 г. уголовным делам ущерб составил более 32,7 млрд руб., что почти на 11 млрд руб. больше, чем в 2012 г. (21,8 млрд руб.). В 2014 году ущерб относительно 2013 г. снизился и составил 29,6 млрд руб. (на 3,1 млрд руб.), а в 2015 г. вырос до 33,4 млрд руб. (в сравнении с 2013 г. рост составил 0,7 млрд руб.).

Злободневными остаются проблемы возмещения причиненного коррупционными преступлениями ущерба и конфискации имущества, полученного в результате совершения таких преступлений.

Рост коррупции негативно сказывается на всех сторонах общественной жизни:

— отрицательно влияет на инвестиционный климат в стране, в результате чего частному бизнесу не остается ничего иного, кроме как стремиться к получению скорой прибыли (часто сверхприбыли) в непредсказуемых условиях, а условий для долгосрочного инвестирования нет;

— ведет к удорожанию управленческого аппарата (взятничество в конечном счете отражается на налогоплательщике, и в результате он вынужден платить за услуги значительно больше);

— оказывает разлагающее воздействие на управленческий аппарат как в государственной, так и в негосударственной сфере, снижая заинтересованность в честной работе должностных лиц;

— подрывает доверие к высшим эшелонам власти, становясь достоянием гласности, и вследствие этого ставит под сомнение их легитимность;

— стимулирует личные интересы коррумпированного управленческого персонала, который психологически не готов поступаться своими выгодами ради процветания общества и государства;

— лишает смысла правосудие, поскольку правым может оказаться тот, у кого больше денег и меньше нравственных самозапретов;

— приводит к необоснованному перераспределению бюджетных средств в пользу силовых структур, истощая стратегические социаль-

ные программы, поскольку это позволяет коррупционерам сохранять существующее положение в поделенных сферах влияния и имущества.

Преступления коррупционного характера наиболее часто совершаются в областях налогообложения, приватизации, оборота земель, государственных закупок, лицензирования предпринимательской и иной экономической деятельности, а также в таможенной и др.

В экономической отрасли коррупция способствует возникновению и развитию ряда негативных явлений и процессов: расширению теневой экономики, следствием чего является утрата государством финансовых рычагов управления экономикой; нарушению механизма рыночной конкуренции; снижению темпов роста численности эффективных частных собственников; несправедливому распределению доходов, обогащающих субъектов коррупционных отношений за счет остальных членов общества; дисбалансу конкурентных механизмов рынка, поскольку продвижение товаров и услуг за счет подкупа дискредитирует идею свободной рыночной конкуренции; увеличению масштабов коррупции в неправительственных организациях; обеспечению благоприятных условий для формирования и развития организованной преступности. Это приводит к сокращению налоговых поступлений в государственный бюджет, оттоку капитала за рубеж и затрудняет возможность для государства выполнять свои экономические, политические и социальные функции. Одним из вызовов утверждаемому в стране правопорядку является распространение неправового передела собственности в виде рейдерства.

К серьезным социальным последствиям коррупции относятся также: недополучение огромных средств для общественного развития страны, обострение бюджетного кризиса, снижение способности государственной власти решать социальные проблемы; усугубление имущественного неравенства; дискредитация права как основного инструмента регулирования жизнедеятельности общества — в общественном сознании закрепляется представление о беззащитности населения перед лицом преступности. Коррупционированность должностных лиц правоохранительных органов способствует закреплению организованной преступности, которая, срашиваясь с коррупционированными группами чиновников и предпринимателей, еще больше усиливается, так как получает возможность проникновения в политическую власть.

Опасность взяточничества обуславливается также тем, что оно зачастую связано с другими тяжкими и особо тяжкими преступлениями. Нередко взяточничество оказывает непосредственное содействие организованной преступности, которая парализует нормальное

функционирование хозяйственной и управленческой системы государства.

Эффективность противодействия коррупции снижается также из-за недостаточного уровня защиты лиц, содействующих преодолению коррупции, предупреждению и пресечению коррупционных проявлений.

Коррупции сопутствует распространение мошенничества и уклонение от уплаты налогов. В результате того, что она сокращает доходы государственного бюджета, все более усиливается финансовое бремя налогоплательщиков.

Коррупция также ослабляет законодательную базу, направленную на усиление социальной ответственности корпораций и бизнеса в целом.

Антикоррупционное уголовное законодательство Российской Федерации постоянно модернизируется. Поиск новых средств, подходов к использованию уголовно-правовых инструментов в противодействии коррупционным преступлениям находит отражение в тенденциях развития институтов как Общей, так и Особенной частей УК РФ. Дифференциация составов по признакам объекта преступления (расширение сфер уголовно-правового воздействия), по признакам объективной стороны (методы, средства, характер и содержание действий коррупционной направленности) продолжает совершенствоваться.

Нарушения требований системности уголовного законодательства выявляются и при сопоставлении уголовных наказаний за такие преступления (взятки и посредничество).

Изучение данных статистики совершения коррупционных преступлений показывает, что более 80% этих деяний относится к категориям небольшой и средней тяжести. Как отметил на семинаре-совещании председателей судов Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, в 2015 году в России количество осужденных за получение взятки по сравнению с 2014 г. выросло на 5%, составив 1,8 тыс. человек; на 4% больше было осуждено за дачу взятки — 5 тыс. человек. В 2014 году динамика роста числа обвинительных приговоров в сфере антикоррупционного законодательства была более выраженной: количество осужденных за получение взятки увеличилось на 13%, на 25% — за дачу.

Около половины всех подобных преступлений в 2015 г. совершили госслужащие и сотрудники муниципалитетов, при этом в 57% случаев сумма взятки не превысила 10 тыс. руб. В связи с этим в настоящее время прорабатывается вопрос введения в УК РФ отдель-

ного состава, предусматривающего ответственность за дачу и получение взятки в незначительном размере¹.

Следуя концепции предпочтительности установления уголовных наказаний за совершение преступлений невысокой общественной опасности, не связанных с изоляцией виновных от общества, законодатель в последние годы большое внимание уделяет регулированию применения штрафа как наказания за коррупционные преступления. И хотя ст. 45 УК РФ, выстраивая систему уголовных наказаний, допускает возможность назначения штрафа в виде как основного, так и дополнительного наказания, в ч. 2 ст. 46 УК РФ фактически штраф рассматривается как основное наказание при исчислении размера наказания исходя из величины, кратной сумме коммерческого подкупа или взятки. В случае злостного уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, штраф может быть заменен иным наказанием, за исключением лишения свободы. При этом размер штрафа исчисляется исходя из величины, кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа или взятки (ч. 5 ст. 46 УК РФ в ред. Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ).

Однако обобщение судебной практики применения штрафа показало, что установленные Федеральным законом от 28 июня 2013 г. № 131-ФЗ размеры назначаемого судом штрафа далеко не всегда позволяют справедливо дифференцировать применение этого вида наказания с учетом степени общественной опасности коррупционного преступления.

Учитывая эти данные, законодатель Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 40-ФЗ нижний предел штрафа, назначаемого за получение взятки, установил в 10-кратном размере (ранее этот размер равнялся 20-кратной сумме взятки), а за дачу взятки — в пятикратном размере (ранее за это деяние устанавливался 15-кратный размер штрафа). Таким образом, законодатель осуществил частичную декриминализацию применения этого вида наказания.

Кроме того, на основании Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ, принимая во внимание необходимость реализации принципа справедливости при назначении уголовного наказания за эти деяния, в ст. 204.2 и 291.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за коммерческий подкуп, дачу или получение взятки, размер которых не превышает 10 тыс. руб. При этом в санкциях данных статей установлено более мягкое наказание, чем предусмотрено санкциями ч. 1 ст. 204, ч. 1 ст. 290, ч. 1 ст. 291 УК РФ.

¹ URL: pasmi.ru/archive/133316

Нестабильность антикоррупционного уголовного законодательства создает дополнительные трудности в его применении, требует учета криминологически значимых закономерностей судебной практики по делам о коррупционных преступлениях. Установление 70-, 90-, 100-кратной суммы штрафа от суммы взятки, проблемы реализации этой меры наказания содержат скрытые риски, касающиеся возможности осуществления такой судебной практики, исполнения назначенного наказания.

Квалификация коррупционных преступлений также отражает некоторые криминологические особенности этой категории преступных посягательств.

Здесь привлекает внимание такая особенность квалификации, как наличие вымогательства при осуществлении взяточничества.

Получение взятки — одно из самых опасных должностных преступлений, особенно если оно совершается группой лиц или сопровождается вымогательством, которое заключается в получении должностным лицом преимуществ или выгод за законные или незаконные действия. Дача взятки — преступление, направленное на склонение должностного лица к совершению незаконных действий (бездействию) или получение каких-либо преимуществ в пользу дающего. В теории называются некоторые признаки вымогательства взятки со стороны должностного лица: разговор о возможной взятке носит иносказательный характер; чиновник, заявляя об отказе решить тот или иной вопрос, может переадресовать продолжение контакта другому человеку, напрямую не связанному с решением вопроса, и др.

Опасность вымогательства взятки состоит не столько в требовании взятки, сколько в тех действиях, которыми подкрепляется обязательность этого требования для дающего взятку, ставящих под угрозу или фактически нарушающих права и интересы, охраняемые законом.

Вопросы квалификации вымогательства при даче взятки достаточно детально рассматривает Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 17 декабря 2015 г. № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)». Тем не менее систематичность изучения и обобщения судебной практики рассмотрения уголовных дел, квалификации преступлений коррупционной направленности, справедливости в назначении наказаний — непереносимое требование эффективного противодействия коррупции.

К проблемам квалификации преступных деяний коррупционной направленности, требующим дополнительных разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, относится вопрос о квалификации посредни-

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

чества во взяточничестве в зависимости от размера взятки, который является конститутивным признаком степени общественной опасности посредничества, а также вопросов соотношения ответственности соучастников и посредников, принципов разграничения административной и уголовной юрисдикции в противодействии коррупции.

Проведенный анализ уголовно-правовых норм показывает, что основные тенденции модернизации уголовного законодательства Российской Федерации об ответственности за преступления коррупционной направленности в целом имеют позитивную динамику. В то же время его реформирование должно быть продолжено с учетом рекомендаций по совершенствованию норм, предусматривающих ответственность как за взяточничество и подкуп, так и за иные преступления, косвенно относящиеся к преступлениям коррупционного характера (например, злоупотребление должностными полномочиями, присвоение полномочий и др.).

Уголовно-правовое воздействие на общественные отношения, связанные с совершением общественно опасных деяний коррупционного характера, нуждается в дальнейшем совершенствовании в целях предупреждения и своевременного пресечения коррупционных преступлений.

§ 4. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Соблюдение трудовой дисциплины с точки зрения выстраивания действенной системы противодействия коррупции является важным условием нормальной трудовой (служебной) деятельности. Трудовая дисциплина — неотъемлемая часть любого трудового отношения независимо от организационно-правовой формы и формы собственности работодателя¹. В правовой науке дисциплина труда определяется как совокупность правил поведения, требуемых от лиц, входящих в состав постоянного или временного соединения в целях поддержания порядка, необходимого для его беспрепятственного функционирования². При этом на теоретическом уровне выделяется объектив-

¹ См.: Ломакина Л.А. Дисциплинарная ответственность — один из видов юридической ответственности // *Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся* / отв. ред. Н.Г. Доронина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. С. 174.

² См.: Таль Л.С. Трудовой договор: цивилистическое исследование. Ч. 2. Ярославское, 1918. С. 163.

ный и субъективный смысл рассматриваемой категории. По мнению Н.Г. Александрова, под трудовой дисциплиной в объективном смысле следует понимать совокупность правил поведения, требуемых от лиц, входящих в личный состав работников хозяйств, предприятий и учреждений. В субъективном смысле трудовая дисциплина — это подчинение работника установленному в хозяйстве распорядку труда, в частности указаниям и контролю руководителя процесса труда¹.

Дисциплинарная ответственность как один из видов юридической ответственности — наиболее эффективное правовое средство противодействия коррупции². В основании этой ответственности лежит дисциплинарный поступок, совершаемый работником при исполнении трудовых обязанностей. Содержание противоправного поведения в данном случае включает в себя виновное нарушение работником трудовой дисциплины, включая неисполнение или недолжное исполнение обязанностей, возложенных на него работодателем в пределах определенного функционала. В общем виде проступки, служащие основанием привлечения к дисциплинарной ответственности, представляют собой нарушения трудовой дисциплины.

Дисциплинарная ответственность как правовая категория представляет собой достаточно сложную систему, которая предполагает:

— ответственность работников по правилам внутреннего трудового распорядка, в порядке подчиненности, по специальным уставам и положениям, ответственность работников отдельных общественных организаций (артели старателей, коллегии адвокатов);

— ответственность учащихся школ, профтехучилищ, средних специальных и высших учебных заведений;

— ответственность военнослужащих, работников системы МВД, ФСБ России и других органов, где дисциплина устанавливается применительно к воинской;

— ответственность лиц, отбывающих уголовное наказание;

— ответственность несовершеннолетних, находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях³.

Тем не менее как вид юридической ответственности дисциплинарная ответственность базируется на единой системе известных правовой науке принципов. К их числу относятся принципы законности, гуманизма, равенства всех перед законом и др.

¹ См.: Александров Н.Г. Трудовые отношения как предмет правового регулирования // Ученые труды ВШЮН. М., 1947. С. 262.

² Ломакина Л.А. Указ. Соч. С. 177.

³ См. подробнее: Дубровин А.В. Дисциплинарная ответственность в трудовых отношениях как вид юридической ответственности // Трудовое право. 2008. № 8.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

Вместе с тем у рассматриваемого вида юридической ответственности имеются и отдельные специфические особенности. В частности, следует обратить внимание на принцип индивидуализации дисциплинарной ответственности государственных служащих, который заключается в установлении служебно-дисциплинарной ответственности нормами права, регулируемыми служебно-деликтные отношения, а также в необходимости учета правоприменителем критериев, установленных законодателем. Этот принцип нашел отражение в ч. 3 ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором закреплено, что при применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей. Учет подобных обстоятельств основывается на правосознании руководителя, налагающего дисциплинарное взыскание¹.

Имеет свои особенности дисциплинарная ответственность и в зависимости от содержания трудовой деятельности. Специалисты обращают внимание на ее специфику в отношении государственных служащих, в том числе судей, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и др.² Это обусловлено тем, что порядок прохождения службы указанных лиц регламентирован существенно различающимися по содержанию нормативными актами.

В структуре дисциплинарной ответственности по факту обособилось правовое регулирование, предусматривающее ответственность государственных служащих за правонарушения коррупционной на-

¹ См. подробнее: Добробаба М.Б. Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих: конституционные основы и проблемы реализации в нормах служебного права // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 131–145.

² См., например: Грабовский И.А., Лиликова О.С. Дисциплинарная ответственность на государственной гражданской службе // Юрист. 2013. № 17. С. 31–32; Романовская О.В. О дисциплинарной ответственности судей // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 46–51; Густова Л.В. Некоторые вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников милиции // Трудовое право. 2010. № 1. С. 83–86; Фатеев К.В., Харитонов С.С. О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 1. С. 10–18; № 2. С. 3–13; Алексеев Р.П. Дисциплинарная ответственность нотариусов, занимающихся частной практикой // Нотариус. 2012. № 2. С. 7–9.

правленности¹. Статистика указывает на то, что основную массу таких правонарушений составляет неисполнение требований антикоррупционного законодательства, ответственность за которое носит дисциплинарный характер. Так, на протяжении последних лет к дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции по представлениям прокуроров ежегодно привлекается свыше 10 тыс. должностных лиц. Однако этот показатель не является статичным и демонстрирует тенденцию к росту. По информации начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции О. Плохого, за 2015 г. 18 тыс. должностных лиц различного уровня привлечены к дисциплинарной ответственности за несоблюдение антикоррупционных ограничений и запретов. При этом уволено было 800 человек².

