

В.И. Михайлов

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена научному осмыслению основных направлений антикоррупционной политики Российской Федерации и процесса их становления. На основе междисциплинарного подхода анализируется содержание понятия коррупции и делается вывод о затруднительности выработки и использования однозначного понятия «коррупция», а также о том, что понятие коррупции как социального явления в широком смысле выходит за границы исследований не только права, но и любой другой одной научной дисциплины. В статье критикуются инициативы о механическом включении в российскую правовую систему положений международных актов без учета ее специфики. При этом делается вывод о том, что актуальным и соответствующим потребностям времени являются теоретические исследования понятия коррупции, содержания коррупционных отношений, субъектов этих отношений, механизмов противодействия коррупции, которые базируются на реально существующих экономических, социальных, культурных и правовых закономерностях развития российского социума и законодательстве Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная политика, коррупция, конституция, механизмы, направления, публичное должностное лицо, действия.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции.

В последние годы в Российской Федерации активизировалось научное осмысление политики государства в целом и ее конкретных видов¹. В работах, посвященных этой теме, обоснованно отмечается, что политика находится в тесной взаимосвязи с экономикой, идеологией, культурой, моралью.

Под государственной политикой в сфере противодействия коррупции понимается система скоординированных по времени, исполнителям и целям организационных, кадровых, правовых, финансовых, просветительских и иных мер по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с нею и минимизации (ликвидации) негативных последствий и устранению причин, порождающих коррупцию. Политика Российской Федерации в области противодействия коррупции является одним из направлений государственной политики, выражает неприятие коррупции

со стороны государства и состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов и институтов гражданского общества.

Необходимость системной государственной политики в области противодействия коррупции обусловлена тем, что на современном этапе развития социума коррупция, ставшая глобальной проблемой, фактически представляет собой систему управления общественными процессами, функционирующую параллельно официальной, и как следствие этого представляет угрозу интересам личности, общества, отдельных государств и существующему миропорядку. Исходя из этого, противостоять коррупции можно также только на системном уровне. Такого рода системный ответ может быть сформирован при условии целенаправленной скоординированной деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества в рамках единого замысла.

Составным элементом государственной антикоррупционной политики являются:

- субъекты реализации государственной антикоррупционной политики;
- система оценок состояния и уровня коррупции в обществе в целом, в отдельных регионах страны и социальных группах;
- совокупность воззрений на формы и методы противодействия коррупции;
- цели и задачи, которые необходимо решать в течение определенного временного периода;

¹ Александров А.И. Уголовная политика и уголовный процесс в российской государственности. СПб. 2003, Федоров А.В. Тенденции развития российской антинаркотической политики на современном этапе // Наркоконтроль. 2011. № 4. С. 5–14; Сухаренко А.Н. Антикоррупционная политика России: состояние и проблемы // Юридический мир. 2013. № 11. С. 15–19; Сигарева Е.П. Геополитическое значение миграционной политики России: концептуальные проблемы и стратегические риски // Миграционное право. 2014. № 1. С. 6–10.

- комплекс мер организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, показывающих негативное отношение государства к коррупции и направленных на искоренение ее причин.

Ведущая роль государства в определении и реализации политики обусловлена наличием у него функции нормативного регулирования, опирающегося на принуждение.

Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 80 относит к полномочиям Президента Российской Федерации определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. Сформулированные Президентом Российской Федерации основные направления государственной политики в области противодействия коррупции представляются им в ежегодных посланиях Федеральному собранию, в бюджетных посланиях Правительству, в нормативных указах, решениях Совета безопасности, в законопроектах, вносимых в Государственную Думу, в иных концептуальных документах, в интервью, видеообращениях и других выступлениях, посвященных антикоррупционной тематике, а также проявляются при формировании персонального состава Правительства Российской Федерации, определении направлений его деятельности и контроле за ней, при установлении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в том числе ведающих вопросами противодействия преступности и иным угрозам, распределении компетенции этих органов и назначении их руководителей.

Особо следует отметить такие оказывающие серьезное влияние на формирование и реализацию антикоррупционной политики полномочия Главы государства, как представление им Совету Федерации кандидатур для назначения на должности судей Конституционного и Верховного Судов, кандидатуры Генерального прокурора, а также назначение федеральных судей и прокуроров.

Определенные Президентом Российской Федерации основные направления государственной политики в области противодействия закреплены в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, и в обновляемых каждые два года национальных планах противодействия коррупции и в планах по противодействию коррупции федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и организаций.

В соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции государственная политика Российской Федерации в области противодействия коррупции направлена на **последовательное** решение следующих задач:

- формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;
- организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;
- обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

В ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» в числе субъектов, разрабатывающих и реализующих государственную антикоррупционную политику в пределах компетенции наряду с Президентом Российской Федерации названы также Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, Счетная палата Российской Федерации.

