

И. Н. Федулов, С. С. Квач

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Предметом статьи является анализ трех основных аспектов противодействия коррупции: профилактики коррупционных проявлений, борьбы с коррупцией и минимизации последствий коррупционных правонарушений. Рассмотрены отдельные пробелы в законодательстве, влияющие на эффективность противодействия коррупции, механизмы взаимодействия власти, бизнеса и общества, имеющие в качестве цели профилактику коррупции. Рассмотрена роль институтов гражданского общества в вопросах противодействия коррупции, а также влияние средств массовой информации на восприятие образа коррупционера. Затронуты проблема криминализации ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, проблема применения такой меры уголовно-правового характера, как конфискация имущества коррупционера. Кратко рассмотрены возможности перевода в правовое поле некоторых аспектов коррупции в форме организации лоббистской деятельности. Также авторы рассматривают аспекты минимизации социальных последствий коррупции.

Ключевые слова: коррупция, противодействие, минимизация последствий, борьба с коррупцией, профилактика коррупции

I. N. Fedulov, S. S. Kvach

ANTI-CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE AND PROSPECTS

The subject of the article is the analysis of three main aspects of the fight against corruption: the prevention of corruption, the fight against corruption and minimizing the consequences of corruption offenses. Separate gaps in the legislation affecting the effectiveness of anti-corruption, mechanisms of interaction between government, business and society, which have as their goal the prevention of corruption, are examined. The role of civil society institutions in the fight against corruption, as well as the influence of the media on the perception of the image of a corrupt official, is examined. The problem of criminalizing the liability of legal entities for corruption offenses, the problem of applying such a criminal law measure as confiscation of the property of a corrupt official are touched upon. Briefly discussed are the possibilities of transferring to the legal field some aspects of corruption in the form of organizing lobbying activities. The authors also consider aspects of minimizing the social consequences of corruption.

Key words: corruption, counteraction, minimization of consequences, fight against corruption, corruption prevention

Системная борьба с коррупцией на государственном уровне – важнейшая задача, поставленная перед органами государственной власти высшим руководством страны. В своем послании Федеральному собранию в марте 2018 года президент РФ В. В. Путин призвал продолжать бороться с коррупцией. Значимым шагом на этом пути является утвержденный указом президента № 378 от 29 июня 2018 года «Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы». В документе было сказано, что до 1 октября 2018 года правительство должно придумать, как оценивать эффективность и выполнение плана противодействия коррупции в федеральных государственных органах. Также задача кабмина – установить, кто

в госорганах будет ответственным за разработку и реализацию политики в области противодействия взяточничеству. Перед Правительством РФ ставилась и другая задача – разработать и утвердить методику проведения социологических исследований, которые помогут оценить уровень коррупции в столице и регионах. Предполагалось, что до 1 ноября 2019 года в Госдуму будут внесены проекты федеральных законов, которые определяют круг требований, ограничений и запретов для чиновников в целях противодействия коррупции. Также должен был быть внесен законопроект, направленный на совершенствование антикоррупционных стандартов и мер ответственности за нарушения.

По прошествии года со дня подписания указа можно отметить, что намеченные меры сыграли немаловажную роль в реализации стратегии противодействия коррупции. Они являются естественным продолжением той системной работы, которая ведется на протяжении последнего десятилетия – с момента принятия закона «О противодействии коррупции» в 2008 году. Были созданы механизмы противодействия коррупции, комплекс правовых средств и система антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих. Реализован целый комплекс антикоррупционных мер как общего, так и специального характера, направленных на устранение причин и условий коррупционных правонарушений. Все эти и некоторые другие средства в конечном итоге дали определенный положительный результат в деле противодействия коррупционным правонарушениям. В обществе постепенно формируется нетерпимое отношение к коррупции, она перестает восприниматься как нормальное явление. Неуклонно налаживается взаимодействие различных ведомств, осуществляющих контроль за разными сферами (государственного и муниципального управления, бизнесом, правоохранительной, финансовой и пр.) в целях недопущения и ликвидации проявлений коррупции. Непосредственные результаты этой работы видны невооруженным глазом: уголовные дела в отношении крупных бизнесменов, чиновников и представителей силовых структур, в ходе расследования которых изымаются денежные средства и материальные ценности на десятки миллиардов рублей. Желаемым эффектом такого взаимодействия было бы создание атмосферы в обществе, в которой коррупционеры (даже самые высокопоставленные) не могли бы чувствовать себя неуязвимыми для правосудия, не имели бы возможностей легализации доходов, полученных преступным путем, и сталкивались бы с тотальным общественным порицанием их поступков. Главная же задача – создание таких условий в обществе, в которых была бы невозможной сама мысль о коррупции и злоупотреблениях служебным положением.