Изменения, внесенные в федеральные законы, регламентирующие порядок прохождения государственной и муниципальной службы, в ноябре 2011 г.³ установили специальные нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности за коррупционные дисциплинарные проступки. В частности, за несоблюдение государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Кроме того, было введено принципиально новое основание для увольнения с государственной и муниципальной службы (институт привлечения к ответственности служащих) — в связи с утратой доверия. По этому основанию, по данным Минтруда России, с 2012 г. по первое полугодие 2015 г. в федеральных государственных органах, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления было уволено около 700 лиц⁴. Данное основание используется в случаях непринятия служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов,

¹ См.: Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60.

² См.: Доверие на копейку // Российская газета. 2016. 10 мая.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

⁴ Письмо Минтруда России от 10 июня 2016 г. № 01-12/687. Документ опубликован не был.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

стороной которого он является; непредставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией; осуществления предпринимательской деятельности; вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что дисциплинарные взыскания применяются за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. В данной статье закреплены права представителя нанимателя по применению следующих дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. «а»–«г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Перечисленные основания для увольнения с гражданской службы не относятся к противодействию коррупции, так как увольнение за коррупционный проступок предусмотрено п. 1.1 ч. 1 ст. 37, и п. 13 и 14 ст. 33 указанного Закона. Помимо этого, в нормах ст. 59.1 и 59.2 оговариваются взыскания за несоблюдение ограничений и запретов в целях противодействия коррупции и порядок увольнения с государственной службы в связи с утратой доверия.

Таким образом, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены случаи привлечения государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершенные дисциплинарные проступки, и отдельно Закон устанавливает случаи привлечения государственного гражданского служащего к ответственности за коррупционный проступок, не называя данный проступок дисциплинарным.

В ноябре 2012 г.¹ увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия за коррупционное правонарушение стало

¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6954.

распространяться на лиц, замещающих (занимающих) должности в Центральном банке РФ, государственных корпорациях, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Таким образом, дисциплинарная ответственность в виде увольнения в связи с утратой доверия за нарушение антикоррупционного законодательства в настоящее время распространяется на две категории лиц:

1) замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности;

2) замещающих (занимающих) должности в Центральном банке РФ, государственных корпорациях, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Правовую основу привлечения государственных и муниципальных служащих, сотрудников иных организаций к дисциплинарной ответственности в связи с совершением коррупционных проступков составляют Закон о противодействии коррупции, другие нормативные правовые акты, устанавливающие правовое положение (статус) государственных и муниципальных служащих, а также основания и порядок применения к ним мер дисциплинарной ответственности.

Обязанности и запреты, установленные в целях противодействия коррупции, также закреплены в должностных регламентах (инструкциях) государственных и муниципальных служащих.

При квалификации дисциплинарных проступков в качестве коррупционных следует иметь в виду, что нарушение антикоррупционных правил осуществляется *вопреки интересам государства, общества, граждан или организаций с нарушением или без такового нормативно установленного порядка исполнения служебных обязанностей*, т.е. применение дисциплинарных взысканий связывается с нарушением служебной дисциплины. Служебная дисциплина — это обязательное для служащих соблюдение служебного распорядка органа или организации и должностного регламента, установленных в соответствии с законодательством, нормативными актами органа или организации и со служебным контрактом.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

Нарушение служебной дисциплины выражается в противоправном виновном неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции, за которые представитель нанимателя вправе применять к служащим различные виды дисциплинарных взысканий, в частности увольнение по основанию «в связи с утратой доверия».

Объект состава дисциплинарного коррупционного правонарушения имеет сложную структуру. С одной стороны, таким объектом выступает служебная дисциплина как служебный распорядок государственного (муниципального) органа, иной организации и должностной регламент, регламентирующие установленные государством (органом, организацией) внутренние служебные отношения (для всех субъектов дисциплинарной ответственности), с другой стороны, если брать за основу понятие государственной службы Б.Ю. Лазарева¹, то это порядок реализации задач функций государства в государственных (муниципальных) органах (для органов государственной и муниципальной власти), и, с третьей стороны, это антикоррупционные стандарты как совокупность обязанностей, запретов и ограничений, установленных законодательством (для всех субъектов дисциплинарной ответственности).

Исходя из того, что требования антикоррупционного законодательства распространяются² на федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные корпорации (компании), государственные внебюджетные фонды, иные организации, созданные Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, можно сказать, что специальные требования в сфере противодействия коррупции в связи с принятыми федеральными законами являются неотъемлемой частью служебного распорядка такого органа или организации и частью порядка прохождения государственной и муниципальной службы.

¹ См. подробнее: Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993.

² См., например: Научно-методическое обеспечение дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих по вопросам эффективного комплектования подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Отчет. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 15.

В судебной практике¹ причинами применения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных проступков к государственным и муниципальным служащим, как правило, являются:

– непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий;

– осуществление предпринимательской деятельности;

– непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный, является единственным основанием дисциплинарной ответственности.

К дисциплинарным коррупционным проступкам относят обладающие признаками коррупции либо нарушающие антикоррупционные правила и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями нарушения закона, за совершение которых применяются дисциплинарные взыскания². Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 33) предусматривает в качестве оснований прекращения служебного контракта с государственным гражданским служащим несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Законом о противодействии коррупции.

По содержанию к дисциплинарным проступкам коррупционной направленности предлагается относить нарушения запретов, требований и ограничений для государственных (муниципальных) служащих, иных лиц, установленных законодательством для предупреждения коррупции и служащих основанием для применения дисциплинарных взысканий и увольнения. Например, невыполнение служащим обязанности уведомления о случаях обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Закона о противодействии коррупции) влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В законодательстве отсутствует единый *перечень коррупционных дисциплинарных проступков*.

¹ Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. № 9. 2014.

² См.: Бахарев А.В., Козлов Т.Л., Непомнящий В.А. и др. Деятельность правоохранительных органов РФ по противодействию коррупции / кол. авт.; под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011. С. 59.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

Дисциплинарные проступки коррупционного характера перечислены в ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, их описание содержится в иных законах, регулирующих служебную дисциплину на государственной службе. Так, к нарушению служебной дисциплины относится сокрытие сотрудником федеральной противопожарной службы фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения (п. 12 ст. 48 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²). Взыскания предусмотрены данным Законом за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 50); определен порядок наложения на сотрудников федеральной противопожарной службы взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 52).

Перечень коррупционных правонарушений можно дифференцировать на малозначительные служебные проступки, за совершение которых возможно применение таких взысканий, как замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, и значительные³, за совершение которых возможно увольнение в связи с утратой доверия.

¹ В качестве таковых определены: непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений; участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией; осуществление гражданским служащим предпринимательской деятельности; вхождение гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством; нарушение служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

² СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.

³ Письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // Официальный сайт Минтруда России. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/antikorr/2/18>

Общей проблемой при квалификации малозначительных проступков на практике является формализм. Руководители органа даже при выявлении коррупционных правонарушений, например конфликта интересов, предпочитают либо разрешать их единолично, т.е. устранять в рабочем порядке, не придавая огласке, либо не решать вопрос вообще.

Позиция представителя нанимателя, желающего любыми способами «сохранить честь мундира» и скрыть конфликт интересов от своих подчиненных и общественности является грубым нарушением требований законодательства, также влекущим увольнение гражданского служащего, являющегося представителем нанимателя, с гражданской службы в связи с утратой доверия по п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В связи с этим при применении любого дисциплинарного взыскания и особенно при увольнении за однократный дисциплинарный проступок необходимо учитывать, что увольнение — это самая строгая мера взыскания, которая должна применяться только в случае грубого нарушения служебной дисциплины.

К отягчающим обстоятельствам, которые могут учитываться при рассмотрении вопроса о наложении взыскания за коррупционное правонарушение, отнесены¹:

- представление в ходе проверки недостоверных и противоречивых объяснений, совершение иных действий, направленных на затруднение хода проверки;
- одновременное нарушение двух и более требований законодательства о противодействии коррупции;
- наличие неснятого дисциплинарного взыскания;
- нарушение требований законодательства о противодействии коррупции в рамках предыдущих декларационных кампаний.

В результате обобщения результатов мониторинга применения дисциплинарных взысканий в случаях несоблюдения государственными (муниципальными) служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и (или) неисполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, Минтруд России определил перечень случаев, которые не влекут применения дисци-

¹ Письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // Официальный сайт Минтруда России. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossulzhba/antikorr/2/18>

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

плинарных взысканий, поскольку не образуют коррупционного (даже малозначительного) проступка — это впервые совершенные при отсутствии отягчающих обстоятельств «несущественные» проступки¹:

а) ненадлежащее соблюдение запрета, неисполнение обязанности вследствие непреодолимой силы, т.е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (пожар, наводнение, военные действия и т.д.), которые объективно препятствуют представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в установленный законодательством срок или получению информации (документов), необходимых для достоверного и полного отражения данных сведений, соблюдению ограничения, запрета, требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов;

б) ошибочное (неточное) указание сведений в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера вследствие ошибок и неточностей, допущенных государственным органом или иной организацией в выданных служащему документах (выписках), на основании которых им заполнялась Справка, а также иных причин, когда неточность в представленных сведениях возникла по причинам, независящим от служащего.

В российском законодательстве такое понятие, как «утрата доверия» отсутствует. Поэтому под утратой представителем нанимателя доверия к служащему можно понимать отношения, возникшие вследствие совершения таким служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности².

Утрата доверия — это утрата уверенности работодателем в правомерности дальнейшего поведения работника, если в трудовые обя-

¹ Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции // Письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // Официальный сайт Минтруда России. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/antikorr/2/18>

² См. подробнее: Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // СПС «ГАРАНТ».

занности последнего входит выполнение специальных функций, требующих наличия доверительных отношений с работодателем и если данное обстоятельство может негативным образом сказаться на исполнении должностных обязанностей¹.

В законодательстве данное понятие раскрывается через конкретный перечень обстоятельств, носящих оценочный характер, что несет в себе определенный риск усмотрения представителя нанимателя (работодателя), проявляющийся в возможности уволить сотрудника с замещаемой должности за предполагаемое совершенное коррупционное правонарушение.

Анализ судебной практики привлечения служащих к дисциплинарной ответственности по причине утраты доверия за последнее время показал, что большинство жалоб подается бывшими сотрудниками органов внутренних дел и таможенных органов. В подавляющем большинстве случаев суды обоснованно отказывают заявителям, становясь на сторону соответствующих государственных органов. Этого не происходит только когда, например, органом публичной власти были допущены процедурные недочеты в порядке увольнения (нарушение срока применения дисциплинарных взысканий)². В иных же ситуациях судами практически без оговорок принимаются доводы государственных органов о виновности служащих в совершении коррупционных правонарушений.

Имеются случаи судебного обжалования привлечения к ответственности и увольнения по причине утраты доверия при непредставлении государственным служащим сведений, предоставления неполных или недостоверных сведений о доходах своего супруга (супруги). Однако здесь не всегда усматривается умысел. Нередко такие ситуации возникают из-за того, что, например, супруги формально не разведены, однако уже не живут вместе, находятся в разных городах. Отсутствие четких рекомендаций по решению указанной проблемы приводит к сложностям в правоприменительной практике³.

Несмотря на эффективность данной меры дисциплинарной ответственности, имеющей строго превентивный характер, некоторые специалисты уже высказывают сомнения в применении основания

¹ См. подробнее: Избиенова Т.А. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 3.

² Решение Фурмановского городского суда Ивановской области от 20 декабря 2012 г.

³ Использование законодателем такого оценочного понятия, как «полнота предоставляемых сведений», также вызывает споры в правоприменительной практике. И здесь для суда важно оценить все обстоятельства дела.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

увольнения «за утрату доверия», поскольку служащий при этом зависит от конкретного руководителя, что может привести к положению, когда служащий служит не государству, обществу и гражданам, а руководителю органа, а это в свою очередь приводит к усилению коррупции, ведь наиболее сложные для расследования коррупционные схемы те, в которых руководитель покрывает подчиненных и между собой у них складывается «доверие»¹.

В целях недопущения нарушений со стороны работодателя при увольнении в связи с утратой доверия следует учитывать, напомним, характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей.

Такая информация о служащем будет способствовать либо смягчению, либо отягчению его дисциплинарной ответственности.

На практике в качестве смягчающих рассматривались следующие обстоятельства:

а) совершение служащим нарушения требований законодательства о противодействии коррупции впервые;

б) безукоризненное соблюдение служащим в отчетном периоде других ограничений, запретов, требований, исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

в) добровольное сообщение о совершенном нарушении требований законодательства о противодействии коррупции в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений до начала проверки, предусмотренной Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065²;

г) содействие проверяемого осуществляемым в ходе проверки мероприятиям, направленным на всестороннее изучение предмета проверки.

¹ Протокол Заседания Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Управления и урегулирования конфликта интересов. Управление федерального казначейства по Республике Калмыкия (УФК по Республике Калмыкия). Элиста, 2014. 13 авг.

² «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

При наличии смягчающих обстоятельств, как правило, применялось взыскание, предшествующее по степени строгости взысканию, которое было бы применено в случае совершения такого нарушения в отсутствие смягчающих обстоятельств.

Вместе с тем окончательное право выбора конкретного дисциплинарного взыскания принадлежит представителю нанимателя, поэтому в целях устранения внутренних противоречий норм, содержащихся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующих применение взысканий, такие формулировки, как «влечет увольнение» (ч. 3 ст. 20.1.), «подлежит увольнению» (ч. 1 ст. 59.2), должны быть изменены на формулировку «может быть уволен».

Процедура привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения за годы развития и совершенствования антикоррупционного законодательства сформировалась в самостоятельное производство¹. Определены основания возбуждения этого производства, процедура проведения проверки и рассмотрения материалов проверки аттестационной комиссией, регламентирован процесс принятия решения о применении мер дисциплинарной ответственности².

Дисциплинарной ответственности присущи меры принуждения нарушителя к должному поведению (дисциплинарные взыскания), наличие у строго определенного круга лиц особого вида властных полномочий по привлечению служащего к дисциплинарной ответственности (дисциплинарная власть), определенной составом деяния, за совершение которого полагается применять соответствующие меры (дисциплинарные проступки), определенный порядок обжалования наложенных дисциплинарных взысканий.

При установлении в законодательстве общего порядка применения и снятия дисциплинарных взысканий (ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») целесообразно использовать дифференцированный подход к порядку применения взысканий с учетом вида проступка, дополнив общий порядок применения взыскания порядком, предусмотренным в ст. 59.3 за коррупционные правонарушения.

¹ См.: Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57–60.

² См.: Бараненкова И.В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 7. С. 31.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

Если рассматривать указанные проступки в качестве дисциплинарных, то порядок применения взысканий должен быть унифицирован для всех видов дисциплинарных проступков как наиболее обоснованный, способствующий правильному применению взыскания и существенно облегчающий правоприменителю понимание закона.

Совершение дисциплинарного проступка является юридически значимым обстоятельством при привлечении к дисциплинарной ответственности, поэтому в каждом случае нарушения служебной дисциплины должна быть проведена служебная проверка, причем не только по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению служащего (ч. 1 ст. 59) в случаях определенных законом. Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ, руководству государственного органа становятся известными около 81% совершенных дисциплинарных коррупционных проступков, но проверки проводились только по 42% случаев, ставших известными руководству, а к ответственности привлечены лишь 26% проверяемых¹.