По вопросу о формах, методах и способах искоренения коррупции и вытекающих из этого организационных и правовых основах построения системы органов, непосредственно реализующих данную задачу, при разработке предложений по существенной корректировке государственной политики в области противодействия коррупции в 2007–2008 годах велась довольно оживленная дискуссия.

Одни специалисты предлагали принять один закон, в котором урегулировать все вопросы, касающиеся противодействия коррупции, и создать единый федеральный орган, который с использованием уголовного правового инструментария «вел бы беспощадную борьбу с коррупцией».

Другие специалисты считали более эффективным принятие так называемого базового закона, определяющего общие подходы к противодействию коррупции, с одновременным внесением изменений в законы о статусе различных категорий государственных и муниципальных служащих, и создание в государственных (муниципальных) органах, организациях, реализующих публичные социально значимые функции, и государственных корпорациях (компаниях) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В обоснование своей позиции они указывали на наличие в правовой системе Российской Федерации большого количества законов, определяющих статус соответствующих категорий государственных и муниципальных служащих, на массовое распространение в

современном российском обществе коррупции и фактическое отсутствие механизмом социального (этического) контроля, который не реализуется ни политическими партиями, ни общественными объединениями, ни иными социальными институтами.

Предложения второй группы экспертов позволили, с одной стороны, гармонично «вписать» новые правовые нормы в правовую систему Российской Федерации, не ломая ее и не внося чуждые для нее элементы, отразить в российском законодательстве требования антикоррупционных конвенций ООН, Совета Европы и Организации экономического развития и сотрудничества, а, с другой стороны, через создание указанных подразделений ввести определенные элементы социального (этического) контроля за соблюдением установленных в целях противодействия коррупции запретов, ограничений и обязанностей и таким образом способствовать формированию в обществе негативного отношения к коррупции.

Президентом Российской Федерации был востребован второй подход.

Современная российская нормативная база противодействия коррупции в своем развитии прошла несколько периодов, каждый из которых характеризуется принятием, во-первых, федерального закона, нормативно закрепляющего соответствующие антикоррупционные стандарты на определенные категории лиц, во-вторых, федерального закона, вносящего изменения, как правило, в пятнадцать-двадцать законов, и, в третьих, ряда указов Президента Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Так, в конце 2008 г. был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции». Одновременно с этим законом были приняты федеральный конституционный закон, вносящий изменения в ст. 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», а также два федеральных закона, вносящие изменения в почти 30 федеральных законов. Этими законами в целях противодействия коррупции юридически был закреплен комплекс запретов, ограничений и обязанностей, которым должны следовать государственные и муниципальные служащие и иные лица.

К числу запретов относится, в частности, занятие предпринимательской деятельностью, исполнение незаконных приказов; ограничений – в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, получать подарки в связи с исполнением должностных функций; обязанностей – представлять сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, принимать меры по недопущению конфликта интересов,

уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

В кадровых службах государственных органов, Центрального банка и некоторых иных организаций сформированы подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также созданы правовая основа проведения этими подразделениями проверок достоверности представляемых сведений о доходах, расходах и об имуществе служащих (работников) и членов их семей, соблюдения служащими (работниками) других запретов, обязанностей и ограничений, размещения сведений о доходах, расходах служащих (работников) и членов их семей на официальных сайтах в сети Интернет, а также введена административная ответственность юридических лиц за передачу от имени или в интересах юридического лица «взятки» должностному лицу.

В развитие требований указанных законов в 2009 г. был издан ряд указов Президента Российской Федерации, определяющих порядок:

- представления государственными служащими сведений о своих доходах и об имуществе и доходах и об имуществе супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- размещение этих сведений на сайтах в сети Интернет;
- проверки достоверности и полноты представляемых сведений;
- работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В мае 2011 г. Федеральным законом «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» в УК России и КоАП России внесены серьезные изменения, суть которых сводится к следующему:

- количество видов взятки увеличено в зависимости от их размера с двух до четырех, что позволило дифференцировать ответственность;
- в санкциях на первом месте в числе наказаний указан штраф до стократной суммы взятки, но не менее двадцати пяти тысяч рублей и не более пяти сот миллионов рублей;
- ответственность за посредничество во взяточничестве закреплена как отдельный самостоятельный состав;
- освобождение от уголовной ответственности в случае дачи взятки или посредничества во взяточничестве дополнительно обусловлено активным способствованием раскрытию преступления.

