

комментарий специалиста



О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Принципы противодействия коррупции
- Меры по профилактике коррупции
- Антикоррупционные барьеры на государственной и муниципальной службе
- Предотвращение и урегулирование конфликта интересов
- Ответственность за коррупционные правонарушения

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Коллектив авторов

**Комментарий к Федеральному
закону «О противодействии
коррупции» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2009

Коллектив авторов

Комментарий к Федеральному закону «О противодействии коррупции» (постатейный) / Коллектив авторов — «Юстицинформ», 2009

ISBN 978-5-7205-0967-5

В книге приводится постатейный комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Подготовка комментария осуществлена коллективом преподавателей Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов). Авторы данного комментария являются членами различных конкурсных, аттестационных и конфликтных комиссий, создаваемых в органах государственной власти и местного самоуправления; участниками правовых и антикоррупционных экспертиз нормативных актов. В силу этого в рамках данного комментария не только проведен анализ новейших положений антикоррупционного законодательства, но и даются конкретные рекомендации по применению его положений на государственной и муниципальной службе. Комментарий предназначен в первую очередь для государственных и муниципальных служащих. Вместе с тем он может быть полезен и депутатам представительных органов различных уровней власти, а также преподавателям, аспирантам и студентам при изучении курсов «Административное право», «Муниципальное право», «Уголовное право», спецкурса «Антикоррупционное законодательство» и др.

ISBN 978-5-7205-0967-5

© Коллектив авторов, 2009

© Юстицинформ, 2009

Содержание

Авторский коллектив	6
Вступительное слово	7
Введение	10
Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»	12
Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	13
Статья 2. Правовая основа противодействия коррупции	23
Конец ознакомительного фрагмента.	26

Комментарий к Федеральному закону «О противодействии коррупции» (постатейный)

Авторский коллектив

Алихаджиева Инна Саламовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – ст. 1 и 13 (в соавторстве с Липатовым Э.Г.);

Велиева Джамила Сейфаддин кызы, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – ст. 4 и 5;

Комкова Галина Николаевна, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета и заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, депутат Саратовской областной Думы – вступительное слово;

Липатов Эдуард Георгиевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – ст. 2, 3, 13 (в соавторстве с Алихаджиевой А.С.), 14 (в соавторстве с Чанновым С.Е.);

Наумов Сергей Юрьевич, доктор исторических наук, профессор, ректор Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, член экспертно-консультативного совета Фонда «Антикоррупция» – введение;

Пресняков Михаил Вячеславович, кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – ст. 8, 9, 12 (в соавторстве с Чанновым С.Е.);

Филатова Анна Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, адвокат, руководитель Центра независимой правовой экспертизы – ст. 7;

Чаннов Сергей Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина – ст. 6, 10—12 (в соавторстве с Пресняковым М.В.), 14 (в соавторстве с Липатовым Э.Г.).

Вступительное слово

Слово «коррупция» происходит от латинского *corruptio* – портить, развращать, подкупать. Коррупция угрожает основанной на верховенстве закона устойчивости демократических институтов, конституционным принципам равенства и социальной справедливости, нормальному становлению рыночной экономики, становится причиной как моральных, так и социальных потрясений.

Особое значение коррупция приобретает в современной России, которая находится в сложных экономических и социальных условиях. Профессор И. Мени по этому поводу отмечает: «Современная коррупция не столь уж отличается от «старой», но ныне для ее развития сложилась особенно благоприятная атмосфера: переход от командной экономики к рыночной, появление новых «правил игры», эрозия традиционных ценностей придают этому феномену необыкновенно острый характер».¹

То, что 75,9% россиян в большей или меньшей степени уверены в коррумпированности власти на всех уровнях² является стереотипом массового сознания. Это отрицательно влияет на имидж страны, негативно воспринимаемый как самими россиянами, так и иностранцами – потенциальными инвесторами, предпринимателями, туристами. Таким образом, борьба с коррупцией является не только внутренним делом России, но и явлением, имеющим международный аспект.

Коррупция прежде всего посягает на принцип справедливости, который, по мнению Л.С. Явича, выражается в равном юридическом масштабе поведения и в строгой соразмерности юридической ответственности допущенному правонарушению.³

Явления коррупции уничтожают веру человека в справедливый окружающий их мир. Ведь каждый человек безотчетно убежден, что мир устроен гармонично и любой получает в жизни то, чего заслуживает своими личностными качествами и своим поведением. Как отмечает Н.С. Бондарь: «Справедливость – одновременно и правовой принцип, и нравственно-этическая категория. В совокупности со свободой и требованиями равенства она представляет собой действенный социальный фактор, нормирующий, упорядочивающий социальную жизнь».⁴

Если человек незаслуженно получает то, что ему не положено, то картина гармоничности мира для окружающих его людей рушится. Феномен коррупции отрицательно влияет на общую обстановку в стране и обществе. Ведь жить с сознанием того, что окружающая тебя действительность несправедлива, добродетель в ней не всегда вознаграждена, а нередко бывает и попрана, строить какие-либо планы, надеяться на светлые перспективы, невозможно. Коррупция, таким образом, лишает народ будущего, ведет к упадку и деградации нации.

Коррупционная деятельность способствует необоснованному увеличению объема прав и свобод одних лиц перед другими (например, при незаконном получении земельного участка или здания в аренду). Коррупция – это прежде всего не предусмотренное законом предоставление и использование объектов материального мира и нематериальных преимуществ, благ в результате реализации публичных полномочий либо с использованием своего служеб-

¹ Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16. С. 13.

² См.: РОМИР: социологический опрос. 2002.

³ См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 153.

⁴ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 258.