Служебная проверка должна способствовать объективности при применении дисциплинарного взыскания, служить фильтром от субъективизма представителя нанимателя и являться обязательным условием порядка применения любого взыскания за дисциплинарный проступок. В связи с этим проведение служебной проверки должно стать обязательным условием порядка применения дисциплинарного взыскания, как указано в ст. 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», исключив из ст. 59 названного Закона ч. 1 о возможности проведения проверки по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

По нашему мнению, наличие разобщенных правовых норм о дисциплинарной ответственности на государственной (муниципальной) службе, отсутствие единообразного подхода к понятию служебной дисциплины препятствуют применению ответственности за ее неисполнение. Не способствует единству складывающейся судебной и правоприменительной практики и отсутствие целостного подхода к уяснению сути содержания понятия «утрата доверия», поэтому в правоприменительной практике могут возникнуть следующие вопросы:

1) утрата доверия носит окончательный (бессрочный) характер или произошла на какой-либо срок?

¹ См.: Бахарев А.В., Козлов Т.Л. и др. Латентность правонарушений в сфере противодействия коррупции: научный доклад. М., 2011.

Что касается срока действия утраты доверия, то в п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрен бессрочный запрет на замещение гражданином должности государственной гражданской службы в случае, если ранее к такому гражданину как государственному гражданскому служащему была применена мера дисциплинарной ответственности в виде утраты доверия. При этом в иных случаях согласно законодательству в случаях увольнения по указанному основанию не с государственной гражданской службы вопрос о возможности приема на службу (замещения должности) может решаться по усмотрению представителя нанимателя (работодателя) с учетом требований соответствующих законов.

В подобной ситуации не в полной мере обеспечиваются конституционные принципы равенства и справедливости, из которых вытекает необходимость равного обращения с лицами, находящимися в равных условиях, и соблюдение которых означает, помимо прочего, запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в объеме прав лиц, находящихся в одинаковых и сходных обстоятельствах, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ¹.

В рамках перечня поручений Президента РФ на 2016 г. Минтруду России было поручено подготовить предложения о формировании и обнародовании списка лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в целях недопущения в дальнейшем их поступления на государственную службу. Цель такого недопущения на муниципальную службу Президентом РФ не ставилась.

В связи с исполнением Минтрудом России поручения Президента РФ о размещении в информационной системе сведений о привлечении к ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения возникает вопрос о сроке действия запрета принятия на государственную или муниципальную службу, а также нахождения на службе. Такие сведения предлагается включать в Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Сведения в Реестр об увольнении будут подаваться на лиц, замещающих государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, занимающих должность в Центральном банке РФ, замещающих должность в государственной корпорации (компании), ПФР, ФСС, ФОМС, иной организации, созданной

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 10 ноября 2009 г. № 17-П, от 13 апреля 2016 г. № 11-П и др.

§ 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения

Российской Федерацией на основании федерального закона, отдельную должность на основании трудового договора в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом. Предполагается, что нахождение данных сведений в информационной системе будет носить бессрочный характер.

Следует отметить, что в настоящее время ограничения для замещения должности государственной и муниципальной службы установлены в отношении лиц, имеющих судимость, в том числе в связи с применением к государственному и муниципальному служащему уголовного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а также подверженных административному наказанию в виде дисквалификации. Установление же полного (бессрочного) запрета поступления на государственную или муниципальную службу лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия, станет более тяжким правовым последствием по сравнению с уголовным и административным наказаниями, что не отвечает самой правовой природе дисциплинарной ответственности.

2) Кто утратил доверие: конкретное должностное лицо — наниматель? Сам наниматель, как конкретный орган (организация) в лице его представителя? Вся система службы (совокупность органов и организаций, где гражданин проходил государственную (муниципальную) службу) либо только какой-либо один вид службы — государственная или муниципальная; гражданская или военная и т.п.?

Так, гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае утраты доверия к гражданскому служащему представителем нанимателя¹. Представитель нанимателя при этом должен рассматриваться как субъект, представляющий интересы государственной (муниципальной) службы в целом.

Приведенный выше анализ проблем регламентации и применения дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения свидетельствует о том, что необходимо дальнейшее совершенствование законодательства о дисциплинарной ответственности, что позволит обеспечить соблюдение принципа неотвратимости наказания за совершение дисциплинарных проступков.

¹ См. п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

§ 5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В большинстве стран мира одной из важных составляющих противодействия коррупции является установление ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Привлечение юридических лиц к ответственности позволяет взыскивать с виновных организаций значительные суммы штрафов, что оказывает существенное воздействие на других участников рыночных отношений и способствует формированию здоровой конкурентной среды.

В зависимости от национального законодательства конкретного государства юридическое лицо может быть привлечено за коррупционное правонарушение к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности.

Соответствующие виды ответственности юридических лиц за коррупционные деяния связаны как с внутренними (социально-экономическими), так и с внешними (международно-правовыми) факторами. Внутренние обусловлены, в первую очередь, экономическими процессами становления и развития рыночной экономики, когда роль отдельного человека как правонарушителя отходит на второй план, юридическое же лицо выступает в качестве реального получателя денежных или иных выгод от незаконной деятельности. Внешние связаны с тем, что имеется значительное число международных договоров, включающих положения об ответственности юридических лиц, в том числе за совершение коррупционных правонарушений. Такие международные договоры можно разделить на две группы:

1. Договоры, где юридические лица рассматриваются как субъекты коррупционных правонарушений, за которые может наступать уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность. К данной группе относятся Конвенция ООН против коррупции 2003 г., Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.

Решение о применении конкретного вида ответственности отнесено в них на усмотрение национального законодателя.

2. Международные антикоррупционные договоры, устанавливающие обязательную уголовную ответственность юридических лиц. В эту группу входит Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г.

Эта Конвенция, ранее считавшаяся вариативной по отношению к установлению ответственности юридических лиц, в настоящее время

§ 5. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения

толкуется как предусматривающая исключительно их уголовную ответственность. Подходы к оценке выполнения положений Конвенции таковы, что только уголовная ответственность юридических лиц признается соответствующей Конвенции и обеспечивающей эффективное, соразмерное и сдерживающее воздействие на юридических лиц, а требование о введении для них уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц теперь предъявляется ко всем государствам, ставшим участниками указанной Конвенции.

В связи с тем что доктринальные и законодательные подходы к дефиниции юридических лиц в разных странах отличаются друг от друга, международные договоры не дают определения юридического лица — субъекта ответственности (субъекта правонарушения), а отсылают к национальным законодательствам.

Вместе с тем национальный законодатель при определении коррупционных правонарушений не ограничен положениями соответствующих международных актов об ответственности юридических лиц в установлении ответственности и за другие (в данном случае — не конвенционные) правонарушения. В них закреплён лишь минимальный (обязательный) перечень коррупционных правонарушений, за которые с учётом особенностей национальных правовых систем и принятых по международным договорам обязательств вводится ответственность организаций.

Международные договоры содержат требования о применении в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности за коррупционные правонарушения, эффективных, соразмерных (пропорциональных) и оказывающих сдерживающее воздействие (убедительных) мер наказания, включая денежные санкции.

Наказуемые коррупционные деяния юридических лиц определяются через деяния физических лиц. Однако, как отражено в современных исследованиях, развитие конвенционного права убедительно свидетельствует о том, что персональная уголовная ответственность физического лица больше не воспринимается международным сообществом как эффективное средство противодействия коррупционным преступлениям¹ и согласно международным актам юридическое лицо признаётся субъектом ответственности или субъектом правонарушения.

Включение в законодательства зарубежных государств института ответственности юридических лиц, в том числе уголовной, за кор-

¹ См., например: Сидоренко Э.Л., Князев А.Д. Международно-правовые основы уголовной ответственности юридических лиц // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 3. С. 16.

рупционные правонарушения объективно обусловлено ростом числа и масштабов таких правонарушений (преступлений), совершаемых от имени юридических лиц или за их счет либо для их выгоды (в их пользу) физическими лицами.

Исходя из установленных видов ответственности юридических лиц все государства можно разделить на две группы:

1) государства, в которых предусмотрена ответственность юридических лиц за уголовно наказуемые или административно наказуемые деяния;

2) государства, в которых ответственность юридических лиц за такие правонарушения отсутствует, а реализуется лишь гражданско-правовая ответственность юридических лиц. К последней группе государств относился Советский Союз, когда советская правовая доктрина не признавала не только уголовной, но и административной ответственности юридических лиц.

В свою очередь первую группу государств можно разделить на две подгруппы: а) государства, в которых установлена как административная, так и уголовная ответственность юридических лиц; б) государства, в которых существует только административная ответственность юридических лиц за правонарушения, к которым в настоящее время относится Российская Федерация.

Государства, где введена уголовная ответственность юридических лиц, также классифицируются на две подгруппы.

В первую подгруппу входят государства, где в установленных законами случаях юридическое лицо признается субъектом ответственности. Это страны общего права, большинство стран романо-германской правовой семьи, в том числе ряд бывших республик Советского Союза (Литва, Молдова, Эстония).

Некоторые авторы предлагают делить указанные страны еще на две подгруппы, включая в первую те, в которых юридическое лицо является субъектом правонарушения (в том числе субъектом преступления) и субъектом наказания, а во вторую — государства, где юридическое лицо не является субъектом правонарушения, но является субъектом уголовного наказания¹. Такое деление весьма условно и не имеет в своей основе четко определенных критериев. Например, в ряде стран вообще нет понятия субъекта правонарушения, а есть понятие субъекта, подлежащего ответственности (наказанию). В других государствах законодатель исходит из того, что совершать правонарушение может только физическое лицо, а затем это право-

¹ См., например: Антонова Е.Ю. Концептуальные основы корпоративной (коллективной) уголовной ответственности. СПб., 2011. С. 37–38 и др.

§ 5. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения

нарушение «приписывается» юридическому лицу, например, в интересах которого оно совершено.

Во вторую подгруппу входят государства, в которых признается возможность применения к юридическим лицам лишь иных мер уголовно-правового характера. В этих государствах субъектом коррупционного преступления (деяния) признаются исключительно физические лица, тогда как юридическое лицо признается субъектом, к которому применяются иные меры уголовно-правового воздействия (уголовно-правового характера). К этой немногочисленной подгруппе относятся Азербайджан, Латвия, Мексика, Перу, Украина. Так, в Азербайджане и Украине к юридическим лицам применяется не уголовное наказание (санкции), а меры уголовно-правового характера, в Латвии — меры принудительного воздействия, в Мексике — меры по обеспечению безопасности¹, в Перу — побочные (дополнительные) последствия.

Таким образом, в первом случае юридическое лицо является и субъектом правонарушения, и одновременно субъектом ответственности. Во втором случае признается только субъектом ответственности в ее широком понимании.

В рамках каждого вида ответственности имеются национальные особенности ее реализации в странах, относящихся и к разным правовым системам, и к одной правовой системе.

В иностранных государствах ответственность юридических лиц часто устанавливается за совершение уголовно наказуемых деяний (правонарушений) — преступлений, проступков, а иногда и нарушений, которые предусматриваются не только уголовными кодексами, но и другими актами².

В частности, УК Франции устанавливает уголовную ответственность за преступные деяния — преступления, проступки и нарушения, УК Бельгии — уголовную ответственность за правонарушения трех видов: уголовно наказуемые преступления; проступки, караемые исправительным наказанием; полицейские нарушения, влекущие полицейское наказание³. Данное обстоятельство следует учитывать, так как в российской юридической литературе обычно все деяния,

¹ Например, согласно ст. 11 Федерального УК Мексики в отношении юридических лиц, ставших орудием преступления, возможно применение приостановления их деятельности или ликвидации таких лиц, если это будет признано судом необходимым в интересах обеспечения безопасности.

² О понятии преступления в Российской Федерации и за рубежом см.: Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность. М., 1969.

³ См.: Уголовный кодекс Бельгии / научн. ред. и предисл. Н.И. Мацнева; пер. с французского Г.И. Мачковского. СПб., 2004.

за которые предусмотрена уголовная ответственность за рубежом, традиционно именуются преступлениями.

Соответственно, применительно к зарубежному законодательству термин «преступление» используется в широком его понимании как все уголовно наказуемые деяния и в узком понимании для обозначения отдельного вида уголовно наказуемых деяний. Так же — в широком и узком смысле — трактуется уголовная ответственность юридических лиц.

Исходя из узкого понимания уголовной ответственности, что характерно для российских уголовно-правовых исследований, применение иных мер уголовно-правового характера не будет охватываться понятием уголовной ответственности.

Фактически в зависимости от особенностей национальных законодательств при одних и тех же ситуациях (противоправных деяниях, совершенных физическими лицами в интересах юридического лица) юридическое лицо может в одной стране признаваться субъектом коррупционного правонарушения, к которому применяются меры наказания, в другой стране — только субъектом ответственности в ее широком понимании.

Таковы общие подходы к признанию за рубежом юридического лица субъектом коррупционных деяний (субъектом преступления) и субъектом ответственности. За этими общими подходами скрывается специфическая детализация (с учетом национальных особенностей) вопросов определения уголовной ответственности юридических лиц.

В Российской Федерации для юридических лиц установлена административная ответственность за совершение коррупционных правонарушений, формируется соответствующая правоприменительная практика. По данным Генеральной прокуратуры РФ, по ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ привлечено к административной ответственности: в 2012 г. — 60 юридических лиц, в 2013 г. — 164¹, в 2014 г. — 244. Согласно судебной статистике по ст. 19.28 КоАП РФ в административном порядке в 2011 г. на 27 юридических лиц наложено штрафов на сумму более 81 млн руб., а в 2012 г. 60 юридических лиц оштрафованы на 69 млн руб.²

¹ На эти 164 юридических лица наложено административных штрафов на общую сумму свыше 334,7 млн руб., из них взыскано только 26,5%. См.: Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: научный доклад / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2015. С. 360.

² См.: Деятельность прокуроров по привлечению к ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. С. 16.

§ 5. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения

Административная ответственность за коррупционные правонарушения юридических лиц, по мнению некоторых ученых, в достаточной степени компенсирует отсутствие уголовной ответственности юридических лиц в Российской Федерации¹. Указанную точку зрения разделяют многие ученые и практики, отмечающие, что в Российской Федерации установлена соответствующая требованиям международных антикоррупционных конвенций ответственность юридических лиц и внесения изменений в уголовное законодательство не требуется.

Исходя из существующих в ряде стран классификаций уголовных правонарушений, которые, например, в Германии делятся на преступления (*Verbrechen*) и деликты (*Vergehen*) и разграничиваются по минимальному размеру наказания, признано, что деликты юридических лиц являются в Российской Федерации административными правонарушениями и установленной для них административной ответственности вполне достаточно для эффективного регулирования отношений в сфере противодействия коррупции.

Однако есть мнение, что гражданская и административная ответственность не может полностью компенсировать отсутствие уголовной ответственности юридических лиц. В связи с этим отмечается, что применительно к гражданскому праву именно восстановительная (компенсационная) функция наиболее полно выражает его социальную сущность, тогда как уголовное право выполняет в основном охранительную функцию, т.е. направлено на охрану общественных отношений². «Если государство устанавливает уголовную ответственность юридических лиц, оно, тем самым, лишь совершенствует орудия защиты давно существовавших и, хотя и недостаточно, но охранявшихся интересов. Признавая в ряде преступлений в качестве субъекта преступления юридических лиц, уголовный закон тем самым придает особую силу и значение охране новых экономических отношений»³.