Изменения, внесенные в КоАП России, были направлены на развитие института ответственности за дачу взятки от имени или в интересах юридического лица: увеличены размеры штрафа, срок давности применительно к коррупционным установлен в 6 лет; введена глава о международной помощи по административным делам.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», которым вносились изменения более, чем в двадцать законов, в качестве меры юридической ответственности за коррупционные правонарушения введено увольнение от должности; антикоррупционные стандарты распространены на служащих Банка России, работников фондов и государственных корпораций и организаций, созданных для обеспечения деятельности федеральных государственных органов; установлено, что юридические лица (предприятия и иные организации) обязаны принимать меры по противодействию коррупции.

Во исполнение этого закона 2 апреля 2013 г. издан Указ Президента Российской Федерации № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

В декабре 2012 г. принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», в соответствии с которым лица, замещающие должности, замещение которых влечет обязанность представлять сведения о доходах, обязаны представлять сведения об источниках получения средств по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций).

Одновременно с этим был принят Федеральный закон «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», которым были внесены изменения в два десятка законов. Принятие Указа Президента Российской Федерации 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» явилось завершающим этапом формирования механизма контроля за расходами. Государство стало требовать от определенных категорий лиц представлять сведения об источниках получения средств, на которые совершены крупные покупки.

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» в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции был установлен 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. Данный запрет серьезно ограничивает конституционные права граждан и в связи с этим он распространяется на узкий круг лиц, принимающих по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации.

В ходе реализации антикоррупционной политики также были сформированы организационные основы противодействия коррупции.

Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции для подготовки предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции, и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции. Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

Создав указанный Совет, Российская Федерация выполнила требования статьи 6 Конвенции ООН против коррупции о наличии в каждом государстве-участнике Конвенции является органа, разрабатывающего и реализующего эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции с широким участием общества.

Решения текущих вопросов деятельности Совета возложено на президиум Совета, председателем которого является Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

Обеспечение деятельности Совета и его президиума в соответствии с Указом Главы государства от 3 декабря 2013 г. № 878 возложено на Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, для чего в структуре Управления образован специальный департамент.

Непосредственную работу по противодействию коррупции в государственных и муниципальных органах, Центральном банке, фондах, государственных корпорациях (компаниях) и иных организациях осуществляют подразделения кадровых служб указанных органов и организаций по профилактике коррупционных и иных правонарушений, которые созданы в соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065. Их главное предназначение – выступать организаторами и координаторами формирования в органах и организациях определенных этических рамок антикоррупционного поведения, профилактики коррупционных и иных правонарушений, а также обеспечение соблюдения служащими и работниками установленных в целях противодействия коррупции запретов, ограничений, обязанностей и правил служебного поведения.

По данным различных международных и национальных социологических служб принимаемые в Российской Федерации меры по реализации антикоррупционной политики привели к некоторому снижению уровня коррупции в российском обществе.

Социологические исследования показывают уменьшения вовлеченности предприятий в коррупционные отношения с 63% в 2011 г. до 53% в 2013 году. Сумма среднегодовых неформальных платежей предприятий снизилась на две трети или почти на 1 трлн. рублей.

Однако коррупция, которая в условиях глобализации приобрела новое качество, по-прежнему оказывает серьезное негативное влияние на развитие страны.

В связи с этим существующие механизмы противодействия коррупции нуждаются в научном осмыслении с общетеоретических междисциплинарных позиций.

Основные направления научных исследований в области противодействия коррупции проистекают из Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 226. В п. 25 этого документа рекомендовано научным учреждениям на основе анализа антикоррупционного законодательства Российской Федерации и практики его применения активизировать осуществление научных разработок в сфере противодействия коррупции.

Мероприятия Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 года направлены на решение следующих основных задач:

- совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации;
- обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции в соответствии с п/п «б» п. 6 Национальной стратегии противодействия коррупции,

- активизация антикоррупционного просвещения граждан;
- реализация требований ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и ст. 19.28 КоАП России, предусматривающих ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Конкретные направления научных исследований сформулированы в подпунктах «е» и «ж» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы.

Каждая из указанных в Национальном плане противодействия коррупции задач нуждается в теоретическом осмыслении в контексте правовой системы Российской Федерации. Например, полномочия региональных совещательных и координационных органов по информационному сопровождению противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации различны и в связи с этим эта деятельность осуществляется с различной степенью интенсивности и результативности². Поэтому необходимо проанализировать работу региональных совещательных и координационных антикоррупционных органов и на этой основе подготовить рекомендации по реализации п. 1 Национального плана противодействия коррупции о совершенствовании основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, включая подготовку предложений о содержании и структуре проектов типовых положений о комиссиях по координации работы по противодействию коррупции и подразделениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Как уже отмечалось, также чрезвычайно важно научно обосновать выделение оптимального фрагмента многогранного явления коррупции и его описания для нужд решения конкретной задачи. Результаты научного анализа понятия «коррупция» должны лечь в основу научных рекомендаций о разработке отраслевых систем противодействия коррупции применительно к различным ее проявлениям с учетом особенностей российской правовой системы.