ного положения должностными лицами⁵. В результате несправедливого распределения материальные и иные ценности сосредотачиваются в руках небольшой группы людей, провоцируя большинство на социальный взрыв. Такая дискриминация и есть грубое нарушение принципа равенства всех перед законом, которое способствует недоверию как к самому государству, так и к его носителям – государственным служащим. Как отмечает И.С. Морозова: «Незаконные привилегии являются своего рода неписанными решениями, основанными на субъективных усмотрениях конкретного должностного лица, улучшающими положение отдельных субъектов сверх установленной меры, нарушающими важнейшие принципы права»⁶. Эти принципы прежде всего закрепляются в законодательстве, которое должно носить антикоррупционный характер и соответствовать международным обязательствам России.

Реализация антикоррупционной законодательной программы должна подкрепляться подготовкой и принятием нормативных актов, охватывающих различные сферы регулирования, так или иначе связанные с посягательством на принцип равенства всех перед законом. Прав Н.И. Матузов отмечая, что закон может быть наполнен различным содержанием, что он может как выражать идеалы добра, равенства и справедливости, так и служить проводником эгоистических интересов.⁷

Борьба с коррупцией требует системного подхода, поскольку данное явление – нарушение порядка управления государством. Помимо выработки плана борьбы с ней необходимы усилия не только органов государства, но и гражданского общества для обеспечения принципа равенства перед законом и судом.

В этом смысле принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁸ является важным шагом по нормализации общественных отношений в данной сфере. Казалось бы: зачем нужен данный Закон, разве не содержит действующее законодательство норм, устанавливающих различные виды ответственности за взятку, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями и т. п.? Безусловно, все это так, однако помимо карательных функций государство и право должны обеспечивать профилактику, предупреждение коррупции. А вот для этого требуется целый комплекс мер, позволяющих обеспечить недопущение коррупционного поведения, а также своевременное выявление и пресечение фактов подобных действий. Интенция подобных организационно-правовых механизмов содержится в данном Законе.

Коррупция как социальное явление требует не только внимательного и тщательного научного исследования ее причин и проявлений, но и мобилизации усилий органов государства и институтов гражданского общества по преодолению условий и последствий ее существования. Необходимо подключать средства массовой информации (СМИ) как один из эффективных инструментов гражданского общества для воспитания неприятия коррупционной деятельности, осуждения коррупционеров. Причем антикоррупционное воспитание должно начинаться еще в школе, где детей должны учить противостоять вымогателям взяток. Пока же взяточников рассматривают в качестве удачливых дельцов, которые могут «решить любой вопрос», все дело в его цене. Антикоррупционное воспитание – тяжкий и кропотливый труд, который в конце концов должен привести к тому, что и давать и брать взятки станет недостойно и невыгодно для любого гражданина, какую бы он должность ни занимал.

⁵ См.: Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная политика как важнейший элемент формирующейся анти коррупционной функции современного российского государства // Антикоррупционная политика в современной России / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006. С. 20.

⁶ Морозова И.С. Льготы в российском праве (вопросы теории и практики): Автореф. дисс ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 12.

⁷ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 490, 491.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Понятие равенства перед законом выступает в качестве базового принципа правового государства, сущность которого заключается в одинаковом положении людей по закону. Нарушение данного фундаментального политического и правового принципа влечет соответствующее нарушение других правовых норм и институтов. Здесь можно говорить о предании интересов государства, отказе от независимости судей, посягательстве на свободу предпринимательской деятельности, о незаконном получении образования и других искажениях. Именно поэтому в целях сохранения дееспособного сильного российского государства его органы обязаны принимать меры по противодействию коррупции и обеспечению реализации конституционного принципа равенства. Ведь коррупция не только негативно влияет на экономику, ослабляет государственные институты, приводит к неэффективности государственной власти, снижает инвестиционную привлекательность государства, но и, что более важно, является прямым или косвенным нарушением равенства прав и свобод человека, являющегося базовым принципом правового демократического государства. Конституционный принцип равенства перед законом и судом будет находиться под угрозой до тех пор, пока не будут созданы надежные правовые, экономические, административно-организационные и иные нормы, процедуры и механизмы борьбы с коррупцией, пока государство и гражданское общество не найдут пути эффективного взаимодействия в борьбе с коррупцией.

Декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского,
депутат Саратовской областной Думы,
доктор юридических наук,
профессор **Г.Н. КОМКОВА**

Введение

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времен, являясь постоянным (хотя и нежеланным) спутником государства. Хорошо известно, что еще Законами Хаммурапи (почти 4 тыс. лет назад) предусматривалось наказание за взяточничество. Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается в клинописях древнего Вавилона. Массовые проявления коррупции зафиксированы в исторических документах, касающихся вавилонского пленения евреев в 597—538 гг.

Великий древнегреческий философ Аристотель писал: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».

Причины возникновения коррупции различны в разные периоды и эпохи, но связь ее с государственным аппаратом неизменна. Сложно сказать, можно ли победить коррупцию полностью. Однако предпринимать меры юридического, экономического и организационного характера для минимизации этого социального явления необходимо для любого государства, являющегося правовым.

Для российского общества проблема коррупции приобрела особую значимость, поскольку масштабы коррупции в стране достигли уровня социального бедствия. В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568⁹, констатируется, что несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Заметный рост коррупции в России отмечают как российские исследователи фонда «Индем», так и международные неправительственные организации. По данным международной антикоррупционной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл», по индексу восприятия коррупции в 2008 г. из 180 стран Россия заняла 147-е место.

В этих условиях принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» является мерой, которую ждали много лет. Судьбу этого законодательного акта не назовешь простой. Проект закона о борьбе с коррупцией несколько раз принимался к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации еще в 90-е годы XX в. Наконец, в 1997 г. Президент РФ отклонил уже принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией». В 2001 и 2002 гг. проекты законов «О борьбе с коррупцией» и «О противодействии коррупции» остановились на первом чтении во все той же Государственной Думе. И лишь в конце 2008 г. указанный нормативный акт удалось довести до логического завершения – подписания его Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым.