У административной ответственности юридических лиц также есть «минусы». В частности, коррупционные правонарушения юридиче-

¹ См., например: Михайлов В.И. Нужна ли уголовная ответственность юридических лиц в Российской Федерации? // Уголовно-правовое воздействие в отношении юридических лиц: материалы российско-немецкого уголовно-правового семинара (26 июня 2012 г.) / отв. ред. Г.И. Богуш; науч. ред. У. Зибер, В.С. Комиссаров. М., 2013. С. 97–102.

² См., например: Джекебаев У.С. Основные принципы уголовного права Республики Казахстан (сравнительный комментарий к книге Дж. Флетчера и А.В. Наумова «Основные концепции современного уголовного права»). Алматы: Жеті Жарғы, 2001. С. 222.

³ Там же. С. 223.

ских лиц обычно выявляются в ходе расследования уголовных дел в отношении физических лиц, совершавших противоправные деяния от имени или в интересах юридического лица, и расследование содеянного ими намного эффективнее проводить в рамках единого процесса. Практика свидетельствует, что когда ответственность физических и юридических лиц за взаимосвязанные деяния урегулирована различными отраслями права, а доказательства собираются по разным делам и, соответственно, эти дела рассматриваются отдельно разными судебными инстанциями, возникают большие сложности с установлением содеянного юридическим лицом и его вины.

С учетом изложенного подготовлено несколько законопроектов, касающихся введения в Российской Федерации уголовной ответственности юридических лиц за совершение правонарушений, в том числе коррупционных. Например, Следственным комитетом РФ разработан проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц»¹. Подготовлен и внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 750443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц»².

Указанные проекты не получили широкой поддержки, поэтому наряду с предложениями по совершенствованию практики привлечения к административной ответственности юридических лиц появились разработки об использовании нового механизма реализации такой ответственности, заключающегося в сохранении видов ответственности (уголовной — для физических лиц и административной — для юридических лиц) в сочетании с отказом от разных процессуальных моделей привлечения к ответственности физических и юридических лиц в случае совершения ими сопряженных противоправных деяний³.

¹ Законопроект размещен на официальном сайте Следственного комитета РФ. См.: Смирнов Г.К. Характеристика проекта закона Следственного комитета РФ об уголовной ответственности юридических лиц // Уголовно-правовое воздействие в отношении юридических лиц: материалы российско-немецкого уголовно-правового семинара (26 июня 2012 г.). М., 2013. С. 110–119.

² Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 23 марта 2015 г. депутатом Государственной Думы А.А. Ремезковым, зарегистрирован за № 750443-6 и размещен на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

³ См. подробнее: Федоров А.В. Оценка эффективности ответственности юридических лиц как одно из направлений партнерства государства и бизнеса в противодействии коррупции // Юридический мир. 2015. № 12. С. 36–37.

§ 5. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения

Речь идет о том, что при сохранении уже существующей административной ответственности юридических лиц за совершение коррупционных деяний, совпадающих по объективной стороне с соответствующими преступлениями физических лиц, предлагается включить дела об административной ответственности юридических лиц за такие правонарушения в сферу уголовного процесса. То есть, чтобы в рамках одного дела расследовались преступление, совершенное физическим лицом, и сопряженное с ним коррупционное административное правонарушение, совершенное юридическим лицом, а в приговоре по делу фиксировалось решение о виновности или невиновности этих подсудимых и о назначении им наказания (физическому лицу — в соответствии с УК РФ, а юридическому лицу — с КоАП РФ), либо об освобождении от наказания.

Принятие решения об использовании уголовно-процессуального порядка производства по делам о коррупционных правонарушениях юридических лиц на данном этапе формирования антикоррупционных мер более реально, чем введение уголовной ответственности юридических лиц, и к тому же органично вписывается в российскую правовую систему.

Глава 6

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

§ 1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Противодействие коррупции за рубежом осуществляется различными методами карательного и профилактического характера. Карательные, уголовно-правовые методы, применяемые во всех государствах мира для борьбы с разными проявлениями коррупции, не утрачивают актуальности, о чем свидетельствует законодательный опыт зарубежных государств последних лет. Не менее важную роль играет профилактика коррупционной деятельности в публичной и частной сферах, формирование антикоррупционной культуры в обществе.

Во всем мире антикоррупционное законодательство нацелено на юридическое обеспечение решения таких задач, как предотвращение (первичное и вторичное) деяний коррупционного характера, наказание за коррупцию как за противоправное деяние (совокупность деяний). Несмотря на то что массив антикоррупционного законодательства чрезвычайно велик и варьируется от государства к государству, можно выделить несколько общих блоков отраслевых антикоррупционных актов:

— уголовное законодательство (уголовный кодекс), которое включает нормы об ответственности физических и юридических лиц за активное и пассивное взяточничество, подкуп иностранных должностных лиц, торговлю влиянием, отмывание преступных доходов и т.п., а также отдельные уголовно-правовые акты, издаваемые наряду с кодексами (Австралия, Германия, Италия, Канада, США, Франция и др.) или без таковых (Великобритания, Ирландия). Например, британский Закон о взяточничестве 2010 г. оказался абсолютно новаторским, особенно в части уголовной ответственности юридических лиц, и по требованиям признан гораздо более строгим, чем Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, поскольку он не устанавливает срока давности привлечения к уголов-

ной ответственности и не содержит каких-либо предписаний об иммунитете от уголовного преследования ни для членов парламента, ни для судей или прокуроров;

– законодательство, регулирующее сферу частного права, которое предусматривает санкции за коррупционные правонарушения, связанные с аудитом, корпоративной этикой и т.п. (Австралия, Бразилия, Великобритания, Италия, Канада, Словения, США, ЮАР);

– законодательство, регулирующее взаимодействие органов государственной власти и негосударственных институтов, в частности лоббирование;

– законодательство, регулирующее вопросы публичной сферы, а именно избирательного права, государственной службы, конфликта интересов (Австралия, Великобритания, Грузия, Молдавия, Республика Корея, США, Франция, Чехия, и др.). Часто действие этих законов распространяется не только на государственных служащих, но и на руководителей высшего звена компаний с государственным участием. Так, согласно Закону Французской Республики о прозрачности публичной жизни от 11 октября 2013 г. председатели и руководители публичных учреждений промышленного и торгового характера обязаны ежегодно представлять в Высший орган по прозрачности публичной жизни декларацию о конфликте интересов и имущественном состоянии, которая включает доходы и расходы за отчетный период. Данное требование распространяется и на акционерные общества с мажоритарным участием государства и местных коллективов. Проект нового французского закона о прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономики, опубликованный 30 марта 2016 г., направлен на дальнейшее усиление противодействия коррупции и предполагает: организацию специальной службы, ответственной за предотвращение коррупции и оказание помощи в ее выявлении; создание реестра лоббистов; защиту и финансирование информаторов и пр.

Еще один блок составляет законодательство о противодействии отмыванию средств, полученных преступным путем, которое также успешно применяется в отношении доходов от международной и национальной коррупции. Анализ зарубежного законодательства дает основания для вывода о том, что в последние годы не только государства, принадлежащие к семье общего права, но и страны, традиционно относящиеся к континентальной системе права, используют нормы уголовного, уголовно-процессуального и гражданского процессуального законодательства в целях замораживания, ареста и конфискации полученных от отмывания коррупционных доходов. Это в первую очередь связано с тем, что многие государства

меняют свое законодательство в данной области в целях его унификации для облегчения дальнейшего использования.

При этом воздействие на формирование европейского законодательства оказал и продолжает оказывать подход, выработанный в англо-американской теории, повлиявшей, несомненно, и на формулирование стандартов, закрепленных в международных конвенциях и договорах, особенно в части, касающейся использования института гражданской конфискации.

Обращает на себя внимание издание в ряде государств комплексных актов, в которых законодатель максимально постарался охватить публичную и частную сферы государственной жизни: итальянские Законы о предотвращении коррупции и борьбе с беззаконием в государственной администрации 2012 г. и о преступлениях против государственного управления, объединениях мафиозного типа и ложной отчетности 2015 г.; словенский Закон о целостности и противодействии коррупции 2010 г.; законы государств — участников ЕАЭС — Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-3 «О борьбе с коррупцией» (далее — Закон Белоруссии о борьбе с коррупцией), Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции» (далее — Закон Казахстана о противодействии коррупции) и др.

Особое место среди антикоррупционных актов занимает законодательство о защите и поощрении лиц, сообщающих о фактах коррупции, которое в одних государствах уже прочно вошло в арсенал мер, направленных на предотвращение коррупции (США (законы Сарбейнса — Оксли и Додда — Франка), Румыния, Республика Корея), а в других только начинает формироваться (Белоруссия, Казахстан).

Анализ основных направлений уголовной политики ряда государств в сфере противодействия коррупции позволяет выделить основные тенденции развития законодательства этих стран. Прежде всего, следует говорить об установлении легальной дефиниции коррупционных деяний, о разработке перечня таких деяний и их дифференциации в отдельных главах (разделах) национальных уголовных законов.

Законом о предупреждении коррупционной деятельности и борьбе с ней 2004 г. в одной из стран БРИКС — Южно-Африканской Республике — была ужесточена ответственность за коррупцию и иные преступления, связанные с коррупционной деятельностью. Закон включает общее понятие «коррупции» как преступления и в последующих нормах конкретизирует содержание коррупционной деятельности в зависимости от круга лиц и запрещенных деяний, совершенных 1) определенными лицами (государственными служа-

щими; иностранными публичными должностными лицами; агентами; депутатами законодательного органа; сотрудниками судебных и следственных органов); 2) в связи с предоставлением или получением ненадлежащего вознаграждения; 3) в связи с конкретными вопросами (свидетельскими показаниями и доказательствами в судебном процессе; контрактами; государственными закупками и тендерами; аукционами; спортивными соревнованиями; азартными играми; 4) в связи с возможным конфликтом интересов и иной неприемлемой деятельностью (приобретение частного интереса в договоре, соглашении или инвестировании государственного органа; запугивание свидетеля; воспрепятствование расследованию преступления).

Помимо этого поименованный закон содержит ряд иных обеспечительных мер, в том числе касающихся сохранности имущества, которое вероятно может стать предметом конфискации. Кроме того, в целях наложения определенных ограничений учрежден контролируемый Министерством финансов ЮАР открытый для публики реестр, содержащий сведения о лицах и компаниях, признанных виновными в коррупционной деятельности, связанной с тендерами и контрактами. Должностные лица под страхом уголовного наказания обязаны сообщать в полицию обо всех деяниях коррупционного характера, которые подпадают или могут подпадать по действие Закона 2004 г. Аналогично антикоррупционному законодательству других зарубежных стран Закон ЮАР 2004 г. носит экстерриториальный характер.

В национальном законодательстве отдельных государств — участников СНГ, как правило, единой дефиниции коррупционного преступления не приводится, а его определение формулируется посредством перечисления исчерпывающего перечня деяний, совершаемых лицом с использованием своего служебного положения и (или) с целью извлечения выгоды для себя либо третьих лиц. Законодатели одной группы государств предпринимают попытку определить «коррупционное преступление» непосредственно в рамках уголовного законодательства (например, Казахстан). Имеется и более широкий подход, согласно которому коррупционными преступлениями признаются любые умышленные деяния должностных лиц, направленные на незаконные получение и предоставление материальных благ и иных преимуществ (в частности, Кыргызстан).

В уголовных законах некоторых стран СНГ понятие коррупционного преступления выводится путем группирования законодателем отдельных составов коррупционных деяний в самостоятельных главах исходя из признаков должностного преступления (Азербайджан, Молдова).

Законодатели других государств меняют подход к определению «коррупционное преступление» в контексте уголовных кодексов, устанавливая в специальных антикоррупционных законах исчерпывающий перечень «коррупционных правонарушений». В качестве примера можно привести Закон Белоруссии о борьбе с коррупцией.

По-прежнему не ослабевает внимание законодателей государств — участников СНГ к криминализации новых антикоррупционных уголовных деяний в русле рекомендаций международных антикоррупционных стандартов.

Развивая столь сложную проблематику, некоторые страны уже прибегли к криминализации в качестве окончательного состава взяточничества обещания и предложения ненадлежащих преимуществ. Например, в УК Азербайджана (ст. 311 «Получение взятки (пассивное взяточничество)», ст. 312 «Дача взятки (активное взяточничество)») и УК Молдовы (ст. 333 «Получение взятки», ст. 334 «Дача взятки») ответственность за предложение каких-либо материальных выгод или обещание (заверение) в их получении, во-первых, закрепляется в диспозициях соответствующих уголовно-правовых норм и, во-вторых, включается в понятия «получение взятки» и «дача взятки». В уголовном законодательстве иных государств возможность криминализации предложения и обещания взятки пока остается только на уровне научного либо законопроектного обсуждения, что, возможно, обусловлено затруднениями в правоприменительной практике.

В рамках рекомендаций Конвенции ООН против коррупции 2003 г. о необходимости криминализации незаконного обогащения (ст. 20) «пионерами» в признании уголовно наказуемым деянием незаконного обогащения являются Уголовный кодекс Республики Молдова от 18 апреля 2002 г. № 985-XV (ст. 3302 «Незаконное обогащение») и Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 г. № 68 (ст. 308-1 «Незаконное обогащение»). Вместе с тем в законодательстве каждой из названных стран с учетом национальных правовых принципов по-разному определяются аспекты такой криминализации. Следует оговориться, что современные антикоррупционные международные стандарты одобряют и рекомендуют криминализацию деяний юридических лиц. Этот институт введен в уголовное законодательство только двух государств — участников СНГ. Например, в Азербайджане уголовно-правовые меры, применяемые в отношении юридических лиц, предусмотрены в Общей части Уголовного кодекса и в уголовно-правовом понимании расцениваются как иные меры уголовно-правового характера. Другая сфера криминализации института уголовной ответственности юридических лиц прослеживается в уголовном законодательстве Молдовы, где наряду

с физическими лицами юридические лица признаются субъектами преступления, и в отношении них предусматриваются особенности назначения отдельных видов наказания.

В уголовном законодательстве государств — участников СНГ прослеживается тенденция к модернизации института конфискации имущества. В этих странах законодатели по-разному подходят к регламентации института конфискации имущества: а) как к дополнительному виду наказания (Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан); б) как к мере уголовно-правового характера (Азербайджан); в) как к мере безопасности (Молдова); г) как к уголовно-процессуальной мере (Казахстан, Узбекистан).

В некоторых государствах — участниках СНГ новеллизация мер противодействия коррупции в частной и публичной сферах выражена в создании института общественного контроля для борьбы с коррупцией путем правового закрепления различных форм участия граждан в антикоррупционной деятельности (например, в ст. 46 Закона Белоруссии о борьбе с коррупцией).

Таким образом, зарубежный опыт демонстрирует тенденцию постоянного развития и дополнения антикоррупционного законодательства. Подобный процесс не сводится к принятию и совершенствованию уголовно-правовых норм, а охватывает регулирование в области как частного, так и публичного права. Такое разнообразие юридического регулирования вызвано пониманием невозможности искоренения коррупции исключительно путем уголовного преследования, что объясняет распространение за рубежом новых методов, в том числе механизма расширенной конфискации. Для предотвращения коррупционных деяний, устранения последствий преступлений коррупционного характера и связанных с коррупцией преступлений, недопущения распространения коррупции и воспрепятствования появлению изоциренных коррупционных деяний необходимо правовое обеспечение формирования условий для профилактики коррупционной и смежной преступности, недопущения повторной преступности, в том числе путем увеличения прозрачности процедур, выявления конфликтов интересов и других средств.