Необходимость в дальнейшей разработке общего понятия коррупции обусловлена, в частности, и тем, что не только в международных документах, но и в на-

2 Кабанов П.А. Полномочия специализированных региональных совещательных антикоррупционных органов в области информационного сопровождения формирования и реализации государственной политики в области противодействия коррупции: анализ правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 58–64.

циональных правовых системах существуют различные подходы к ее определению, а также необходимостью повышения методологической основа антикоррупционной политики на базе достигнутого уровня познания в данной области и имеющейся практики.

Раскрытие понятия «коррупция» представляет собой серьезную научную проблему, от решения которой зависит содержание антикоррупционной политики государства. Коррупция, как социальное явление реально существует. Задача сводится не к изобретению или конструированию понятия, а к правильному определению того фрагмента действительности, который именуется коррупцией и в отношении которого будет применяться комплекс соответствующих мер.

Существующее в теории многообразие определений коррупции является объективным следствием рассмотрения данного феномена в контексте конкретной задачи, решаемой автором. В каждом из определений отражается какая-то из сторон той части социальной реальности, которая препарируется исследователем.

Политическая наука подходит к коррупции, прежде всего, как к фактору, деформирующему политическую организацию общества, подрывающему демократические процедуры. Представителями этой науки первоочередное внимание уделяется открытости финансирования политических партий, злоупотреблениям парламентариев, торговле политическим влиянием.

Социологи раскрывают содержание коррупции через такие категории как «социальная болезнь», «система отношений в обществе, характеризующаяся использованием должностных полномочий для неправомерного получения выгоды», «отклоняющиеся социальное поведение, направленное на получение личной выгоды» и так далее. При социологическом взгляде на коррупцию как форму девиантности вскрываются те формы социального поведения, которые обществом в целом осуждаются.

В этике под коррупцией понимается вид неэтичного поведения, направленного на личное обогащение или извлечение иной выгоды. В этом смысле коррупционное поведение всегда связано с нарушением морально-нравственных норм. Коррупция рассматривается, прежде всего, как этическая проблема природы человека, а не функционирования государства.

В дисциплинах криминалистического цикла под коррупцией понимается один из видов преступности. Соответственно этому основное внимание уделяется составам взяточничества и других преступлений, совершаемых с использованием должностного положения, а также причинам и условиям, их порождающим. При этом мировоззренческие, этические и иные аспекты коррупции остаются за рамками.

В контексте экономических наук коррупция рассматривается во взаимосвязи с конкуренцией, распре-

делением ресурсов, организацией управления хозяйственной жизни соответствующего социума.

Каждый из приведенных выше научных подходов к определению коррупции имеет право на существование, так как по-своему отражает особенности содержания этого многогранного социального и правового феномена и позволяет в процессе исследования рассматривать его через призму различных связей, гипертрофировать ту или иную сторону или придавать отдельной связи самодовлеющее значение и на этой основе разрабатывать и применять против соответствующих форм проявления коррупции адекватные меры.

Разумеется, применительно к каждому из обозначенных подходов выделяются субъекты коррупции, содержание коррупционных связей, динамика развития коррупционных отношений, и как следствие – меры предупреждения коррупции и борьбы с ней, а также меры ликвидации и нейтрализации негативных последствий.

Суммирование подходов к определению того фрагмента реальности, который именуется коррупцией, показывает, что в качестве основного признака коррупции все научные дисциплины называют аморальное или противозаконное использование лицом своего положения для получения наживы или иной выгоды.

Исходя из этого, под коррупцией в широком социальном значении понимается любое использование лицом своего положения для необоснованного получения прямо или косвенно всякой выгоды.

В зависимости от задач, стоящих соответствующей научной дисциплиной, могут формироваться иные определения коррупции, в которых могут выделяться те или иные признаки.

Вместе с тем, в научных работах высказывается идея о необходимости разработки однозначной формулировки определения понятия «коррупция»³.

Буквальная реализация этой идеи оставит за рамками реального воздействия многие стороны социальной жизни, также неприемлемые обществом, но не включенные в это единое определение.

Понятие коррупции как социального явления в широком смысле выходит за границы исследований не только права, но и любой другой одной научной дисциплины. Поэтому выявление признаков того социального явления, которое обозначается термином коррупция, возможно лишь на основе междисциплинарного исследования с использованием присущих каждой дисциплине исследовательских методов.