Характеризуя Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» следует подчеркнуть, что это в значительной мере, не только нормативно-правовой, но и программный документ. Он определяет основные направления государственной деятельности в сфере борьбы с коррупцией, устанавливает сферу применения антикоррупционной политики (в первую очередь как сферу служебных отношений), фиксирует социальные ожидания в данном виде деятельности. И именно с этих позиций следует оценивать определенную

⁹ Российская газета. 2008. № 164.

критику, последовавшую после его принятия и касающуюся предполагаемых сложностей с его реализацией. Являясь нормативным актом программного характера, комментируемый Закон, естественно, требует для своего осуществления принятия ряда развивающих его положения документов. В силу этого – это акт систематизации различных норм права, имеющих целью борьбу с коррупцией. Появление комментируемого Закона является первым шагом в формировании самостоятельной отрасли законодательства по противодействию коррупции. Закон определяет ряд противоправных деяний, содержащихся в действующем законодательстве в качестве коррупционных, содержит формулировки основных понятий, дефиниций, принципов. Намечен круг нормативных правовых актов, совершенствование которых приведет к снижению рисков коррупциогенности.

В то же время следует отметить, что комментируемый Закон выступает и актом прямого регулятивного действия, что повышает его социальную ценность. Многие содержащиеся в этом документе ограничения, запреты, обязанности непосредственно начнут применяться в системе государственной и муниципальной службы в самое ближайшее время.

Все это позволяет нам говорить о том, что рассматриваемый Закон выступает системообразующим звеном правовой основы противодействия коррупции.

Ректор Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина,
член экспертно-консультативного совета фонда «Антикоррупция»,
доктор исторических наук,
профессор **С.Ю. НАУМОВ**

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г. Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 г.

Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) коррупция:

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 деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В комментируемой статье раскрывается содержание основных терминов Закона. Включение в его текст статьи, посвященной понятиям и терминам, способствует их единообразному уяснению, что должно исключать произвольное, субъективное толкование отдельных положений Закона. В первой статье выделено всего два понятия, которые участвуют в построении других норм комментируемого Закона.

1. Основопологающим понятием всего Закона выступает коррупция, под которой понимаются 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, а также совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица. По замыслу авторов долгожданная новелла призвана устранить правовой пробел в понимании коррупции и восполнить образовавшийся законодательный вакуум в сфере противодействия коррупции. Однако, к сожалению, законодатель не избежал экспериментов в сфере регулирования содержания основополагающих терминов Закона. При анализе юридического наполнения категории «коррупция» очевидны неточность законодательных формулировок, многозначность употребляемых в определении понятий, наличие коллизий с другими нормативными положениями уголовного закона, что чревато определенными сложностями в правоприменении и ошибками в уго-

ловно-правовой оценке содеянного. Речь идет о терминологических недостатках нормы, которая в силу заимствования должностных составов из уголовного законодательства говорит об ограниченности базового понятия Закона. Законодатель свел понятие коррупции к простому перечислению посягательств, составляющих суть должностной преступности, казалось бы, конкретизирующих, а по сути подменяющих понятие коррупции. И первое, на что обращает внимание норма-дефиниция, – это отсутствие среди коррупционных преступлений составов превышения должностных полномочий, нецелевого расходования бюджетных средств, нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов и незаконного участия в предпринимательской деятельности¹⁰. Такая избирательность правотворца, признавшего коррупционными из всего многообразия должностных преступлений только три, наводит на мысль об отсутствии сколько-нибудь четкого представления о возможных формах проявления и разновидностях коррупционных актов. По общему правилу термины, наличие которых определяется уголовно-правовой нормой, учитывающей их важность для понимания преступного характера соответствующего поведения, должны иметь идентичное содержательное отражение в иных отраслях законодательства. При этом реформирование такого рода термина или понятия в процессе правотворческой деятельности в иной отрасли законодательства должно влечь соответствующие корректировки в норме Уголовного кодекса (УК)¹¹. К сожалению, как показывает законодательная практика, это соблюдается далеко не всегда. Непонятно, например, почему законодатель использует в определении коррупции словосочетание «злоупотребление *служебным положением*», хотя в УК РФ подразумеваемый состав звучит как «злоупотребление *должностными полномочиями*» (ст. 285 УК РФ).

Исходя из принципа точности и определенности терминологии формулировка коррупции может быть подвергнута критике в силу довольно узкого ее понимания и причисления к должностным преступлениям, посягающим на государственную власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Следует обратить внимание, что понятие коррупции сформулировано таким образом, что, по сути, коррупция как преступное поведение трактуется как обычное взяточничество, целью которого объявлено получение выгоды имущественного характера. Существует значительное множество форм коррупции, не попадающих под указанное определение. Говоря о подобной трактовке коррупции, профессор В.В. Лунеев подчеркивает, что «коррупция – явление более широкое, чем взяточничество. Мы знаем, что коррупция не сводима к взяточничеству. Она охватывает любые злоупотребления должностных лиц, совершенные с корыстной целью. ... Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т. д. являются завуалированными формами коррупции»¹². Между тем, коррупцию в базовом законе, призванном искоренить это негативное явление, предлагается понимать как явление социальное, характеризующееся подкупом – продажностью госу-

¹⁰ О круге иных преступлений коррупционной направленности в литературе не достигнуто единого мнения. По мнению Н.А. Лопашенко, в уголовном законе есть и другие преступления, так или иначе связанные с подкупом: воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий путем подкупа (п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ); незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем подкупа (ст. 183 УК РФ); подкуп к даче показаний или к неправильному переводу (ч. 1 ст. 309 УК РФ). Лопашенко Н.А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-правовых мер // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2005. С. 21—35.

¹¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 29.

¹² Лунеев В.В. Преступность XX века. М., 1999. С. 267.