§ 2. МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПУБЛИЧНОЙ И ЧАСТНОЙ СФЕРАХ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Очевидно, что победить коррупцию, укоренившуюся в системе социальных, экономических, политических институтов, невозможно исключительно выявлением и наказанием взяточников. Требуется

создавать, внедрять и совершенствовать механизмы и процедуры, которые способствовали бы формированию условий для самоочищения упомянутых институтов, и только в этом случае методы уголовного преследования могли бы стать эффективным дополнительным элементом в системе антикоррупционных мер. В связи с этим представляется важным рассмотреть те механизмы противодействия коррупции в публичной и частной сферах, действующие в зарубежных странах, которые признаны наиболее эффективными в современных условиях.

В публичной сфере к ним по праву следует отнести: законодательные формы и способы урегулирования конфликта интересов, в том числе путем введения правовых запретов и ограничений, например в отношении кумовства и семейственности на государственной службе; создания институтов общественного контроля, обеспечивающих прозрачность для населения информации о доходах и расходах политических партий, частных компаний, получающих государственные субсидии, представителей высших эшелонов власти; определения этических и нравственных запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции; контроля над расходами и обращения в доход государства имущества, полученного в результате коррупционных правонарушений с использованием конфискационных механизмов, а также законодательной регламентации института лоббирования.

В частной сфере особый интерес с точки зрения обеспечения риск-ориентированного подхода представляют механизмы контроля над сектором финансовых услуг для обнаружения и предотвращения отмывания коррупционных доходов, обеспечения достоверности финансовой отчетности и соблюдения принципов честного ведения бизнеса.

Противодействие конфликту интересов в ситуации, при которой личная заинтересованность должностного лица может повлиять на процесс принятия решения и тем самым нанести ущерб интересам государства, общества либо отдельным гражданам, является важным условием для эффективного функционирования институтов публичной власти и доверия к ним со стороны общества. Оценка законодательства о предотвращении конфликта интересов в публичной сфере, проведенная ГРЕКО в 2015 г., показывает, что во многих европейских государствах правовое регулирование вопросов, связанных с таким конфликтом, способным негативно повлиять на лиц, принимающих ответственные государственные решения (парламентариев, судей и прокуроров), либо является чрезвычайно сложным, либо подвергается частым дополнениям и изменениям,

что ведет к подрыву стабильности и ясности законодательного регулирования.

Обеспокоенный этой ситуацией, президент ГРЕКО М. Мрчела призвал европейские государства создать четкие и стабильные правила о конфликте интересов для парламентариев, судей и прокуроров, указав на необходимость проявления сильной политической воли для устранения имеющихся недостатков. Следует отметить, что к концу 2014 г. ГРЕКО приняла 24 отчета об оценке по предупреждению коррупции, в том числе в отношении парламентариев, судей и прокуроров. В оценках ГРЕКО часто встречаются указания на отсутствие всеобъемлющего и единого кодекса поведения для парламентариев, а также адекватных мер для решения вопроса о «восприимчивости» парламентариев к чрезмерному влиянию со стороны третьих лиц, в том числе лоббистов, в значительном числе стран. М. Мрчела также подчеркнул важность дальнейшего развития системы декларирования активов парламентариев, например предоставления более точных данных, включая информацию о супругах и членах семьи, а также об усилении прозрачности этих сведений и о получении к ним легкого доступа для широкой общественности.

Однако развитие и улучшение системы декларирования доходов и расходов, безусловно, не относится лишь к парламентариям и государственным деятелям высшего звена, что подтверждается разнообразными законодательными актами о контроле над государственной администрацией и служащими различных уровней. Такой контроль является одним из элементов, способных удержать государственного служащего от соблазна нарушить закон в собственных интересах. При этом на государственных служащих обычно возлагается обязанность внесения декларации о конфликте интересов или об обстоятельствах, которые могут его вызвать. Контроль над правильностью представления сведений о конфликте интересов осуществляется специальными уполномоченными должностными лицами или органами (советами, комиссиями). Эти базовые положения законодательно закреплены в большинстве государств.

Анализ зарубежного законодательного регулирования последних лет в этой области позволяет сделать вывод об отсутствии единого подхода: в одних странах законодатель идет по пути включения таких норм в законы о прозрачности деятельности государственной администрации (например, в Испании, Италии, Литве, Словении, Франции), в других — издает специальные законодательные акты, регламентирующие интересы членов парламента (Шотландия), государственных должностных лиц (Австралия, Латвия, Чехия). В Сербии, например, эта норма включена в Конституцию 2006 г., а в государ-

ствах — участниках СНГ — в специальные законы о противодействии коррупции.

Как правило, такого рода законы содержат различные ограничения — о дополнительной занятости, получении чрезмерных гонораров за лекции, занятии коммерческой деятельностью после прекращения службы, внешних параллельных назначениях. Обычно в этих случаях законы содержат правило о несовместимости, согласно которому должностное лицо при опасности возникновения конфликта интересов обязано устраниться от исполнения своих обязанностей.

Кроме того, в некоторых странах, в частности в Бразилии, регулирование вопросов, касающихся родственных связей и кумовства, закреплено законодательно, в том числе на конституционном уровне. Первоначальный запрет, установленный в Конституции Бразилии 1988 г. (ст. 14), относился к ограничениям занимать должности, находящиеся в юрисдикции действующего главы государства, для супругов и родственников (до второй степени родства по крови, браку или усыновлению) лиц, занимающих высшие выборные должности — Президента Республики, вице-президента, губернатора штата, территории, федерального округа и мэров городов.

Решением Верховного Суда Бразилии 21 августа 2008 г. (№ 13), который выполняет функции органа конституционного контроля, еще раз была подтверждена неконституционность семейственности в трех ветвях власти на федеральном, штатном и муниципальном уровне. При этом назначение супруга, партнера или родственника по прямой или боковой линии третьей степени родства включительно на должность в компетентный орган или то же юридическое лицо для выполнения прямо и косвенно функций государственной администрации на уровне федерации штата, федерального округа и муниципалитета противоречит федеральной Конституции Бразилии. Запрещено пользоваться услугами компаний-провайдеров по предоставлению аутсорсинговых услуг и т.п., если эти услуги выполняют родственники соответствующего государственного функционера.

Указом Президента Бразилии от 4 июня 2010 г. № 7.203 введен запрет nepотизма (семейственности) в органах государственной администрации, включая родственников Президента Республики, вице-президента и весь корпус исполнительной власти. Согласно этому запрету не допускается прием на работу на государственную службу родственников госслужащих, а также так называемое перекрестное кумовство, когда госслужащие берут на работу родственников друг друга; прямое (без проведения торгов) заключение контрактов с учреждениями или органами государственного управления субъекта

федерации, административные функции в которых выполняются лицами, являющимися знакомыми заказчика.

Не менее актуальны механизмы, обеспечивающие прозрачность государственной службы и включающие меры и методы, направленные на укрепление неподкупности, деятельности государственных органов в управлении государственными делами, контроль над активами и принятием подарков должностными лицами, предотвращение и устранение конфликта интересов, а также на решение иных вопросов, связанных с противодействием коррупции. Именно цель поддержания целостности (*Integritet*) поставил перед собой, например, законодатель Словении в Законе о целостности и противодействии коррупции 2010 г., когда ожидаемыми от отдельных лиц и организаций действиями и обязанностями являются предупреждение и ликвидация риска того, что орган, должность, полномочие или иная компетенция, предназначенная для принятия решений, используются вопреки закону, юридически допустимым целям или кодексам этики. Согласно этому же Закону под конфликтом интересов понимаются обстоятельства, при которых частный интерес чиновников оказывает влияние на беспристрастное и объективное исполнение им своих должностных обязанностей или создает такое впечатление. «Частный интерес должностного лица» означает материальное или моральное преимущество, предназначенное для членов его семьи и иных физических или юридических лиц, с которыми у чиновника существуют личные, деловые или политические отношения. При этом надзор за предотвращением и устранением конфликтов интересов возложен на Комиссию по предупреждению коррупции, являющуюся независимым правительственным органом.

Изменение менталитета в области государственного управления и становление гражданского аудита (как утверждают его разработчики и сторонники) стало целью испанского Закона о прозрачности, доступе к публичной информации и надлежащем управлении 2013 г., изданного после того, как в Испании разгорелось сразу несколько крупных коррупционных скандалов, в которых были замешаны известные политики и члены королевской семьи. До последнего времени Испания была единственной европейской страной с населением более 1 млн человек, не имевшей подобного закона, и его отсутствие также способствовало расцвету коррупции среди политиков и чиновников. В настоящее время все организации, получающие более 100 тыс. евро в год в виде субсидий из бюджета страны и имеющие более 40% своих доходов благодаря государственной поддержке (политические партии, профсоюзные организации, бизнес-структуры и частные компании), обязаны раскрывать ранее не публиковавшиеся

данные — о соглашениях, зарплатах руководителей, управлении грантами и др. В результате в Испании был создан работающий в круглосуточном режиме специальный интернет-портал (Portal de la Transparencia), с помощью которого любой гражданин страны может получить информацию о доходах и расходах политических партий, частных компаний, профсоюзов, получающих государственные субсидии, а также членов правительства, других высокопоставленных чиновников, судей и даже Королевского дома.

Следует отметить, что ранее правовые акты Испании не упоминали об общем запрете конфликта интересов, а основные правила по этому вопросу содержались в соответствующих регламентах о несовместимости занятия определенных должностей и общего запрета на осуществление деятельности в частном секторе. Также не существовало каких-либо законодательных предписаний, устанавливающих запрет на участие членов испанского парламента — Генеральных Кортесов — в голосовании по вопросам, которые касаются их лично, прямо или косвенно. Не было и точных правил получения подарков в связи с осуществлением депутатского мандата. Относительно возможности совмещения депутатом парламентской деятельности с другими занятиями, способными вызвать конфликт интересов, установлено, что в соответствии с правилами о несовместимости (Incompatibilidades) от парламентариев требуется соблюдение принципа «режима абсолютной преданности» (en régimen de dedicación absoluta). Тем не менее в исключительных случаях они могут ограниченно участвовать в дополнительной деятельности, предусмотренной законом. Дополнительная деятельность, не совместимая с депутатским мандатом, регулируется Конституцией Испании и Органическим законом об общем избирательном режиме 1985 г.

Закон 2013 г. (разд. II) уделяет внимание этическим принципам и правилам, которыми должны руководствоваться в своей работе члены правительства, высшие должностные лица, иные государственные служащие на местах, и одновременно вводит санкционный механизм за их несоблюдение. Хотя дефиниции «конфликта интересов» в Законе не содержится, в качестве одного из принципов он провозгласил «осуществление своей деятельности с полной отдачей и при полном соблюдении правил, регулирующих несовместимость и конфликт интересов». Контроль за точным соблюдением данного Закона возложен на вновь учрежденный орган — Совет по прозрачности и надлежащему управлению (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), который в качестве независимого органа наделен полномочиями по внедрению культуры прозрачности в деятельность публичной администрации, по исполнению требований об активном

раскрытии информации и является гарантом права на доступ к публичной информации и соблюдению положений об эффективном управлении.

Иной подход в Соединенном Королевстве, где до недавнего времени не имелось отдельного законодательного акта о конфликте интересов в публичной сфере, вопросы же регистрации и декларации интересов членов парламента, а также преодоления конфликта интересов регулировались Кодексом поведения членов соответствующей палаты парламента. Например, согласно правилам, содержащимся в Кодексе поведения членов палаты общин, парламентарии обязаны сообщать палате о своем имущественном положении и финансовых интересах. В течение месяца после избрания они обязаны представить декларацию по установленной форме (*Registration and Declaration of Interests*). Эти сведения вносятся в Реестр, который подлежит опубликованию для сведения общественности. В период действия мандата член палаты должен сообщать обо всех изменениях своего финансового положения в течение четырех недель. За соблюдением установленных правил следят парламентский Комитет по стандартам и привилегиям, созданная в 2009 г. независимая Служба по парламентским стандартам и Уполномоченный по стандартам публичной жизни. Следует отметить, что в последние годы было издано несколько законов, которые должны сыграть определенную роль в контроле над конфликтом интересов — это Закон о реформе палаты лордов 2014 г., Закон о палате лордов (исключение и приостановка деятельности членов палаты) от 3 марта 2015 г., а также шотландское законодательство о финансовых интересах членов Шотландского парламента.

Если обратиться к странам Юго-Восточной Азии, то несомненный интерес вызывает новейшее законодательное регулирование в Республике Корея, направленное за противодействие коррупции и преодоление конфликта интересов. В этой стране определяющую роль в борьбе с конфликтом интересов корейских государственных служащих и в восстановлении доверия общества к государственным институтам играет Закон о ненадлежащем вознаграждении и подношениях 2015 г. (вступает в силу в сентябре 2016 г.), который должен восполнить пробел в законодательном регулировании и охватить те незаконные действия, связанные с мелкими подарками и услугами на основе семейных связей и регионального влияния, которые не признаются взятками по уголовному закону. Новые правила распространяются не только на сотрудников различного уровня в государственных органах и их супругов, но и на сотрудников государственных и частных школ (от начальных до высших) и СМИ, подпадаю-

щих под действие Закона о судебном рассмотрении дел о причинении вреда сообщениями, опубликованными в печати, 2011 г. Этим лицам запрещено совершать действия, связанные с торговлей влиянием и получением (согласием принять) «финансовой или иной выгоды», подразумевающей «любой финансовый интерес (деньги, ценные бумаги, недвижимость, товары, ваучеры на услуги, входные билеты, купоны на скидку, пригласительные билеты, билеты на развлекательные мероприятия и права на пользование недвижимостью и т.д.; предложение о развлечениях с едой и питьем, алкогольными напитками и игрой в гольф либо с предоставлением удобств, таких как транспорт и проживание; иные материальные и нематериальные финансовые преимущества, например отмена долгов, предложение возможности трудоустройства и предоставление прав и интересов). Запрещено получение гонораров (выше установленного тарифа) за лекции или иную деятельность, не предусмотренную служебными обязанностями соответствующих лиц.

Антикоррупционное законодательство государств — участников СНГ также относит предотвращение и разрешение конфликта интересов к механизмам противодействия коррупции. К примеру, в Казахстане и Туркменистане лица, занимающие ответственную государственную должность, уполномоченные на выполнение государственных функций, и приравненные к ним лица, а также субъекты предпринимательской деятельности должны принимать меры по минимизации причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, путем предотвращения и разрешения конфликта интересов. Более подробная регламентация порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов существует в Белоруссии, где государственное должностное лицо обязано уведомить в письменной форме своего руководителя о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно, либо в письменной форме заявить самоотвод от принятия решения, участия в принятии решения либо совершения других действий по службе (работе), которые вызывают или могут вызвать возникновение конфликта интересов.

Для обращения в доход государства имущества, полученного в результате коррупционных правонарушений, используются конфискационные механизмы. Поскольку преступления коррупционной направленности совершаются с целью получения прибыли или иной выгоды, лишение преступников такого рода активов является ключевым аспектом прекращения их незаконной деятельности. Иногда законодатель идет по пути принятия специальных актов о конфискации коррупционных активов у государственных чиновников. Подоб-

ным образом было сформировано законодательство Республики Корея, где общие нормы о конфискации преступных доходов и их эквивалента, размещенные в УК этого государства и законодательстве о доходах от преступлений (Закон о регулировании наказаний за сокрытие преступных доходов 2001 г.), дополняется специальными законами о конфискации. К ним относится, например, Закон о конфискации, применяемой в отношении преступлений, совершенных публичными должностными лицами, 1995 г., который позволял выявить и конфисковать доходы от преступлений, совершенных должностными лицами, а также любые вторичные доходы от этих активов.