³ Андреева Л.А. К вопросу определения понятия и причин коррупции // Актуальные вопросы права и государства: материалы международной заочной научно-практической конференции (2 июля 2012 г.) Новосибирск: из-во «Сибир. ассоц. консультантов», 2012. С. 25–35.

Традиционное для большинства отечественных исследователей понятие коррупции охватывает сферу социальной жизни, включающую деятельность лиц, находящихся на государственной службе. Главным «злодеем» является государственный (муниципальный) служащий.

Вместе с тем, в современных условиях к коррупции относят разнообразные действия лиц, обладающих различными правовыми статусами: от получения взяток лицами, замещающими должности государственной службы, за совершение законных и незаконных действий, до подготовки за вознаграждение сотрудниками научных учреждений диссертаций и журналистами казненных статей.

В доктринах некоторых других государств в отличие от господствующей у нас теории главной фигурой признается не взятополучатель, а взятодатель, так как именно он в целях неправомерного получения преимуществ развращает лиц, принимающих соответствующие решения. Субъектом Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) против подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок является взятодатель.

Естественно, что набор средств воздействия на коррупционные проявления должен быть адекватным. Моральные меры не возымеют никакого воздействия на человека, систематически в течении длительного времени взымавшего мзду при поощрении окружения. В свою очередь, на человека впервые совершившего малозначительное коррупционное правонарушение, нужно воздействовать дисциплинарными мерами.

В силу различных обстоятельств в современном российском обществе нет консенсуса в отношении антикоррупционных стандартов поведения. В связи с этим реальные рамки антикоррупционного поведения можно обеспечить лишь с использованием правовых административных мер.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» дано нормативное понимание коррупции. В данном случае коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, являющихся наиболее рельефным проявлением коррупции (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп), и дополнительного указания на сущностный признак коррупции – любое иное **незаконное** использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами. Коррупцией также признается совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица.

Такое определение коррупции согласуется с определением коррупции в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 1999 г.).

В соответствии с этим определением обязательным условием признания того или иного деяния коррупционным является нарушение соответствующего юридического закона.

Этот признак принципиально отличает указанное нормативное определение от социального определения.

Преимущество такого подхода к конструированию определения состоит в четкости и определенности. Предусмотренные в законе в отношении соответствующих категорий лиц ограничения, запреты и обязанности формально очерчивают пределы допустимого поведения. Однако, одновременно с этим, такой подход таит в себе определенные минусы, так как он не опирается на этику и мораль, не учитывает особенности каждого конкретного случая. Сформированный на таком подходе механизм противодействия коррупции касается широкого круга лиц, которые по формальным основаниям потенциально могут иметь возможность совершить коррупционное нарушение. Причем, формальность проявляется в отношении, прежде всего, государственных и муниципальных служащих, служебная деятельность которых строго регламентирована. Нарушение служащим правил служебного поведения даже в тех случаях, когда это нарушение имеет сугубо формальный характер, является правонарушением.

Субъектный состав коррупции в законодательстве Российской Федерации последовательно расширяется. В первоначальной версии Федерального закона «О противодействии коррупции» антикоррупционные стандарты распространялись на государственных служащих, на некоторые категории лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и частично на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также на отдельных работников государственных корпораций. В последствии эти стандарты были распространены на депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, работников Центрального Банка Российской Федерации, государственных корпораций (компаний), Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; а также руководителей государственных (муниципальных) учреждений.

В связи с этим вырастает роль моральных этических регуляторов в противодействии коррупции. Это обусловлено не только тем, что наблюдается повышенная роль этической компоненты в оценке деятельности государства и его институтов⁴, но и тем, что нормативно закреплённая система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей по определению не может оптимально охватить все виды коррупционного поведения. Рельефной иллюстрацией этого положения выступают подарки государственным служащим. По формальным признакам отличить случаи принятия подношения по коррупционным мотивам от случаев принятия подарка по сугубо личным мотивам невозможно.

Вместе с тем, в научной литературе обсуждается вопрос о закреплении в законодательстве Российской Федерации категории «публичное должностное лицо»⁵ в связи с наличием в ст. 2 Конвенции ООН против коррупции определения этого понятия.

При оценке этого предложения следует учитывать, что в Российской Федерации к лицам, реализующим публичные функции по смыслу Конвенции ООН против коррупции, могут быть отнесены лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, лица, занимающие государственные должности субъектов Российской Федерации, лица, занимающие должности федеральной государственной службы, лица, занимающие должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, лица, занимающие муниципальные должности, лица, занимающие должности муниципальной службы и другие.