дарственных и иных служащих, принятием ими материальных и нематериальных благ и преимуществ за деяния, которые могут быть выполнены с использованием официального статуса данных субъектов, связанных с этим статусом авторитета, возможностей, связей¹³. Стоит сожалеть, что понятие получения взятки, применяемого сугубо в уголовном законе, вопреки ограниченности его юридического содержания было признано приемлемым для инкорпорации в комментируемый Закон. Руководствуясь необходимостью соблюдения международных обязательств и в целях оптимизации противодействия коррупции, российскому законодателю следует расширить понятие коррупции путем трансформации ее признаков из международного законодательства в отечественное, в котором получение взятки трактуется как одно из составляющих коррупционного поведения, но не являющееся его стержневым содержанием.

Основополагающими международными актами в сфере противодействия коррупции являются *Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.*¹⁴ (подписана Россией 12 декабря 2000 г. и ею ратифицирована в 2004 г.)¹⁵, в которой коррупции и мерам борьбы с ней посвящены ст. 8 и 9¹⁶, а также *Конвенция ООН против коррупции 2003 г.*¹⁷ и *Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.*¹⁸ Конвенция ООН против коррупции, подписанная Российской Федерацией 9 декабря 2003 г. и ратифицированная ею Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»¹⁹, стала комплексным универсальным международным договором, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности²⁰. Базовым документом, призванным сформировать общую уголовно-правовую антикоррупционную политику на международном уровне, является Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированная Россией Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»²¹. Существенным пробелом этих международных документов, обладающих нормативно-правовым характером, является отсутствие в них комплексного, канонического понятия коррупции. Примерное определение коррупции было сформулировано еще в *Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка* на заседании 34-й сессии Генеральной ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.: «Коррупция – это выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействий в сфере его должностных полномочий за вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения»²². В отличие от рассматриваемых международных актов *Конвенция от 4 ноября 1999 г. «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию»*, не подписанная Российской Федерацией,

¹³ См.: Криминология: Учеб. для вузов / Под ред. профессора В.Д. Малкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. С. 238.

¹⁴ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 58.

¹⁵ Федеральный закон от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1684. С. 3740, 3741.

¹⁶ См.: Михайлов В. Палермская Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 24.

¹⁷ См.: Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: Сб. док. / Под ред. В.С. Овчинского. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 23.

¹⁸ Конвенции Совета Европы и Российской Федерации: Сб. док. М.: Юрид. лит., 2000. С. 281—289.

¹⁹ Российская газета. 2006. 21 марта.

²⁰ См.: Бочков С.О. Борьба с коррупцией: гражданско-правовые аспекты // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2006. № 3—4 (28—29). С. 103—113.

²¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

²² Международная защита прав и свобод человека. М.: Юрид. лит., 1990. С. 48.

определяет коррупцию как продажность и подкуп публичных должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания.²³

В Конвенциях само понятие коррупции уточняется через перечисление коррупционных правонарушений. Так, Страсбургская конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» относит к коррупции два вида деяний: *активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц*, понимая под ним:

активный подкуп национальных и иностранных публичных лиц, членов публичных собраний, равных им лиц в частном секторе, международных организациях, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов, т. е. приготовление и дачу взятки либо любого преимущества нематериального характера государственному служащему любого ранга (ст. 2);

продажность таких лиц, именуемых «публичными должностными лицами», включающая наряду с взяточничеством иные формы умышленного «испрашивания» или «получения» ими «какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций (ст. 3)».²⁴

В целом Конвенции ООН и Совета Европы формулируют следующие составы коррупционных преступлений, на которые распространяются положения Конвенций:

подкуп национальных должностных лиц;

подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;

подкуп в частном секторе;

использование служебного положения в корыстных целях;

злоупотребление влиянием в корыстных целях;

отмывание доходов от преступлений;

преступления, касающиеся операций со счетами;

хищение имущества публичным лицом;

незаконное обогащение;

хищение имущества в частном секторе;

участие и покушение на перечисленные выше преступления;

сокрытие.²⁵

Очевидно, что многие составы преступлений о взяточничестве трактуются Конвенциями шире, нежели российским уголовным законодательством, причисляя к подкупу не только действия по даче-получению взятки, но и обещание, предложение неправомерного преимущества в активном подкупе и, соответственно, принятие обещания и предложения такого преимущества в пассивном подкупе (ст. 2), выходя за рамки более узкого по объему понимания коррупции как дачи и получения взятки.

В главе II «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне» Конвенции «Об уголовной ответственности за коррупцию» объявлен перечень коррупционных правонарушений, подлежащих криминализации во внутреннем законодательстве, среди которых приоритетно выделяются злоупотребление влиянием в корыстных целях, схожее с посредничеством, отмывание преступных доходов от коррупционных преступлений и связанные с ними

²³ См.: Жданов Ю.Н., Лаговская Е.Н. Европейское уголовное право. Перспективы развития. М., 2001. С. 32.

²⁴ Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве // Право и безопасность. 2002. № 2—3 (3—4). С. 87.

²⁵ См.: Бочков С.О. Борьба с коррупцией: гражданско-правовые аспекты // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. С. 104.

правонарушения в сфере бухгалтерского учета²⁶. Главой III «Криминализация и правоохранительная деятельность» Конвенции ООН против коррупции перечень деяний, требующих возведения в ранг уголовно преследуемых, шире²⁷. Примат норм международного права (п. 4 ст. 15 Конституции РФ) означает, что в российском уголовном законе должны быть произведены кардинальные изменения положений УК РФ, противоречащих рассматриваемым международным документам²⁸, о чем говорят ученые²⁹, предлагая варианты для безболезненной имплементации международных норм.³⁰