В 2008 году, присоединившись к Конвенции ООН против коррупции, Республика Корея приняла Закон о специальных случаях конфискации и конфискации активов, приобретенных в результате коррупции 2008 г., направленный на устранение экономической мотивации коррупции. В нем определено, что является коррупционным деянием (взяточничество, хищение и уголовно наказуемое нарушение фидуциарных обязанностей), а также что представляют собой доходы от коррупционного преступления. В соответствии с этим Законом могут быть конфискованы любые доходы от преступлений, а также активы, переданные третьему лицу, если такое лицо знало о преступлении в момент их получения. Закон 2008 г. пошел значительно дальше УК и расширил объемы конфискации, распространив ее на доходы, вторичные от первоначальных преступных доходов, на активы, переданные третьим лицам (например, по наследству или в подарок), даже когда третья сторона не знала об их коррупционном происхождении, если они были переданы бесплатно или по значительно заниженной цене.

В 2013 году в Республике Корея был принят Закон о конфискации в отношении преступлений, совершенных государственными должностными лицами, так называемый Закон Чон Ду Хвана, которым были внесены поправки в ранее действовавшее законодательство. Закон назван по имени печально знаменитого президента Кореи, осужденного за совершение большого числа коррупционных преступлений. В сентябре 2013 г. Чон Чжэ Кук, старший сын бывшего президента, провел пресс-конференцию перед зданием Сеульской центральной окружной прокуратуры, в ходе которой зачитал список семейных активов семьи Чон, предложенных государству в счет оплаты штрафов, наложенных на его отца Чон Ду Хвана по решению Верховного Суда Кореи 1997 г., постановившего, что бывший президент должен уплатить за коррупцию, взяточничество и другие преступления штраф в размере 220,5 млрд корейских вон. Эти штра-

фы в полном объеме не были выплачены и на сентябрь 2013 г. составляли 167,2 млрд вон (примерно, 154 млн дол. США). Поскольку срок давности возвращения активов истекал в октябре 2013 г., Национальная ассамблея Республики Корея в июне 2013 г. приняла Закон Чон Ду Хвана для продления срока давности (до 2020 г.), что предоставило возможность дальнейшего судебного преследования семьи Чон.

Вместе с тем чаще всего коррупционные доходы изымаются на основании более общих актов о конфискации доходов, полученных от преступлений. Поиск, арест и конфискация доходов от коррупционных преступлений могут осуществляться как в уголовном, так и в гражданском порядке. Помимо конвенций в Европе на развитие института замораживания, ареста и конфискации преступных доходов большое влияние оказывают рамочные решения ЕС, принятые в 2001–2006 гг.

Последняя Директива о замораживании и конфискации орудий преступлений и доходов, полученных преступным путем в Европейском Союзе, одобренная 3 апреля 2014 г., предусматривает широкое определение доходов от преступлений, которое включает прямые доходы и все косвенные выгоды, в том числе полученные в ходе последующего реинвестирования или преобразования прямых доходов. Таким образом, к ним относится любое имущество, в том числе то, которое было превращено или полностью либо частично преобразовано в другое имущество, а также имущество, приобретенное к имуществу, ранее приобретенному из законных источников (предметом замораживания и конфискации могут быть также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности, финансовые инструменты или документы, которые могут привести к требованиям кредиторов, и пр.).

Если же конфискация не может быть осуществлена по ряду причин, например в результате тяжкого заболевания или бегства подозреваемого (обвиняемого), согласно Рамочному решению 2014/42 государства-члены должны принять необходимые меры для конфискации орудий преступления и доходов в случае возбуждения уголовного дела в связи с преступлением, которое способно прямо или косвенно привести к извлечению экономической выгоды, когда такое уголовное дело могло бы повлечь осуждение в уголовном порядке, если бы подозреваемый (обвиняемый) был в состоянии предстать перед судом.

Следует отметить, что упомянутое Рамочное решение особый акцент делает на институте расширенной конфискации (*extended confiscation*), при которой может быть конфисковано не только свя-

занное с конкретным преступлением, но иное имущество, которое, по мнению суда, является доходом от других преступлений. В соответствии с этим Решением государства-члены должны принять необходимые меры для конфискации имущества (целиком либо его части), принадлежащего лицу, признанному виновным в совершении уголовного преступления, которое прямо или косвенно принесло экономическую выгоду, если суд исходя из обстоятельств дела, в том числе из конкретных фактов и имеющихся доказательств, свидетельствующих, что стоимость имущества несоразмерна законному доходу осужденного, придет к убеждению, что имущество является производным от преступления. В первую очередь под преступлениями в Рамочном решении понимается активная и пассивная коррупция в частном секторе, подкуп должностных лиц учреждений ЕС и др.

Понятия расширенной конфискации, существующие в различных национальных юрисдикциях, не совпадают. Ранее Рамочным решением 2005 г. были предложены три различных набора минимальных требований, предъявляемых к этому виду конфискации, однако Рамочное решение 2014 г. содержит требование об унификации этого понятия в законодательстве государств — членов ЕС и установлении единого минимального стандарта для преодоления правовых различий в целях международного сотрудничества.

В законодательстве ряда европейских государств расширенная конфискация, при которой на обвиняемого и третьих лиц (имущество которых предположительно имеет преступное происхождение) возлагается бремя доказывания законности приобретенного имущества, существует достаточно длительное время и, по мнению зарубежных юристов, является эффективным инструментом борьбы с организованной преступностью, успешно прошедшим проверку в Конституционном Суде Италии и Европейском Суде по правам человека, поскольку этот вид конфискации не нарушает ни права собственности, ни презумпции невиновности, ни права на справедливое судебное разбирательство.

После издания Рамочного решения 2001 г. расширенная конфискация начала усиленно внедряться в уголовное законодательство европейских стран — Швеции, Финляндии, Хорватии, Македонии, Черногории, Молдовы, Румынии, Эстонии и др.

В Великобритании общие положения о конфискации сгруппированы в Законе о доходах от преступлений 2002 г., в который Законом о серьезной преступности 2015 г. были внесены положения, направленные на дальнейшее ужесточение отдельных конфискационных механизмов. Реформа в первую очередь коснулась: ограничительных приказов (судебных приказов о замораживании, временном изъятии

и управлении незаконными активами); активов, принадлежащих лицу, имущество которого предполагается конфисковать; уточнения прав третьих лиц на эти активы; сроков выплаты доступных для конфискации сумм; ужесточения правил замены тюремным заключением невыплаченных сумм в связи с исполнением приказа о конфискации и т.д.

Внесенные изменения представляются весьма важными. Например, коррупционные активы, которые, могут стать предметом конфискации, в целях их дальнейшего сохранения и при отсутствии ответственного лица сразу с банковского счета обвиняемого могут быть переведены на депозит суда — до настоящего времени такая мера применялась лишь в тех случаях, когда истек срок уплаты.

Одним из нововведений стало уменьшение в два раза срока выплаты конфискуемой суммы (максимум — 6 месяцев вместо 12) и увеличение сроков тюремного заключения за неисполнение приказа. Если ранее в соответствии с Законом о полномочиях уголовных судов (назначение наказания) 2000 г. за неуплату суммы в размере до 1 млн фунтов стерлингов полагалось отбыть 5 лет тюремного заключения, то с принятием поправок этот срок увеличен до 7 лет, если же сумма превышает 1 млн фунтов стерлингов — до 14 лет (ранее максимум составлял 10 лет). Если невыплаченная сумма превышает 10 млн фунтов стерлингов, то согласно новым предписаниям осужденный лишается права на досрочное освобождение после отбытия половины срока тюремного заключения.

В Румынии расширенная конфискация (*confiscarea extinsă*), введенная в 2012 г., является мерой безопасности, которая используется для конфискации незаконного имущества у лиц, совершивших определенные категории уголовных преступлений, если эти лица не в состоянии объяснить происхождение своих активов. В частности, расширенная конфискация может применяться за отмывание денег; коррупционные преступления; преступления, сходные с коррупционными; преступления, связанные с коррупционными; преступления против финансовых интересов ЕС. В случае применения положений о расширенной конфискации учитывается также стоимость активов, переданных осужденным или третьей стороной члену семьи, лицам, с которыми осужденный имеет отношения похожие на супружеские или родительские, если они проживают совместно с осужденным; юридическим лицам, принадлежащим осужденному. Для выявления разницы между легальными доходами и стоимостью полученных активов во внимание должны приниматься стоимость товаров на момент их получения и расходы, понесенные осужденным.

§ 2. Механизмы противодействия коррупции в публичной и частной сферах...

В Молдове расширенная конфискация, также введенная в уголовное законодательство в 2012 г., распространяется на не найденное имущество либо подразумевает безвозмездное изъятие денег, покрывающих стоимость не найденного имущества или имущества, приобретенного к имуществу, приобретенному законным путем, а равно включает конфискацию имущества и денег, полученных от использования конфискуемого имущества, в том числе на имущество, доходы или выгоды, преобразованные в ходе преступной деятельности.

В УК Эстонии предусмотрены основания применения расширенной конфискации активов, полученных в результате преступной деятельности, если юридическая природа совершенного преступления, разница между легальным доходом виновного и его финансовым благосостоянием или иные факты приводят к разумному предположению о приобретении активов в результате совершения преступления. Суд правомочен распространить расширенную конфискацию на доходы и имущество третьих лиц, когда доходы получены за счет преступника либо приобретено имущество по цене ниже рыночной стоимости; либо третье лицо заведомо знает о передачи ему имущества и доходов в целях избежать конфискации.

Определенную трансформацию традиционного института уголовного конфискации следует связывать также с распространением гражданской конфискации в целях лишения преступника любых незаконных привилегий и льгот. На практике происходит определенное смещение акцента с применения конфискации в связи с уголовным преследованием на так называемую конфискацию *in rem*, т.е. конфискацию, которая может быть произведена отдельно от уголовного судопроизводства либо параллельно с ним. Во многих странах независимо от правовых традиций гражданская конфискация активов давно считается эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Этот механизм эффективно используется для возвращения похищенных государственных активов и выведенных за границу коррупционных доходов. Например, в ноябре 2015 г. США возвратили Республике Корея 1 130 000 дол. США, незаконно присвоенных бывшим диктатором Чон Ду Хваном, изъятых в порядке гражданской конфискации на территории США у членов его семьи.

Легализация и регулирование лоббирования как механизм борьбы с коррупцией также заслуживают внимания. До сих пор в разных странах распространено мнение, связывающее понятие лоббирования с коррупцией, например в Индии лоббистская деятельность непосредственно приравнена к одной из форм коррупции. В то же время в США (стране, которая является зачинателем правового регулирования лоббистской деятельности) в Законе о федеральном

регулировании лоббирования 1946 г. установлено (Закон сохраняет юридическую силу, хотя в него вносились поправки): «Положения настоящего Закона не применяются к фактам или деятельности, предусмотренным Федеральным законом о коррупции, и не должны толковаться как отменяющие какое-либо положение Федерального закона о коррупции». Таким образом, в США на законодательном уровне зафиксировано принципиальное различие законной лоббистской деятельности и коррупции.

В других странах, где имеется законодательство о лоббистской деятельности, как правило, прямо не указывается на принципиальное различие лоббирования как такового и коррупции, но это различие презюмируется. Другое дело, что кто-то из лоббистов может использовать в своей деятельности аморальные и незаконные методы. Более того, есть вероятность, что он будет за это наказан, что и происходит время от времени в странах, где лоббизм легален и уже давно и активно развивается. Однако это не значит, что вся легальная профессиональная деятельность, связанная с лоббизмом является противоправной. Точно так же, если конкретный предприниматель использует мошеннические схемы и незаконно увеличивает свою прибыль, то это не означает, что после разоблачения такой противоправной деятельности и осуждения преступника любое предпринимательство будет рассматриваться как незаконная деятельность. Собственно легализация лоббирования и его правовое регулирование нацелены как раз на избежание противоправных действий, а сам по себе лоббизм естественен постольку, поскольку естественно существование структурированного общества и наличие разных интересов у различных социальных групп.

Гласное и открытое, построенное в рамках законодательства лоббирование (речь идет о системе лоббирования в целом, а не обо всех без исключения контактах и встречах, отдельные из которых могут носить конфиденциальный характер), в котором принимают участие представители разнообразных интересов, создает антикоррупционные условия для функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. А это уже вопрос государственной важности, национальной безопасности, волнующий большинство населения практически в любой стране, в том числе в России. Открытый плюралистичный лоббизм помогает преодолеть коррупцию, поскольку дает возможность учитывать различные интересы в ходе взаимодействия властных органов и институтов гражданского общества, получить дополнительную информацию о состоянии дел, рассматривать тот или иной вопрос с разных сторон до вынесения окончательного решения. Это возможно при более или

менее нейтральном отношении лоббируемых к лоббистам. В то же время, если лицо, принимающее решения, тесно связано только с одной из лоббирующих организаций, осознает и ведет себя как ее представитель, то отношения лоббируемого и лоббиста уже носят во многом коррупционный характер.

Именно поэтому в большинстве стран, где лоббирование легализовано, независимо от того, используются ли термины «лоббизм», «лоббирование», «лоббист» в законодательстве (США, Канада, Великобритания, Германия, Перу, Польша и т.д.), с одной стороны, предусмотрены регистрация представителей групповых интересов и их периодическая отчетность, а с другой стороны, установлены ограничения для представителей власти на получение подарков или иных выгод, занятие той или иной деятельностью, замещение каких-либо должностей (даже неоплачиваемых) в негосударственных организациях. В этом плане важна гласность в представительстве лоббистами определенных групповых интересов. Именно с этой целью в США, например, в 1995 г. был принят Закон о раскрытии лоббистской деятельности.

Вступивший в силу Закон Великобритании о прозрачности лоббирования, непартийных кампаний и об управлении профессиональными союзами 2014 г. содержит положения о регистрации, гласности и пр. В данном Законе впервые в Великобритании используются термины «лоббирование» (lobbying) и «консультант-лоббист» (consultant lobbyist). Ранее эти термины и производные от них в законодательстве не употреблялись, хотя представительство интересов некоторым образом регулировалось, а сам термин «лоббирование» появился также в Великобритании, хотя и не использовался в официальных документах. Первая статья данного Закона запрещает лоббистскую деятельность всем, за исключением зарегистрированных консультантов-лоббистов. Закон довольно подробно определяет требования для регистрации в качестве консультанта-лоббиста или лоббирующего консультанта (lobbying consultant), при этом содержит оба термина, и они применяются равнозначно.

Примечательно, что Закон Словении о целостности и противодействии коррупции 2010 г. изначально связывает легальное лоббирование (lobiranje) с противодействием коррупции, поэтому содержит разд. VIII, который так и называется — «Лоббирование». Этот раздел предусматривает регистрацию лоббистов и периодическую их отчетность о деятельности.

Имеется еще одна проблема, требующая осмысления. Коррупционность можно обнаружить в избирательности доступа лоббистов к органам власти и должностным лицам. Лоббисты могут предостав-

лять «правильную информацию», отражающую только одну группу интересов или ограниченный круг таких групп. При этом информация (речь не идет о заведомо ложных сведениях), полученная должностным лицом, будет однобокой, в то время как принимаемое решение должно затронуть широкий круг лиц с разнообразными интересами. А если доступ в органы власти открыт практически для всех и лоббированием занимаются различные группы, то и представители органов власти получают всестороннюю информацию и могут составить целостное видение происходящего. Для этого нужны четкие правила осуществления лоббистской деятельности, а самим лоббистам необходимы умение и навыки.