В правовой системе Российской Федерации на лиц, исполняющих публичные функции, запреты, ограничения, обязанности и полномочия возлагаются дифференцированно в зависимости от их статуса и предназначения должности, которую то или иное лицо занимает. Например, Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» возлагает на федеральных судей запреты, ограничения и обязанности, характер которых обусловлен особенностью публичных функций, реализуемых федеральными судьями. В свою очередь Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» в отношении Председателя, заместителей Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации устанавливает за-

преты, ограничения и обязанности, характер которых произведен от функций этих лиц.

Введение единого понятия «публичное должностное лицо» для всех категорий лиц, исполняющих публичные функции, не только потребует корректировки большого количества нормативных правовых актов Российской Федерации, но также существенно затруднит нормативное правовое определение статуса таких лиц и фактически снизит уровень ответственности таких лиц.

В международных договорах Российской Федерации понятие «публичное должностное лицо» определяется путем ссылки на определения «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо осуществляет свои функции, и на то, как эти определения применяются в уголовном праве данного государства.

Однако это не означает, что государства должны пересмотреть определения должностного лица в национальном законодательстве. Договаривающиеся стороны международных договоров принимают на себя обязательства по конвенциям только в той мере, которая совместима с их конституциями и фундаментальными принципами правовой системы, включая принцип федерализма, в тех случаях, где это необходимо.

В п. 9 ст. 30 Конвенции ООН против коррупции подчеркнуто, что ничто, содержащееся в этой Конвенции, не затрагивает принципа, согласно которому определение преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, и применимых правовых принципов, определяющих правомерность деяний, входит в сферу внутреннего законодательства каждого государства-участника.

В связи с этим идея о введении в законодательство Российской Федерации понятия «публичное должностное лицо» не поддерживается.

Вместе с тем, в науке далеко не всегда правильно раскрываются существующие правовые предписания российского законодательства в отношении субъектов коррупции. В частности, высказывается мнение о том, что преподаватели государственных вузов и врачи не могут рассматриваться субъектами получения взятки (ст. 290 УК России). В частности, по мнению Назарова О.В., субъектом получения взятки, – может быть [только] государственный служащий, работающий в государственном учреждении, функционирующем в сфере государственной службы, поскольку посягать на интересы государственной службы могут только эти лица⁶.

⁴ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие. М.: Институт сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. С. 14.

⁵ Кондратьев С.М. К вопросу об определении должностного лица в административном праве // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 2. С. 102–108.

⁶ Назаров О.В. О нарушении Конституции РФ признанием преподавателей государственных вузов субъектами получения взятки // Законодательство и экономика. 2013, № 11. С. 43–70; он же. Еще раз о субъектах получения взятки, или слово в защиту медиков // Адвокат. 2014, № 3. С. 56–62.

Однако, в примечании к ст. 285 УК России, в котором дается определение субъекта получения взятки, к взяткополучателям также относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти.

Судебная практика также исходит из такого понимания субъекта получения взятки. В п. 6. постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» отмечается, что исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом (например, функции присяжного заседателя).

Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой. При временном исполнении функций должностного лица или при исполнении их по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период исполнения возложенных на него функций. Такая же правовая позиция по сути отражена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2013 г. № 1031-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Винокурова Вячеслава Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 примечаний к статье 285 и статьей 290 Уголовного кодекса Российской Федерации».

Россия, будучи частью современного глобального мира, является участником транснациональных и региональных антикоррупционных конвенций. Однако в научных исследованиях зачастую наблюдается некритичный некорректный подход к оценке положений этих международных актов и не учитываются особенности нашей правовой системы.

Чаще всего не правильно оцениваются цели соответствующих международно-правовых документов. Основное предназначение таких международно-правовых документов сводится к регулированию международного сотрудничества в сфере борьбы с соответствующими видами преступлений. Как известно, в правовой системе Российской Федерации эти вопросы регулируются уголовно-процессуальным законодательством. Роль уголовного права при этом является сугубо вспомогательной, так как практически во всех правовых системах не только выдача лиц, совершивших преступления, другим государствам, но и оказание

правовой помощи возможно лишь при наличии двойной криминализации. Это значит, что соответствующее деяние должно признаваться преступлением в запрашиваемом и запрашивающем государствах. Исходя из этого, международно-правовые документы закрепляют обязательства государства признать определенную группу деяний уголовно-наказуемыми.

Формулировки составов преступлений, закрепляемых в международно-правовых актах, конструировались под влиянием различных правовых и языковых систем и в связи с этим являются в определенном смысле усредненными. Поэтому, в тех случаях, когда с точки зрения международного сотрудничества, соблюдение принципа двойной криминализации считается обязательным, этот принцип считается соблюденным независимо от того, включает ли законодательство запрашиваемого государства-участника данное преступление в одну и ту же категорию преступлений или обозначает ли оно данное преступление с помощью таких же наименований, как запрашивающее государство-участник, если деяние, лежащее в основе преступления, в связи с которым испрашивается помощь, признано уголовно наказуемым в соответствии с законодательством обоих государств-участников. Это положение является принципом, которым руководствуются государства при оказании правовой помощи.