В понятии «коррупция» наблюдается смешение смыслового содержания основных понятий, используемых в ее определении. Употребление в дефиниции коррупции термина «должностное положение» подразумевает ограничение коррупционных проявлений четко обозначенной в тексте Закона сферой, что противоречит преследуемым настоящим нормативным актом целям противодействия коррупции. Ограничительный характер сферы действия норм о коррупции объясняется тем, что должностное положение трактуется в уголовном законе применительно к посягательствам против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ), в то время как злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ) и коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) отнесены к другой, гл. 23 российского УК РФ, установившей запрет на деяния против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Иными словами, деяния, причисленные к коррупционным, разнятся объектами уголовно-правовой охраны. Нестыковка термина «должностное положение», употребляемого сугубо для должностных преступлений, помещенных в гл. 30 УК РФ, с общим контекстом нормы видится в ссылке на должностное положение и в иных преступлениях, где возможно вести речь о выполнении управленческих функций, чем закладывается противоречие уже внутри норм уголовного закона³¹. Недоумение вызывают, во-первых, отнесение понятия «должностное положение» ко всем вошедшим в перечень коррупционных преступлениям, поскольку в определении коррупции в ст. 1 нет отдельного упоминания об управленческих функциях, а во-вторых, отсутствие упоминания в тексте Закона иных кроме государственной сфер общества, где возможны коррупционные проявления. Для теории уголовного права известным постулатом является то, что «коррупционные преступления – это деяния, совершаемые должностным лицом в сфере его полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности. Они могут выражаться в нарушении должностных обязанностей, их неисполнении, в исполнении должностных обязанностей вопреки интересам службы»³², а потому распространять их действие на иные, не вошедшие в гл. 30 УК РФ деяния, не признаваемые должностными преступлениями, недопустимо по причинам внутренней конфликтности норм разных глав УК РФ. Если руководствоваться предложенным в Законе понима-

²⁶ Конвенции Совета Европы и Российской Федерации: Сб. док. М.: Юридическая литература, 2000. С. 281—289.

²⁷ См.: Богуш Г.И. Понятие коррупции в международном праве и российском законодательстве // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2004. № 2. С. 76—85.

²⁸ См.: Бочков С.О. Составы коррупционных преступлений: имплементация международных норм в российское уголовное право // Право и безопасность. 2006. № 3—4. С. 51—65.

²⁹ См.: Цепелев В. Ратификация конвенции об уголовной ответственности за коррупцию потребует существенных корректив норм УК РФ // Российская юстиция. 2003. № 1. С. 36.

³⁰ См.: Богуш Г.И. Конвенция ООН против коррупции 2003 г.: общая характеристика и проблемы имплементации // [http://sartraccs.sgap.ru/i.php?oper=read_file&filename=Pub/bogush\(2-11-06\).htm](http://sartraccs.sgap.ru/i.php?oper=read_file&filename=Pub/bogush(2-11-06).htm)

³¹ См.: Заключение на проект федерального закона «О противодействии коррупции», подготовленное Н.А. Лопашенко, д. ю.н., профессором Саратовской государственной академии права, директором Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции http://www.sartraccs.teplocomplect.ru/i.php?oper=read_file&filename=Law_ex/z273.htm

³² Талан М.В. Коррупционные преступления в сфере экономической деятельности // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия: Сб. науч. трудов / Под ред. д. ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов. Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005. С. 357.

нием коррупции, то в других сферах деятельности кроме государственной службы и службы в органах местного самоуправления нет и не может быть коррупции ввиду отсутствия самих должностных лиц. Между тем, коррупция – сложное комплексное явление, в котором выделяются экономические, политические, социальные, моральные и собственно правовые аспекты³³. В преамбуле Конвенции ООН против коррупции 2003 г. прямо говорится о сферах ее проявления, а государства-участники «будучи обеспокоены также связями между коррупцией и другими формами преступности, в частности организованной преступностью и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств»³⁴, договорились соблюдать указанные договоренности. М.В. Талан по этому поводу пишет, что «преступления, совершаемые в процессе экономической деятельности должностными лицами, обладают признаками коррупционных деяний. Некоторые из них (ст. 169, 170 УК РФ) содержатся в гл. 22 УК РФ, а другие – в гл. 30 УК РФ (ст. 289, 285.1, 285.2)³⁵. В.К. Максимов полагает, что «в политэкономическом значении коррупция представляет собой нелегитимное присвоение и реализацию права собственности либо его отдельных сторон публичными должностными лицами в отношении собственности любых форм, общественных ресурсов в личных, узкогрупповых или корпоративных интересах путем использования имеющейся у них власти»³⁶. Почему отечественный законодатель ограничил сферу коррупции и соответственно границы противодействия ей исключительно действиями организационно-распорядительного, административно-хозяйственного и управленческого характера, исключая главы об экономических преступлениях, остается трудноразрешимой загадкой для понимания его логики.

Из диспозиции ст. 290 «Получение взятки» УК РФ, относимой к числу так называемых предметных преступлений, практически дословно изъято законодательное определение предмета коррупции. Предметом коррупционных преступлений признается выгода в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав. Вне юрисдикции настоящего Закона, равно как и УК РФ, пребывают выгоды и услуги неимущественного характера, полученные лицом в связи с его наделением соответствующими должностными полномочиями. В очередной раз законодатель поставил точку в дискуссии по вопросу отнесения к предмету взятки коррупционных выгод неимущественного характера, определив, что целью коррупции являются исключительно выгоды *имущественного характера*, оставив за рамками наказуемости любые коррупционные сделки³⁷, не относящиеся к категории имущественных. Однако правильность такого решения законодателя, причислившего к коррупции только незаконные сделки должностных лиц, имеющие в своей основе имущественный характер, сомнительна. По мнению С.В. Максимова, коррупция – это «использование государственными 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*)»³⁸. Любая услуга неимущественного характера может иметь соответствующее стоимостное выражение, денежный эквивалент. Пример тому – ставшее уже классическим дело «О человеке, похо-

³³ См.: Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. СПб.: Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2005. С. 24.

³⁴ Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. док. / Под ред. В.С. Овчинского. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 35.

³⁵ См.: Талан М.В. Коррупционные преступления в сфере экономической деятельности. С. 357.

³⁶ Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве. С. 86—93.

³⁷ В юридической литературе существуют диаметрально противоположные позиции ученых о правомерности употребления гражданско-правового термина «сделка» применительно к коррупционным отношениям.