По меткому выражению Н. Г. Семилютиной, сущность явления коррупции состоит в том, что «отдельные представители государства стремятся «приватизировать отдельные государственные функции» и благодаря этому получать дополнительный доход» [1]. Однако несмотря на примитивность существа коррупции, как показывает многолетняя история борьбы с ней, разрозненные, несогласованные друг с другом попытки антикоррупционного противостояния обречены на неудачу. Поэтому эффективное противодействие коррупции может быть только системным и должно стать важнейшей государственной задачей. На сегодняшний день можно выделить *три* аспекта работы по противодействию коррупции: *профилактика коррупционных правонарушений, борьба с проявлениями коррупции, минимизация последствий коррупции.*

Профилактика коррупции преследует цель предупреждения ее проявлений в обществе. На наш взгляд, это наиболее сложная задача среди всего комплекса мер по противодействию коррупции, поскольку носит явно выраженный комплексный характер и не решается одними лишь юридическими средствами, хотя они, безусловно, играют ведущую роль среди прочих. Важнейшим вкладом правовой системы государства в дело профилактики коррупции среди граждан было бы не декларативное, а реальное следование *принципу равенства всех перед законом*. Также огромное значение для профилактики коррупции имеет *неотвратимость наказания*, большие сроки давности и снижение порога ответственности за коррупционные правонарушения. Необходимо также ликвидировать существующие пробелы в законодательстве и правоприменительной практике, позволяющие лицам, замешанным в коррупционных

преступлениях, занимать должности государственных и муниципальных служащих. Например, до принятия Федерального закона № 40-ФЗ от 02.05.2012 наличие судимости по ст. 285, 290 и 291 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями, получение и дача взятки) никак не ограничивало возможность занятия публичных должностей (в том числе в законодательных органах), формируемых на основе выборов, в силу наличия конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы власти. Для лиц, имеющих судимость и претендующих на замещение должностей муниципальных служащих, такая возможность существует до сих пор. Далее периодически поступающие от представителей общественности призывы публиковать «списки коррупционеров» входят в явное противоречие с принятым 3 июля 2015 года законом «О праве на забвение» (№ 264-ФЗ), по которому граждане получают право напрямую требовать от интернет-СМИ ограничения доступа к порочащей их информации по формальным причинам (например, в случае снятия судимости в результате помилования либо амнистии по истечении срока давности).

Чтобы профилактика коррупции была эффективной, необходимо, чтобы ею были охвачены все сферы государства и общества. Это понимали создатели Федерального закона от 25 декабря № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», очертившие сферы его применения в правовой жизни государства: служебное поведение госслужащих, трудовые отношения, система контрактов и государственных закупок, контрольная и надзорная деятельность, сфера финансов и инвестиций, жилищно-коммунальное хозяйство. Важнейшим аспектом профилактики коррупции являются мероприятия на уровне предприятий и организаций. Как отмечают авторы коллективной монографии «Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы», основой корпоративных мер противодействия коррупции могли бы стать: соответствие антикоррупционной политики организации действующему законодательству и общепринятым нормам, личный пример антикоррупционного поведения руководителя, вовлеченность сотрудников в дело борьбы с коррупцией, соразмерность корпоративных антикоррупционных процедур коррупционным рискам, работа над повышением эффективности мероприятий по борьбе с коррупцией, ответственность за деяния и неотвратимость наказания, открытость и прозрачность деятельности организации, а также постоянный контроль и мониторинг [2. С. 121-122].

И все же главный вектор профилактической работы в отношении коррупции – это развитие институтов гражданского общества, в частности института общественного контроля. Он представляется ключевым фактором неприятия коррупционного поведения в обществе. Как фундаментальная основа данной работы необходимо воспитание стандартов «антикоррупционного поведения» с самого раннего возраста (школьного и даже дошкольного): нетерпимости к случаям взяточничества, ненадлежащего выполнения должностных обязанностей, плагиата и т. п. Большую роль в профилактике коррупции мог бы сыграть «институт репутации», формируемой гражданами с самого раннего возраста и на протяжении всей жизни. В дальнейшем репутация могла бы играть ключевую роль при назначении на должности мировых судей, при занятии выборных и публичных должностей. В этом отношении представляет интерес экономическое стимулирование репутационной чистоты со стороны государства (повышение зарплат чиновникам, выплата премий не имеющим взысканий по службе и т. п.), применяемое в самых разных странах.

Немаловажную роль в профилактике коррупции и противодействии ей играют средства массовой информации. Основное направление их деятельности в данном вопросе – выявление фактов состоявшегося либо планируемого коррупционного поведения и доведение сведений о них как до общества, так и до компетентных органов власти, правомочных проводить контрольно-надзорные мероприятия и привлекать к юридической ответственности виновных лиц [2. С. 130]. Сознвая важность данной задачи, Федеральный закон «О противодействии коррупции» в статье 7 отмечает необходимость независимости современных российских СМИ. Несмотря на то, что современное российское законодательство не раскрывает в полной мере принцип независимости средств массовой информации, имеются все основа-

ния предполагать, что имеется в виду гарантированное существование учрежденных любыми субъектами СМИ, правомочных оперативно доносить достоверную информацию до населения независимо от того, какова официальная позиция отдельных должностных лиц и органов публичной власти, поскольку это всецело способствует реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти и соблюдению свободы информации [3]. Разумеется, подобное доведение информации должно соответствовать всем законодательно установленным ограничениям и требованиям.