Описание соответствующих элементов деяний, признанных преступлениями по соответствующей Конвенции, является исключительной прерогативой национального законодательства. Государство-участник должно выполнить минимальные требования, содержащиеся в конвенциях, но может принимать более строгие или суровые меры, чем меры, предусмотренные соответствующей конвенцией, для предупреждения преступлений, и борьбы с ними.

В связи с этим в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы подчеркнута необходимость учета особенностей правовой системы Российской Федерации при создании теоретических основ реализации в Российской Федерации рекомендаций международных антикоррупционных организаций.

Данная оговорка в акте Президента Российской Федерации обусловлена появлением ряда инициатив о механическом включении в российскую правовую систему положений международных актов, которые в принципе не могут быть отражены в законодательстве России в предлагаемых формах. Наглядным примером такого не корректного подхода могут служить предложения о «криминализации статьи 20 Конвенции ООН против коррупции»⁷.

⁷ Проект федерального закона № 474238-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организаций Объединенных Наций против

Ст. 20 Конвенции требует от участников всего лишь рассмотреть при условии соблюдения своих конституции и основополагающих принципов правовой системы возможность принятия законодательных мер о признании умышленного незаконного обогащения в качестве уголовно наказуемого деяния в отличие от ст. 15, ч. 1 ст. 16, ст. 17 и др. Конвенции, в соответствии с которыми участники обязаны установить уголовную ответственность за соответствующие деяния.

Следует заметить, что в целом уголовное и уголовно-процессуальное законодательство России в принципе не способно обеспечить реализацию положений ст. 20 Конвенции по ряду причин. Во-первых, в силу отсутствия указания на деяние, приведшее к определенному результату (в данном случае – обогащению) и совершение которого подлежит криминализации. Фактически в ст. 20 Конвенции содержится требование признать преступлением положение (в данном случае – наличие активов), в котором оказалось соответствующее лицо. Действия, в результате которых могут образоваться

такие активы (хищения, злоупотребление и т.д.), уже криминализованы. Во-вторых, УПК России предусматривает возможность доказывания только события преступления и только органами следствия и дознания.

Представляется, что в правовой системе Российской Федерации идея ст. 20 Конвенции о введении ответственности за незаконное обогащение должна реализовываться не путем признания уголовно-наказуемым незаконного обогащения, а путем использования гражданско-правовых и иных, не связанных с уголовным процессом, правовых средств⁸.

Таким образом, актуальным и соответствующим потребностям времени являются те теоретические исследования понятия коррупции, содержания коррупционных отношений, субъектов этих отношений, механизмов противодействия коррупции, которые базируются на реально существующих экономических, социальных, культурных и правовых закономерностях развития российского социума и законодательстве Российской Федерации.

Библиографический список:

1. Адоевская О. О проблеме унификации международных, зарубежных и национальных норм о борьбе с коррупцией // Уголовное право. 2013. № 3.
2. Александров А.И. Уголовная политика и уголовный процесс в российской государственности. СПб. 2003.
3. Андреева Л.А. К вопросу определения понятия и причин коррупции // Актуальные вопросы права и государства: материалы международной заочной научно-практической конференции (2 июля 2012 г.) Новосибирск: из-во «Сибир. ассоц. консультантов», 2012.
4. Кабанов П.А. Полномочия специализированных региональных совещательных антикоррупционных органов в области информационного сопровождения формирования и реализации государственной политики в области противодействия коррупции: анализ правового регулирования и некоторые направления совершенствования // Административное и муниципальное право. 2014. № 1.
5. Михайлов В. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идей в правовой системе Российской Федерации // Уголовное право. 2012. № 2.
6. Назаров О.В. Еще раз о субъектах получения взятки, или слово в защиту медиков // Адвокат. 2014, № 3.
7. Назаров О.В. О нарушении Конституции РФ признанием преподавателей государственных вузов субъектами получения взятки // Законодательство и экономика. 2013, № 11.
8. Сигарева Е.П. Геополитическое значение миграционной политики России: концептуальные проблемы и стратегические риски // Миграционное право. 2014. № 1.
9. Сухаренко А.Н. Антикоррупционная политика России: состояние и проблемы // Юридический мир. 2013. № 11.
10. Федоров А.В. Тенденции развития российской антинаркотической политики на современном этапе // Наркоконтроль. 2011. № 4.
11. Шуравлева С.В., Ваньков А.В. Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц: новое в законодательстве // Вестник пермского ун-та. 2013. № 1.