³⁸ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 55—58.

жем на Генерального прокурора России», когда должностным лицом были безвозмездно получены оплаченные третьим лицом коммерческие интимные услуги. Содержательное наполнение нормы страдает потому, что прилагательное «имущественный» уже по смыслу термина «материальный», а потому в силу ограниченности понятия может не охватывать все возможные разновидности и проявления коррумпирования. Права профессор Н.А. Лопашенко, утверждающая, что «коррупционные отношения могут и не иметь, и часто не имеют, имущественной окраски. В основе коррупции могут лежать материальные интересы (которые шире интересов имущественных), а могут – и интересы нематериального характера (предоставление взаимной услуги, продвижение во власть, на вышестоящую должность, торговля влиянием и т. д.). Соответственно, в проект заложена «дыра», позволяющая значительно сузить понятие коррупции и, соответственно, не позволяющая применить настоящий закон к действительно коррупционным правоотношениям».³⁹

Довольно объемная и неточная с позиций уголовного закона формулировка преступных деяний о коррупции препятствует единообразному толкованию текста закона и его правоприменению. Так, категорический протест вызывает использование в тексте закона размытых формулировок и в частности введение непонятной категории «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения». Подобное изобретение отечественного законодателя привело к легализации коррупциогенной нормы, толкование которой зависит только от правоприменителя. Такие неясные формулировки содействуют тому, что в деятельности правоприменительных органов могут получить массовое распространение случаи необоснованного отказа от уголовно-правовой оценки правонарушения, когда правоприменитель не будет усматривать в совершенном деянии признаков конкретного состава преступления при наличии таковых либо, напротив, будет инкриминировать в вину деяние без совокупности всех признаков, формально подпадающих под описание диспозиции коррупционных составов, что прежде всего объясняется проблемами законодательного изложения определения коррупции. Под данную правовую дефиницию возможно подвести абсолютно любые коллизийные ситуации, возникающие по службе, чреватые не только обращением к аналогии закона, но и необоснованным расширением границ криминализации, судебным и следственным произволом, дабы путем высоких показателей выявленных и наказанных коррупционеров продемонстрировать действенность объявленного Президентом России курса на тотальную борьбу с коррупцией. В проекции на будущее следует говорить о возможных последствиях, среди которых нарушение прав лиц, попавших в орбиту уголовного судопроизводства. Парадокс ситуации состоит в том, что закон, призванный искоренить коррупционные проявления, сам обладает свойством коррупциогенности, создавая основу для незаконных манипуляций с квалификацией правонарушения или проступка как коррупционных, а также всевозможных злоупотреблений и инсинуаций правоохранителей, вызванных профессиональным рвением, карьеристским стремлением улучшить данные статистичности о раскрываемости ставших скорее «политическими» преступлений. Подтверждение прогнозов такого сценария может обусловить извращение самой идеи Закона и сведение ее к кампанейскому характеру предпринимаемых государством усилий, сохранению тенденции недоверия граждан к правоохранительной системе, дальнейшему падению престижа и авторитета органов государственной власти, бесперспективности государственной и уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупции.

В комментируемой статье допущен ряд других терминологических неточностей и упущений. Так, будет ли понятен правоприменителю смысл словосочетания, введенного в форму-

³⁹ Заключение на проект Федерального закона «О противодействии коррупции», подготовленное Н.А. Лопашенко, д. ю.н., профессором Саратовской государственной академии права, директором Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции http://www.sartracc.teplocomplect.ru/i.php?oper=read_file&filename=Law_ex/z273.htm

лировку коррупции – «вопреки законным интересам общества и государства» и что считать такими интересами? Объективная сторона ст. 290 УК РФ конкретного упоминания о претерпевших вред интересах при получении взятки не содержит. Означает ли подобная оговорка, что в ходе предварительного расследования коррупционных преступлений подлежат обязательному установлению сам факт нарушения законных интересов общества и государства и конкретизация пострадавших интересов? Подобная излишняя детализация, вопреки каким именно интересам общества и государства был предпринят коррупционный акт, сводит на нет усилия правоохранителей по вменению конкретных составов преступлений. Дефиниция коррупции в нынешней редакции неудачна содержательно и стилистически еще и потому, что в текст определения вплетена и такая форма коррупции, как «незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». Все случаи так называемого незаконного предоставления выгоды охватываются тем исчерпывающим перечнем преступлений, которые нашли отражение в ст. 1 Закона. Терминологическая и содержательная неопределенность употребляемого словесного изыска опять-таки неотвратимо приведет к расширительному толкованию нормы и породит объективную возможность для всяческого, в том числе неправомерного, использования создавшегося правового вакуума в корыстных и иных неблагоприятных целях. В перспективе усовершенствования дефиниции коррупции необходим отказ от размытых формулировок, что повысит качество Закона и соответственно эффективность его правоприменения и послужит достижению конечной цели президентского пакета антикоррупционных законов.

Наряду с устранением терминологических погрешностей следует внести и другие коррективы в содержание коррупции. Редакционные изъяны Закона усматриваются и в отсутствии в статье понятия субъектного состава уличенных в коррупционном поведении лиц. Законодатель, оперируя в тексте Закона категорией «должностное положение», не раскрывает понятия субъекта коррупции, что негативным образом отразится на качестве правоприменения. Указывая в определении коррупции на преступления лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях и ранжированные как коррупционные, понимание указанного специфического субъекта – потенциального коррупционера в ст. 1 Закона не раскрывается. Помимо более широкого по сравнению с отечественным правом перечня преступлений и иных коррупционных актов, рекомендуемых для криминализации во внутреннем уголовном законе, Конвенция ООН 2003 г. дает и более широкое, чем в примечании к ст. 285 УК РФ, понятие должностного (публичного) лица, в частности, включающее служащих государственных предприятий.⁴⁰

Нивелировать проблему несоответствия смыслового наполнения отечественного и международного понятия «должностное лицо» путем отказа «от использования в Уголовном кодексе понятия должностного лица, признав субъектом преступлений против интересов публичной службы любого публичного служащего независимо от того, к какой категории он относится» предлагал Б.В. Волженкин.⁴¹

Критический анализ редакции ст. 1 показывает, что при ее конструировании за границами статьи остались и другие употребляемые в тексте Закона понятия, требующие разъяснений. Почему законодатель оставил без внимания термин «коррупционное правонарушение», имеющий особую юридическую нагрузку, остается предметом научно-практической дискуссии. Подобный пробел Закона следует устранить путем введения в первую статью расшиф-

⁴⁰ См.: Шергина К.Ф. К вопросу о системе коррупционных преступлений // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы 6-й международной научно-практической конференции 29—20 января 2009 г. М.: Проспект, 2009. С. 431—433.