Законодательство многих стран (Канады, Великобритании, США, Польши, Словении и др.) предусматривает равный доступ лоббистов в органы власти и к должностным лицам, а посредством прозрачной процедуры регистрации различным заинтересованным группам предоставляется возможность иметь своих лоббистов. Датский ученый О. Хассельбальх видит проблему в том, что при отсутствии законодательства, регулирующего лоббирование в Дании, может сложиться такая ситуация, при которой лоббисты не будут допущены в органы власти и к должностным лицам или будут допущены лишь некоторые лоббисты, вследствие чего информация, полученная органами власти, окажется неполной и односторонней, а принятые решения, основанные на такой информации, будут неэффективными и даже, возможно, вредными, что повлечет за собой подрыв нормального функционирования органов власти и расшатывание всей политической системы страны.

Противодействие коррупции в частном секторе в первую очередь связано с принятием кодексов профессионального или корпоративного поведения, поощрением передовой коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями, содействием прозрачности частного сектора, включая меры, направленные на выяснение личностей реальных людей, стоящих за юридическими лицами. Приоритетными для предупреждения и выявления актов коррупции являются механизмы внутреннего аудиторского контроля.

В США скандалом, оказавшим существенное влияние на развитие таких механизмов, стало банкротство крупнейших компаний Enron и WorldCom, вызванное недобросовестным менеджментом. В результате в 2002 г. в США был принят Закон Сарбейнса — Оксли, которым значительно ужесточены требования к финансовой отчетности — к процессу ее подготовки. В настоящее время этот Закон признан самым известным из федеральных законодательных актов, направленных на обеспечение достоверности финансовой отчетности за послед-

ние 60 лет. Закон Сарбейнса — Оксли применяется ко всем эмитентам, т.е. ко всем компаниям (включая иностранные), ценные бумаги которых зарегистрированы Комиссией по ценным бумагам и биржам США. Он жестко регулирует подготовку и аудит финансовой отчетности организаций-эмитентов в отношении требований полной финансовой прозрачности, устанавливает прямую ответственность (в том числе и уголовную) руководства компании-эмитента за достоверность финансовой отчетности, вводит Кодекс корпоративного поведения, предназначенный для противодействия злоупотреблениям и продвижения ряда принципов честного ведения бизнеса (ст. 906). Предусмотрена уголовная ответственность в виде штрафа в размере от 1 до 5 млн дол. и тюремного заключения на срок от 10 до 20 лет.

Значительным достижением последних лет в борьбе с коррупцией в частной сфере в странах БРИКС стало принятие так называемого законодательства о чистых компаниях. В августе 2013 г. бразильский парламент принял Закон о корпоративной ответственности компаний (вступил в силу в январе 2014 г.), которым впервые в этой стране введена административная (квазиуголовная) ответственность юридических лиц. В соответствии с ним на компании, уличенные в подкупе государственных служащих, налагаются штрафы в размере от 0,1% до 20% валового дохода компании, а также обязанность по возмещению причиненных убытков. При этом штраф не может быть меньше полученной выгоды, когда ее можно исчислить. Деятельность компании, признанной виновной в коррупции, приостанавливается, имущество подлежит конфискации, а компания вносится в Национальный реестр корпораций-коррупционеров.

Еще одной важной сферой частного сектора, требующей особой защиты от коррупционного влияния, является банковская и финансовая деятельность, которая должна быть обеспечена четкими правилами ведения бизнеса, учета и отчетности. Для европейских государств в этой области основные ориентиры установлены в Директиве 2005/60 ЕС о предотвращении использования финансовой системы в целях отмыwania денег и финансирования терроризма. В Великобритании, крупнейшем финансовом центре Европы, наряду с Законом о доходах от преступлений 2002 г., наделяющим правоохранительные органы и казначейство широким диапазоном полномочий (в том числе замораживание, арест и конфискация средств) для эффективного расследования случаев отмыwania денег, вторичное регулирование в этой области обеспечивается изданными Казначейством Великобритании Правилами о борьбе с отмыwанием денег 2007 г. (The Money Laundering Regulations 2007), разработанными на основе данной Директивы.

Британские правила 2007 г. предусматривают различные меры, которые должны быть предприняты участниками сектора финансовых услуг и другими лицами для обнаружения и предотвращения отмывания денег и финансирования терроризма, и имеют важное значение не только в силу того, что определяют круг лиц, обязанных выявлять незаконные транзакции, но и ввиду установления гражданской и уголовной ответственности за несоблюдение установленных предписаний. Правила построены на принципе риск-ориентированного подхода и распространяются на лиц, занимающихся в Соединенном Королевстве определенной предпринимательской деятельностью. Это кредитные организации; финансовые учреждения; аудиторы, специалисты по вопросам несостоятельности, внешние бухгалтеры и налоговые консультанты; независимые специалисты по юридическим вопросам; поставщики трастовых и корпоративных услуг; агенты по операциям с недвижимостью; дилеры, торгующие высокоценными товарами (стоимостью более 15 тыс. евро); казино (ст. 3).

Согласно Правилам соответствующее лицо обязано исходить из принципа «знай своего клиента» и применять меры должной осмотрительности (*due diligence measures*) во всех случаях — при установлении постоянных деловых отношений, при осуществлении разовой транзакции, в случае наличия подозрения в отмывании денег; при появлении сомнений в достоверности или адекватности документов, данных или информации, полученных ранее для целей идентификации или проверки. Причем данные о личности клиента (и бенефициарного владельца) должны быть получены по возможности до начала деловых отношений или проведения разовой транзакции.

Если соответствующее лицо не в состоянии применить к любому клиенту меры осмотрительности, оно не вправе осуществлять транзакции с банковским счетом этого клиента, устанавливать деловые отношения или проводить разовые транзакции с ним и должно прекратить любые бизнес-отношения с таким клиентом, а также рассмотреть вопрос о сообщении информации в порядке, предусмотренном ч. 7 Закона о доходах от преступной деятельности 2002 г. или ч. 3 Закона о борьбе с терроризмом 2000 г. Правила 2007 г. запрещают кредитным организациям устанавливать или осуществлять корреспондентские отношения с банком-оболочкой (*shell bank*), а также с банком, о котором известно, что он допускает использование банка-оболочки. Кредитным или финансовым учреждениям, ведущим бизнес в Соединенном Королевстве, запрещено открывать анонимные счета или анонимную сберегательную книжку на имя любого нового или уже существующего клиента.

Аналогичные предписания, изданные на основании Директивы ЕС 2005/60, действуют и в других европейских странах. Например, Италия имеет более чем 25-летний законодательный опыт борьбы с отмыванием денег, хотя и не является ни крупным региональным, ни офшорным финансовым центром. В первую очередь отмывание средств в Италии вызвано распространенностью организованных преступных групп мафиозного типа и зарубежных преступных организаций, связанных с наркоторговлей. Отмывание денег происходит как в регулируемом банковском секторе, так и в небанковской кредитно-финансовой системе (что бывает значительно чаще) — в казино, при денежных переводах и на рынке золота. Лица, отмывающие деньги, используют преимущественно небанковские финансовые учреждения для незаконного вывоза валюты и офшорные компании.

В заключение следует отметить, что, несмотря на индивидуальный подход к функционированию механизмов противодействия коррупции в публичной и частной сферах зарубежных стран, новейшие нормативные правовые акты в этой области направлены на противостояние угрозам внешней и внутренней экономической безопасности, в котором особую роль играет надлежащее функционирование государственного аппарата в сочетании с обеспечением доверия к нему со стороны гражданского общества и бизнеса. Вместе с тем анализ законодательства отдельных зарубежных стран последних лет по контролю над расходами и обращением в доход государства имущества, полученного в результате коррупционных правонарушений, подтверждает явное наращивание и расширение применения института конфискации как эффективного антикоррупционного механизма.

§ 3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ДЕЯНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Использование разных видов ответственности за коррупционные деяния (гражданской, административной и уголовной) является одним из самых важных ресурсов борьбы с этим негативным явлением в зарубежных государствах. Первый вид ответственности (гражданско-правовой), предусмотренный в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 2003 г., в качестве специальных антикоррупционных положений не был так глубоко внедрен в гражданское законодательство в отличие от норм об административной и уголовной ответственности. Чаще всего гражданско-правовые механизмы предусмотрены не в гражданском, а в антикоррупционном

и ином законодательстве. Например, Словения включила требование Конвенции об обязательной антикоррупционной оговорке в Закон о целостности и противодействии коррупции 2010 г. Норвежским Законом о компенсациях 1969 г. также установлена ответственность для лиц, причинивших ущерб коррупционными действиями. Именно в порядке гражданского судопроизводства за рубежом часто осуществляется обращение в государственную казну коррупционных доходов (Австралия, Великобритания, Словения, США, Канада).

Значительно шире в зарубежных государствах за совершение коррупционных действий в отношении как физических, так и юридических лиц применяется административная ответственность, нормы о которой также можно встретить в антикоррупционном законодательстве, законах о конфликте интересов, кодексах об административных нарушениях. Важным шагом, например для Италии, стало издание Законодательного декрета от 21 ноября 2007 г. № 231 о реализации Директивы 2005/60/ЕС по предотвращению использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма, а также Директивы 2006/70/ЕС. Этот законодательный акт, являющийся основным в сфере борьбы с отмыванием денег, делает акцент на «проникновении в суть клиента», т.е. на процедуре, предназначенной для его оценки, как незаменимом факторе для эффективной борьбы с отмыванием денег и активами незаконного происхождения. Надлежащая проверка клиентов считается наиболее важной профилактической мерой, направленной на борьбу с отмыванием денег. Законодательным декретом № 231/2007 были внесены изменения в Законодательный декрет № 231/2001 об административной ответственности юридических лиц, компаний и ассоциаций, которым в Италии была введена ответственность компаний в случае мошенничества со стороны их сотрудников, а также за иные виды преступлений. Например, за прием денег и использование денежных средств, товаров или активов незаконного происхождения. Это означало, что каждая компания, банк, страховая компания, представители малого бизнеса, ассоциации должны принять соответствующие меры для воспрепятствования совершению таких преступлений их сотрудниками.

Испанский Закон о прозрачности, доступе к публичной информации и надлежащем управлении 2013 г. устанавливает систему дисциплинарных и административных наказаний, предполагающую три зоны ответственности: 1) за правонарушения, связанные с конфликтом интересов; 2) правонарушения, совершенные в ходе экономического и бюджетного управления; 3) в дисциплинарной области. Не-

однократное совершение правонарушений ведет к наложению санкций, таких как увольнение с занимаемой публичной должности, обязательство по возврату излишне полученных сумм и обязанность возмещать расходы казначейства. Ранее такие же санкции были введены Законом от 10 апреля 2006 г. о конфликтах интересов членов правительства и высших должностных лиц центрального правительства, установившим «режим несовместимости» и ответственность за его нарушение. Кроме того, к лицам, совершившим серьезные нарушения на государственной службе, может быть применен запрет занимать отдельные государственные должности на период от 5 до 10 лет.

Что касается уголовной ответственности за коррупцию, то она существует во всех странах, и перечень запрещенных деяний коррупционной направленности периодически дополняется в зависимости от появления новых коррупционных угроз и рисков. Свидетельством этого является издание новых законов о борьбе с взяточничеством (Великобритания), о противодействии легализации преступных доходов (Австралия, Канада, Корея) либо дополнение УК новыми составами (Италия, Казахстан, Молдова, Словения). Обращают на себя внимание такие новые составы преступлений коррупционной направленности, как торговля влиянием (Армения, Грузия, Италия, Молдова, Эстония), незаконное обогащение (Молдова, Кыргызстан), недекларирование доходов (Грузия, Молдова), нарушение правил государственных закупок (Грузия, Кыргызстан, Эстония), нарушение присяги государственным служащим (Туркменистан), самоотмывание (Италия), незаконное вознаграждение (Армения, Белоруссия, Кыргызстан, Молдова) и т.д.

Существует специфика индивидуализации наказания лиц, совершивших коррупционные деяния, в законодательстве стран ближнего зарубежья. Согласно новеллам УК Казахстана к лицам, совершившим коррупционные преступления, в обязательном порядке применяется пожизненный запрет занимать должности на государственной службе и в компаниях с государственным участием, в уставном капитале которых доля государства составляет более 50%. Кроме того, на них не распространяются нормы об условном осуждении, освобождении от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, установлением поручительства и истечением срока давности. Лица, совершившие коррупционные преступления, лишаются государственных наград, специальных, воинских почетных и иных званий. В УК Эстонии за взяточничество, торговлю влиянием, совершение уголовного экономического правонарушения и правонарушения, подрывающего доверие к публичной власти, в обязательном порядке в каче-

стве дополнительного наказания назначается запрет на занятие предпринимательской деятельностью сроком от 1 года до 5 лет.

В настоящее время в уголовное законодательство Азербайджана, Грузии, Эстонии введены предписания экстерриториального характера о преследовании за коррупционные деяния.

Постоянно увеличивается число государств, установивших уголовную ответственность за преступления, совершаемые компаниями. Различные международные конвенции в отношении юридических лиц предусматривают вменение ответственности по всему кругу известных коррупционных правонарушений. Включение таких предписаний в уголовные кодексы, на наш взгляд, обусловлено высокой опасностью преступлений, совершаемых корпорациями в ходе их деятельности, которые обладают большими корпоративными ресурсами — финансовыми, организационными, юридическими.

В разных государствах используются различные механизмы привлечения юридических лиц к уголовной ответственности, однако чаще всего такие нормы включаются в уголовные кодексы. Подобный подход прослеживается практически во всех случаях, даже если эти меры по закону являются не уголовными наказаниями, а относятся к «другим правовым последствиям совершения преступления» (Швеция), «мерам принудительного воздействия, применяемым к юридическим лицам» (Азербайджан, Латвия), корпоративным (Финляндия) или административным штрафам (Аргентина).

Другой механизм внедрения института уголовной ответственности юридических лиц — издание специальных законов об уголовной ответственности юридических лиц в государствах, традиционно принадлежащих к континентальной системе права, — Закон Республики Хорватии об ответственности юридических лиц за уголовные преступления 2003 г., Закон Республики Словении об ответственности юридических лиц за уголовные преступления 2005 г. и Закон Чешской Республики об уголовной ответственности юридических лиц и уголовном судопроизводстве в отношении них 2012 г. Эти законы имеют общие черты: определяют основные характеристики уголовной ответственности юридических лиц; перечисляют составы преступлений, ответственность за которые несут юридические лица; предусматривают сходные наказания, которые могут быть применены в отношении юридических лиц; содержат отсылки к уголовным, уголовно-процессуальным и уголовно-исполнительным законам, в соответствии с которыми расследование и рассмотрение уголовных дел о преступлениях, совершенных юридическими лицами, а также исполнение назначенных наказаний осуществляются в общем порядке, и действуют наряду с ними.