коррупции», Адоевская О. О проблеме унификации международных, зарубежных и национальных норм о борьбе с коррупцией // Уголовное право. 2013. № 3. С. 91–96, Шуравлева С.В., Ваньков А.В. Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц: новое в законодательстве // Вестник пермского ун-та. 2013. № 1. С. 72–79.

⁸ Михайлов В. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идей в правовой системе Российской Федерации // Уголовное право. 2012. № 2. С. 113–120.

12. Кондратьев С.М. К вопросу об определении должностного лица в административном праве // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 2. С. 102–108.
13. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева М. 2012 г.
14. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9.
15. Правовые средства противодействия коррупции. Научно-практическое пособие. Отв. ред. Н.А. Власенко. М. 2012 г.
16. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие. М.: Институт сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. С. 14.
17. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения 2012. № 3. С. 5-17;
18. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4.

References (transliteration):

1. Adoevskaja O. O probleme unifikacii mezhdunarodnyh, zarubezhnyh i nacional'nyh norm o bor'be s korrupciej // Uголовное право. 2013. № 3.
2. Aleksandrov A.I. Uголовnaja politika i uголовnyj process v rossijskoj gosudarstvennosti. Spb. 2003.
3. Andreeva L.A. K voprosu opredelenija ponjatija i pricin korrupcii // Aktual'nye voprosy prava i gosudarstva: materialy mezhdunarodnoj zaochnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (2 ijulja 2012 g.) Novosibirsk: iz-vo «Sibir. assoc. konsul'tantov», 2012.
4. Kabanov P.A. Polnomochija specializirovannyh regional'nyh soveshhatel'nyh antikorrupcionnyh organov v oblasti informacionnogo soprovozhdenija formirovanija i realizacii gosudarstvennoj politiki v oblasti protivodejstvija korrupcii: analiz pravovogo regulirovanija i nekotorye napravlenija sovershenstvovanija // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 1.
5. Mihajlov V. Stat'ja 20 Konvencii OON protiv korrupcii ob otvetstvennosti za nezakonnoe obogashhenie i vozmozhnye napravlenija otrazhenija ee idej v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii // Uголовное право. 2012. № 2.
6. Nazarov O.V. Eshhe raz o sub#ektah poluchenija vzjatki, ili slovo v zashhitu medikov // Advokat. 2014, № 3.
7. Nazarov O.V. O narushenii Konstitucii RF priznaniem prepodavatelej gosudarstvennyh vuzov sub#ektami poluchenija vzjatki // Zakonodatel'stvo i jekonomika. 2013, № 11.
8. Sigareva E.P. Geopoliticheskoe znachenie migracionnoj politiki Rossii: konceptual'nye problemy i strategicheskie riski // Migracionnoe pravo. 2014. № 1.
9. Suharenko A.N. Antikorrupcionnaja politika Rossii: sostojanie i problemy // Juridicheskij mir. 2013. № 11.
10. Fedorov A.V. Tendencii razvitija rossijskoj antinarkoticheskoj politiki na sovremennom jetape // Narkokontrol'. 2011. № 4.
11. Shuravleva S.V., Van'kov A.V. Kontrol' za rashodami lic, zameshchajushhih gosudarstvennye dolzhnosti, i inyh lic: novoe v zakonodatel'stve // Vestnik permskogo un-ta. 2013. № 1.
12. Khabriyeva T.Ya. Nauchno - pravovyye problemy protivodejstviya korruptsii // Zhurnal pzarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya 2012 № 3 S. 5-17
13. Khabriyeva T.Ya. Pravovyye problemy implementatsii antikorrupcionnykh konvenciy // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2011 № 4.
14. Kondrat'yev S.M. K voprosu ob opredelenii dolzhnostnogo litsa v administrativnom prave // Pravo v Vooruzhennykh Silakh . 2014 № 2 S. 102–108 .
15. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodeystviye. Monografiya/otv. red. akademik RAN T.Ya. Khabriyeva M. 2012 g.
16. Naryshkin S.Ye., Khabriyeva T.Ya. Mekhanizm otsenki antikorrupcionnykh standartov GREKO (sravnitel'no-pravovoye issledovaniye) // Zhurnal rossiyskogo prava. 2011 № 9.
17. Pravovyye sredstva protivodejstviya korruptsii . Nauchno-prakticheskoye posobiye. Отв. ред. N.A. Vlasenko. М. 2012 г.
18. Uchastiye institutov grazhdanskogo obshchestva v bor'be s korruptsiyey: nauchno-prakticheskoye posobiye. М.: Institut sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoj Federatsii, 2013 S. 14.