⁴¹ Волженкин Б.В. Некоторые проблемы совершенствования законодательства об ответственности за преступления против интересов публичной службы // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Сб. мат-лов III Международной научно-практ. конф. М., 2006. С. 241.

ровки в ней понятия коррупционного правонарушения. Существует объективная потребность введения в Закон специальных статей, посвященных антикоррупционной экспертизе, антикоррупционному мониторингу и антикоррупционной пропаганде, как предлагают ученые.⁴²

Другой иллюстрацией поспешной, а потому неудачной формулировки действующей редакции Закона является отсутствие расшифровки по так называемым членам семьи государственного или муниципального служащего. Первоначально в ст. 1 проекта закона содержалось упоминание, изъятые по непонятным причинам в окончательной редакции статьи, о членах семьи государственного или муниципального служащего, к которым, как и в действующей редакции, причислены свои супруга (супруг) и несовершеннолетние дети. Определение круга членов семьи только супругами и несовершеннолетними детьми породило другой юридический парадокс: предписывая в ст. 8 Закона обязанность служащих, замещающих должность государственной или муниципальной службы, а равно граждан, претендующих на замещение должности государственной или муниципальной службы, представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, включая аналогичные сведения, касающиеся своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей⁴³, законодатель, тем самым, ограничил практическое действие настоящей нормы. Наделив такой обязанностью только своих супругу (супруга) и несовершеннолетних детей, Закон оставил без внимания иные категории близких родственников по нисходящей и восходящей линии, в том числе родителей, усыновителей, бабушек, дедушек, родных сестер, братьев и совершеннолетних детей, а равно лиц некровного родства, к примеру, совместно проживающих с претендентом на указанную должность.

2. Вторым понятием, которое представлено в ст. 1 Закона, является противодействие коррупции, понимаемое как *деятельность* федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий. Указаны направления и цели такой деятельности: а) *предупреждение* коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции (*профилактика коррупции*); б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (*борьба с коррупцией*); в) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Важнейшей научной категорией криминологической теории является понятие предупреждения преступности. В *широком понимании* предупреждение преступлений представляет собой исторически сложившуюся систему преодоления объективных и субъективных предпосылок этих негативных явлений, реализуемого путем целенаправленной деятельности всех институтов общества по устранению, уменьшению и нейтрализации факторов, детерминирующих существование преступности и совершение преступлений. В *узком значении* предупреждение преступлений представляет собой деятельность, направленную на недопущение их совершения путем выявления и устранения причин преступлений, условий, способствующих их совершению, оказания предупредительного воздействия на лиц с противоправным поведением.⁴⁴

В криминологической литературе термин «*профилактика преступлений*» обычно используется в качестве синонима предупреждения преступлений. Целью профилактических мер является выявление и устранение причин преступлений, условий, способствующих их

⁴² См.: Заключение на проект Федерального закона «О противодействии коррупции», подготовленное Н.А. Лопашенко, д. ю.н., профессором Саратовской государственной академии права, директором Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции.

⁴³ См.: Там же.

⁴⁴ См.: Криминология: Учеб. для вузов / Под ред. проф. В.Д. Малкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. С. 238.

совершению, а также оказание предупредительного воздействия на лиц, склонных к противоправному поведению. Осуществление системы профилактических мер широко распространено применительно к индивидуальному предупреждению преступления на ранней стадии формирования у лиц антиобщественной установки.

Пресечение преступлений означает осуществление правоохранительными органами специальных мер, направленных на предотвращение негативных последствий неоконченных либо длящихся преступлений.

Решение законодателя, сформулировавшего в подп. «б» п. 2 ст. 1 составляющие борьбы с коррупцией (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений) и монополизировавшего право немотивированного вычленения стадий уголовного процесса без ссылки на отправление правосудия, рассмотрение дел о коррупции в суде и наказании коррупционеров, как минимум, нелогично⁴⁵. Из текста ускользнула конечная цель, ради которой предпринимаются меры по раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, – адекватное воздаяние за содеянное. Получается, что авторы Закона не относят деятельность по рассмотрению коррупционных уголовных дел к противодействию коррупции. При возможном привлечении к ответственности за коррупцию презюмируется и наказание должностного лица за коррупционное деяние. Вот почему более уместной в нормативном определении предупреждения коррупции была бы иная формулировка, отражающая тот очевидный факт, что любое противодействие предполагает и адекватную государственную реакцию в виде применения строго регламентированных санкций. Объявляя судебную репрессию составной частью предупреждения коррупции, следует четко обозначить цели и направления наказательной политики в сфере противодействия коррупции и отразить в тексте подп. «б» стадию рассмотрения дел в порядке уголовного судопроизводства и назначение наказания виновным в коррупционных проявлениях.