Особый интерес вызывают виды санкций для юридических лиц, предусмотренные в отраслевом законодательстве разных государств (административном, налоговом, уголовном). Наиболее распространенной мерой финансового характера, применяемой к юридическим лицам за нарушения коррупционной направленности, является штраф. Остальные санкции считаются нефинансовыми, хотя, в конечном счете, все они оказывают финансовое или экономическое влияние на юридические лица, в их числе:

– исключение компаний из государственного финансирования на различные сроки (Хорватия, Словения, Испания, Чехия);

– лишение права на участие в государственных контрактах, например немедленный запрет на подачу заявления на участие в договорах о государственных закупках (Грузия, Польша, Чехия и др.);

– включение юридического лица в открытый реестр юридических лиц, совершивших коррупционные правонарушения (Германия, Италия, Литва, США и др.);

– лишение экспортных привилегий (США);

– запрет на ведение деятельности (практически все страны);

– запрет на распоряжение ценными бумагами (Словения);

– корпоративный мониторинг (часто используется Министерством юстиции США) может быть частью соглашения о признании вины компании и привести к назначению независимого корпоративного наблюдателя, который является третьим лицом и обязательно судебным представителем, оценивает и контролирует соблюдение компанией требований соглашения, разработанного с целью снизить риск повторного совершения компанией неправомерных действий. Компания, со своей стороны, обязана предоставлять такому наблюдателю всю информацию для изучения и оценки внутренней политики, практики и процедур, действующих в компании. Установление подобного надзора не исключает применения к компании финансовых санкций;

– ликвидация юридического лица в качестве исключительной меры (Азербайджан, Грузия, Литва, Молдова, Словения), хотя отдельные юрисдикции (Германия) не предусматривают ликвидацию, поскольку она имеет далеко идущие последствия социального, трудового и экономического характера;

– обнародование судебного решения, которое во многих государствах осуществляется за счет юридического лица, приговора в средствах массовой информации, на телевидении, в Интернете — эта мера имеет превентивный характер, преследуя ту же цель, что и открытая регистрация факта осуждения юридического лица (Великобритания, Литва, Молдова, Словения, Сербия, Франция и др.);

– пробация (или условное осуждение), назначая которую суд может потребовать от виновного действовать в дальнейшем в соответствии с условиями, установленными в приказе о пробации (Великобритания, Молдова, Канада).

По законодательству США и Великобритании определенные действия со стороны компании-правонарушителя могут смягчить наказание или даже оградить от ответственности и санкций на основании соглашения об отсрочке судебного преследования. Это соглашение заключается в письменной форме между правоохранительными органами и потенциальной компанией, сотрудничающей со следствием.

Если в США такая практика существует уже длительное время, то в Великобритании она была введена Законом о преступности и судах 2013 г. На сайте Службы по борьбе с серьезным мошенничеством (Serious Fraud Office — SFO) опубликован Кодекс практики по использованию так называемой процедуры отсрочки уголовного преследования (Deferred prosecution agreements — DPA), подготовленный совместно с Королевской прокуратурой. Кодекс регулирует вопросы, связанные с процедурой DPA, предоставляющей компании возможность заключить в случае обвинения ее в уголовном преступлении (мошенничестве, взяточничестве и других преступлениях экономической и коррупционной направленности) соглашение с прокуратурой об автоматическом приостановлении уголовного преследования. Причем процедура DPA может быть возбуждена как по инициативе компании, так и по предложению прокурора. При этом компания обязуется исполнить ряд условий, которые могут включать выплату денежного штрафа и компенсации, а также сотрудничество в отношении будущего преследования физических лиц из числа сотрудников, связанных с данными преступлениями. Невыполнение установленных условий влечет возобновление уголовного преследования. Новая процедура применяется только к юридическим лицам, а основанием заключения такого соглашения является целесообразность сохранения деятельности компании и наличие публичного интереса. Процесс применения DPA предполагает полную прозрачность и контролируется судом. В конечном счете именно суд решает вопрос, подходит ли названная процедура в конкретной ситуации и являются ли условия заключенного соглашения справедливыми, разумными и соразмерными.

В Великобритании первое соглашение о применении DPA сроком на три года между Службой по борьбе с серьезным мошенничеством и ICBC Standard Bank было одобрено Высоким Судом 30 ноября 2015 г. Согласно судебному решению Standard Bank обязан выплатить правительству Танзании компенсацию в сумме 6 млн дол. США, процент

§ 3. Ответственность за коррупционные деяния

в сумме 1 046 196 дол. США, неустойку в сумме 8 400 000 дол. США, а также возместить издержки, понесенные Службой по борьбе с серьезным мошенничеством, в сумме 330 тыс. дол. США.

Возможен и другой подход законодателя, например, чешский Закон 2012 г., включающий положения о «деятельном раскаянии юридического лица» (Účinná lítost), не распространяет их на совершение коррупционных преступлений — в соответствии со ст. 11 Закона уголовная ответственность юридического лица не снимается в случае пассивного и активного взяточничества или торговли влиянием (ст. 331–333 УК Чешской Республики).

Подытоживая анализ зарубежного опыта законодательного обеспечения борьбы с коррупцией, предотвращения и преодоления деяний коррупционного характера, следует отметить, что эффективность борьбы с коррупцией во многом зависит от единообразия подходов к данному негативному явлению, схожести антикоррупционных мер, включая основания для привлечения к ответственности и наказания, от гармоничности (если, конечно, не достигнута унификация) законодательства. При этом преступник-коррупционер из одной страны не сможет укрыться в другом государстве, а неотвратимость наказания служит одним из условий успешного противодействия преступности. Значительная часть преступлений коррупционного характера (по крайней мере, по объему финансовых средств) и связанных с ними преступлений, таких как легализация (отмывание) денег, полученных преступным путем, торговля людьми и т.п., в современных условиях приобрели трансграничный характер. Многие страны (Австралия, Азербайджан, Великобритания, Грузия, Канада, Китай, США, Эстония) в связи с этим провозгласили универсальную юрисдикцию в отношении коррупционных преступлений, что предполагает право компетентных органов страны привлекать к ответственности лиц за соответствующие деяния вне зависимости от места их совершения. Для России такой опыт законодательного регулирования в сфере борьбы с коррупцией представляет определенный интерес, поскольку дает возможность находить решения существующих проблем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ позволяет утверждать, что в российском государстве существует консенсус, четкое понимание того, что коррупция — это социальная болезнь, которая оказывает негативное влияние не только на имидж страны, но и на повседневную жизнь ее граждан. Противостояние этой болезни — задача не только специализированных органов, но и всего общества, каждого человека, поэтому противодействие коррупции из «набора» разрозненных мер борьбы с «плохими чиновниками» превращается в одно из важнейших направлений государственной политики и приобретает системный характер. Значимыми элементами этой системы стали:

— Национальная стратегия противодействия коррупции на федеральном уровне, а также стратегии и планы борьбы с коррупцией, реализуемые на всех уровнях осуществления публичной власти. Именно в них определяются ключевые способы борьбы с коррупцией, основанные на использовании мирового опыта и учитывающие специфику развития России, стоящие перед ней проблемы долгосрочного характера;

— подробное антикоррупционное законодательство, нормы которого не только включаются в акты уголовного, административного, финансового законодательства, но и определяют динамику развития всех основных сфер правового регулирования. Правовая основа борьбы с коррупцией становится тем фундаментом, на котором базируется деятельность государственных и муниципальных органов власти, их должностных лиц, а также общественных институтов, что придает борьбе с коррупцией устойчивый, целенаправленный характер;

— организационный механизм борьбы с коррупцией, система специальных институтов, непосредственно занимающихся антикоррупционной деятельностью, соответствуют как общемировым трендам, так и внутренним потребностям государства на данном этапе;

— комплекс правовых средств и способов, который препятствует распространению коррупции. В развитии этого комплекса выделяются две тенденции: с одной стороны, спектр применяемых правовых средств постоянно расширяется благодаря мониторингу реализации антикоррупционных мер; с другой стороны, идет постоянный поиск баланса между стабильностью и гибкостью антикоррупционных мер, что позволяет снизить общий уровень коррупции в государстве, нейтрализовать ее влияние на экономику и государственные структуры, системы социальной защиты населения;

– разработка новых методов и методик выявления и анализа коррупционных проявлений, связанная с возникновением новых форм и «институтов» коррупции, когда ориентированность исключительно на «традиционные» формы коррупционных деяний лишь «сужает реальную картину жизни и ответственности каждого гражданина за пособничество или участие в коррупционных действиях»¹, не обеспечивает результативности антикоррупционных мер;

– научные исследования проблем противодействия коррупции.

В ходе таких исследований первостепенную роль играет не только анализ современной ситуации, но и предложение наиболее эффективной модели борьбы с коррупцией на основе системно-гносеологического подхода. Для того чтобы такой анализ был конструктивным, нужны ретроспектива противодействия коррупции, понимание логики долгосрочных изменений, проблем, порождаемых инерционностью институтов, созданных на более ранних стадиях. Не меньший научный интерес вызывает и проблема взаимодействия иерархической и горизонтальной систем противодействия коррупции в правоприменении. Основные параметры этого взаимодействия задаются на федеральном уровне, однако потенциал системы определяется и механизмами саморегуляции, основанными на обратной связи (субъект Федерации — Федерация). Это не частный вопрос, его решение имеет значение для противодействия коррупции в целом. Построение антикоррупционных моделей горизонтальных систем, управляемых как изнутри, так и извне, а также оптимальное обеспечение их функционирования — одно из действенных средств управления государством.

Не менее значимая часть исследований — изучение коррупции как социальной проекции психологических законов, регламентирующих общественную активность человека. В представленной монографии для решения этой задачи использовался научный инструментарий философии, социологии, политологии.

Исследование коррупции как «глобальной» проблемы не может быть полноценным без обращения к опыту зарубежных государств, поэтому важным остается сравнительное правовое направление, касающееся реализации национальных антикоррупционных стратегий. При этом необходимо аккумулировать усилия широкого круга международных и зарубежных экспертов, в том числе из стран восточноазиатского региона, что позволит выявить сходства и различия

¹ Тихомиров Ю.А. Коррупция — вызов современному государству // Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Г.Я. Хабриева. М., 2012. С. 628.

в применяемых подходах к правовому регулированию с целью выработки предложений, которые могут быть использованы для совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики. Несмотря на то что эффективность средств противодействия коррупции в разных странах достигается по-разному, общие тенденции повторяются, и их следует учитывать.

Проведенная работа имеет комплексный характер и будет интересна для ученых, преподавателей, государственных и муниципальных служащих, представителей бизнес-сообщества, а также может способствовать реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, придать новый импульс дальнейшим научным изысканиям.

Следующим шагом на пути осмысления феномена коррупции должно стать изучение вопросов ее профилактики. Сегодня предупреждение коррупции требует сбалансированного взаимодействия всех отраслей российского законодательства, включая уголовное, гражданское, трудовое, административное, финансовое, поскольку такое взаимодействие может привести к положительным результатам в правоприменительной деятельности. Повсеместно происходит повышение уровня правовой регламентации в области противодействия коррупции, что, как показывают исследования, дает заметный профилактический результат. В то же время нельзя переоценивать роль права; не должно создаваться иллюзий о «железных законах», способных гарантировать полное искоренение коррупции. Подобное представление может, в конечном счете, скомпрометировать правовые регуляторы, являющиеся решающими, но отнюдь не единственными в этой борьбе.

Преодоление коррупции — сложный процесс, поэтому в более интенсивном развитии нуждаются антикоррупционные исследования в области социологии права и социальной психологии, что позволит более четко оценивать влияние предпринимаемых государством мер на причины, динамику и состояние коррупции. Аксиоматично, что только в обществе, где имеется согласие по важнейшим моральным ценностям, можно ожидать формирование некоррупцированного государственного аппарата с высокими стандартами профессиональной этики. Особую роль играет и экономическая наука, призванная дать свою оценку влияния коррупции на устойчивость экономической системы, свободу экономического маневра, структуру производства и потребления, функционирование экономических институтов.

Приоритетными в частной сфере должны стать научное обоснование этико-правовых основ делового оборота, способствующих

созданию атмосферы нетерпимости к коррупции, научные рекомендации относительно содержания корпоративных кодексов этики, совершенствования закрепленных в них антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, дополнения трудовых договоров положениями о разумном и добросовестном исполнении работниками своих обязанностей.

Целесообразно использование и других регуляторов, связанных с проведением антикоррупционной стандартизации в зависимости от специфики организаций и профессиональной деятельности с учетом объективных возможностей использования таких стандартов. Эти стандарты могут быть закреплены в национальном законодательстве, в антикоррупционных стандартах торгово-промышленных палат, саморегулируемых организаций, в двусторонних и многосторонних соглашениях, в том числе в рамках региональных объединений (ЕАЭС, ШОС, БРИКС и др.).

Помимо определения специальных видов коррупционных сделок в гражданском законодательстве представляется перспективным применение к ним особых правовых последствий: односторонняя реституция; компенсация причиненного вреда, устанавливаемого в процентном соотношении от цены сделки. Отдельно следует проанализировать возможность компенсации репутационного вреда, причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию противоправными действиями коррупционеров.

Основные направления модернизации уголовного законодательства в области противодействия коррупции предполагают развитие следующих уголовно-правовых инструментов: криминализация, пенализация деяний, оптимизация законотворческой деятельности, расширение сферы воздействия на различные объекты коррупционных интересов. Требуется уточнение признаков коррупционных преступлений, перечня субъектов составов правонарушений, уголовно-правовых санкций с учетом криминологических аспектов предупреждения коррупционной преступности.

Законодательные санкции за совершение коррупционных преступлений, не обеспечивающие превенции коррупции, обуславливают необходимость их систематического пересмотра. Наряду с активным использованием потенциала запретительных и ограничительных антикоррупционных мер ощущается острая нехватка средств, стимулирующих правомерное поведение.

Профилактика коррупции предполагает более масштабную и системную оценку рисков получения коррупционных доходов. Кроме

Заключение

того, важное значение имеет построение, правовое закрепление и последовательная реализация системы коррелирующих антикоррупционных технологий, позволяющих выявить и пресечь коррупционные правонарушения, минимизировать ущерб от них. Это может быть достигнуто в результате проведения более глубокого анализа меняющихся способов получения коррупционных доходов и своевременного доведения до государственных органов, частного сектора и общественности информации о коррупционных проявлениях в деятельности государственных и частных структур, а также должностных лиц.

Система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей физических и юридических лиц должна конструироваться с учетом анализа правового статуса личности, установленного Конституцией РФ и федеральными законами, принципов непротиворечивости, полноты, целостности правового регулирования, его дифференциации в зависимости от существующих и потенциальных рисков. К ним относятся:

а) наличие ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор;

б) наличие интереса, являющегося движущей силой деятельности участников потенциальных коррупционных действий;

в) ущерб, который может нанести интересам государства, общества и личности коррупционное поведение работника, замещающего соответствующую должность;

г) наличие полномочий по принятию решения относительно ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор.

Все это указывает на необходимость продолжения фундаментальных и прикладных исследований проблем противодействия коррупции и на их основе инвентаризации и новеллизации применяемой в Российской Федерации системы антикоррупционных правовых и иных мер.

Научное издание

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
КОРРУПЦИИ
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ**

Монография

Ответственный редактор академик РАН
Т.Я. Хабриева

Подписано в печать 25.08.2016.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 23,5. Уч.-изд. л. 25,0.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 646485-759973-250816

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

**Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**

В монографии аккумулированы результаты междисциплинарных научных исследований правовых и институциональных основ противодействия коррупции, полученные в рамках реализации Национальной стратегии и национальных планов противодействия коррупции. Раскрыты современные подходы к противодействию коррупции с учетом новых угроз и факторов, способствующих распространению этого негативного социального явления. Отражены теоретико-методологические основы мониторинга проявлений коррупции и антикоррупционных мер, сформулированы предложения по их ориентации на устранение причин и условий коррупции. Рассматриваются традиционные и новые технологии противодействия коррупции, потенциал мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения. На основании тенденций развития международного права и позитивного опыта развития зарубежного законодательства предлагаются рекомендации по совершенствованию национальной антикоррупционной политики.

Теоретические выводы и практические решения, изложенные в исследовании, могут способствовать повышению эффективности реализации национальной антикоррупционной стратегии, придать импульс междисциплинарным научным исследованиям законодательства и практики его применения, а также заинтересуют научных работников, практикующих юристов, представителей предпринимательского сообщества и государственных органов, преподавателей, студентов, аспирантов юридических вузов и широкий круг читателей, сталкивающихся с проблемой преодоления коррупции.