Исходя из дословного предписания Закона предупредительная деятельность осуществляется среди прочего физическими лицами «в пределах их полномочий». Констатируя неправомочность употребления термина «полномочие» применительно к физическим лицам, следует говорить о юридическом содержании этого понятия. К примеру, существительное «полномочие» имеет следующее значение: «Полномочие – власть или право, предоставленные кому-нибудь»⁴⁶. Уязвимость подобного положения очевидна, поскольку физические лица не обладают такими полномочиями, ибо нигде не установлены содержание, объем и пределы таких полномочий. Разработчиками Закона в текст нормы заложено очевидное несоответствие субъекта объявленным полномочиям. Как пишет Н.А. Лопашенко: «Никакими полномочиями физические лица не наделены; можно говорить только о гражданском чувстве долга и прочих моральных обязанностях. Поэтому оборот «в пределах их полномочий» надо поместить после слова “организаций”».⁴⁷

⁴⁵ См.: Заключение на проект федерального закона «О противодействии коррупции», подготовленное Н.А. Лопашенко, д. ю.н., профессором Саратовской государственной академии права, директором Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции.

⁴⁶ Толковый словарь русского языка. Т. I / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2000. С. 250.

⁴⁷ Заключение на проект федерального закона «О противодействии коррупции», подготовленное Н.А. Лопашенко, д. ю.н., профессором Саратовской государственной академии права, директором Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции.

Статья 2. Правовая основа противодействия коррупции

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

В современных условиях в рамках отечественной правовой системы не было сформировано единой отрасли законодательства по противодействию коррупции (целостной совокупности нормативных актов, объединенных единой целью, общностью предмета и метода правового регулирования). Нормы права, направленные на борьбу с коррупцией, находятся в различных отраслях права и располагаются в нормативных правовых актах различного уровня.

Комментируемый Закон предлагает несколько уровней источников права, содержащих нормы по противодействию коррупции: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов государственной власти, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. Роль этих источников права в правовом регулировании отношений по борьбе с коррупцией не равнозначна. Это связано с тем, что иерархия нормативных правовых актов Российского законодательства зависит не только от субъекта их принятия, но и от того, какие методы правового регулирования предусмотрены в том или ином правовом акте.

Если мы проанализируем нормы права, регламентирующие борьбу с коррупцией, то увидим, что эти нормы с точки зрения закрепленных в них методов правового регулирования можно разделить на несколько групп. Это нормы, в которых:

раскрываются общие признаки и социальная сущность коррупции;

закрепляется коррупционное поведение в качестве правонарушения, содержащего собственный состав правонарушения и санкцию;

регламентируется порядок выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений;

регламентируется выявление и последующее устранение причин коррупции.

Каждой группе выделенных норм соответствует определенный метод правового регулирования, способ воздействия на общественные отношения и, следовательно, должен соответствовать установленный для этого метода источник права. Так, закрепление моделей коррупционного поведения в качестве преступления возможно только с использованием методов уголовного права, а сфера уголовного законодательства находится в ведении Российской Федерации, и формой этого законодательства может быть только федеральный закон (Уголовный кодекс РФ). Мы видим, что выбор субъекта правотворчества и, следовательно, вида нормативного правового акта для борьбы с коррупцией ограничен теми методами правового регулирования, которые мы хотим закрепить в данном акте.

Поэтому понятие «правовая основа противодействия коррупции» не является исчерпывающим и четко определенным юридическим явлением, а выступает «собирательной» категорией, содержание которой в значительной мере зависит от авторской позиции. Правовую основу противодействия коррупции составляет набор источников права, различающийся в зависимости от тех методов правового воздействия, которые в них содержатся.

Неоспоримым является тот факт, что значение коррупции как антисоциального явления устанавливается нормами конституционного и международного права.

Значительную роль здесь играет Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. Данный международный акт констатирует, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Мы видим, что вышеуказанная Конвенция определяет объект воздействия коррупционного поведения. Конституция Российской Федерации придает перечисленным благам и сферам общественных отношений статус основ конституционного строя и содержания прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, всем видам коррупционного поведения присваивается качество правонарушений с высокой степенью общественной опасности, что и должно найти отражение в различных отраслях законодательства, в первую очередь в уголовном законодательстве.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию предлагает государствам-участникам перечень типов противоправного поведения, которые представляется признать в национальном законодательстве в качестве уголовно-наказуемых деяний коррупционного характера. К ним предлагается отнести:

- активный подкуп национальных публичных должностных лиц;
- пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц;
- подкуп членов национальных публичных собраний;
- подкуп иностранных публичных должностных лиц;
- подкуп членов иностранных публичных собраний;
- активный подкуп в частном секторе;
- пассивный подкуп в частном секторе;
- подкуп должностных лиц международных организаций;
- подкуп членов международных парламентских собраний;
- подкуп судей и должностных лиц международных судов;
- злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией;
- правонарушения в сфере бухгалтерского учета.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. конкретизирует и уточняет данный перечень уголовно наказуемых деяний.

Правовую основу противодействия коррупции составляют также нормативные правовые акты национального законодательства, устанавливающие то или иное поведение в качестве противоправного. В первую очередь речь идет об уголовном законодательстве, тем более что в указанных выше международных Конвенциях речь идет об уголовно-правовых методах борьбы с коррупцией в связи с особым характером общественно опасности данного социального явления. Именно этот вид антикоррупционного законодательства выступает в качестве краеугольного камня всей борьбы с коррупцией.

В Российской Федерации уголовное законодательство состоит из Уголовного кодекса Российской Федерации. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс РФ, который основывается на общепризнанных прин-

циях и нормах международного права. Комментируемый Закон в подп. «а» и «б» п. 1 ст. 1 содержит перечень противоправных деяний коррупционного характера, которые в силу своей особой угрозы для нормального развития общественных отношений должны быть включены в уголовное законодательство. Анализ действующего Уголовного кодекса РФ показывает, что перечисленные в комментируемом Законе составы уже получили отражение в уголовном законодательстве. Это ст. 201 «Злоупотребление полномочиями»; ст. 204 «Коммерческий подкуп»; ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»; ст. 290 «Получение взятки»; ст. 291 «Дача взятки».

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.