Аспект *борьбы с коррупцией* включает в себя различные аспекты и опирается на средства административного и уголовного законодательства, подробно останавливаться на которых в силу их широкой известности среди специалистов мы не будем. Обозначим лишь ряд ключевых моментов, имеющих, на наш взгляд, важное значение для проблемы борьбы с коррупцией. Важнейший среди них – это проблема соразмерности наказания и деяния, причем вопросы вызывают зачастую не излишне строгие наказания, а, наоборот, чересчур мягкие. Также актуальной задачей является пересмотр спектра криминализуемых деяний, учет новейших достижений научно-технического прогресса (интернет, криптовалюта и пр.). Все это требует постоянной работы юристов по совершенствованию современной правовой системы, учета новейших тенденций в праве.

Одной из таких тенденций, имеющих значение для борьбы с коррупцией, является проблема криминализации ответственности юридических лиц за коррупционные преступления. На сегодняшний день согласно российскому законодательству уголовную ответственность могут нести лишь физические лица. Согласно ряду мнений, расширение спектра санкций, применимых к юрлицам благодаря введению для них уголовной ответственности (подобно тому, как это сделано в ряде других стран, например в США), позволит эффективнее вести борьбу с коррупцией, а также с рядом других уголовно наказуемых правонарушений (в частности, с неправомерным захватом собственности, рейдерством). Однако единого мнения в среде юристов по данному вопросу пока еще не сложилось. Аргументами «против» выступают доводы об отсутствии сознания и воли у юридического лица, необходимые для наличия умысла и осуществления преступления, о достаточности существующих уголовного, гражданского и административного законодательства для правовой оценки деяний юридического лица и санкций в отношении его самого и его руководства. Тем не менее существуют и противоположные мнения. Так, А. В. Фёдоров отмечает: «Введение уголовной ответственности юридических лиц объективно обусловлено развитием экономических отношений, вытекает из международных обязательств Российской Федерации, не нарушает основополагающие принципы национальной правовой системы, согласуется с общей теорией юридической ответственности, соответствует национальным интересам и неизбежно в перспективе, возможно даже не столь далёкой» [4].

Минимизация последствий коррупции представляет собой проблему огромной важности, но в целом далеко еще не решенную. Согласно данным статистики, вред от последствий коррупции в среднем ликвидируется лишь на 0,5 %. Столь малый процент объясним тем обстоятельством, что многие эффективные средства борьбы с коррупцией (например, ограничения на вывоз капитала за рубеж) противоречат базовым принципам рыночной экономики. Любые ограничения на движения капиталов сразу же повлекут за собой отток инвестиций в российскую экономику и, как следствие, очередной экономический спад и депрессию. Однако и здесь существуют средства, до определенной степени позволяющие минимизировать последствия коррупции, как традиционные (конфискация в доход государства), так и нетрадиционные, отсутствующие до сих пор в отечественном законодательстве. Конфискация имущества, ранее бывшая обязательной нормой при определении санкций в отношении коррупционных преступлений, а также в борьбе с «нетрудовыми доходами», позже была отменена как мера наказания. На сегодняшний день она имеет статус принудительной меры уголовно-правового характера. Статья 104.1 УК РФ прямо указывает *четыре* вида имущества, которое могут безвозмездно изъять в пользу потерпевшего или же в пользу государства:

- орудия/средства совершения преступления;
- имущество, которое использовалось или же предназначалось для «террористических целей»;
- преобразованные деньги, ценности, доход. К примеру, когда в результате преступной деятельности получено имущество, а потом оно «якобы под видом гражданско-правовой сделки» передается третьему лицу;
- имущество, которое получено в результате совершения преступлений.

Несмотря на то, что среди статей УК РФ, предусматривающих конфискацию, присутствует статья 290 (получение взятки), представляется необходимым расширение данной меры и на ряд других статей (например, на 291.1 УК РФ «Посредничество во взяточничестве»). Очевидна и профилактическая польза данной меры.

Среди нетрадиционных средств минимизации коррупции, до последнего времени не обсуждавшихся среди отечественных правоведов, можно упомянуть как довольно экзотические (вроде «налога на взятки»), так и довольно солидные и давно существующие в ряде зарубежных стран. Это разнообразные попытки введения коррупции в правовое поле, ее легализации под видом формирования «института лоббизма», о которых давно и много говорится, но для которых до сих пор отсутствует нормативно-правовая база.

Наряду с минимизацией экономических последствий коррупционных преступлений также существует проблема минимизации и их *социальных последствий*. Цель состоит в поддержании необходимого уровня защищенности граждан, государства и общества от последствий коррупции путем проведения мероприятий, направленных на ее сокращение, сдерживание и нейтрализацию, иными словами, на «предотвращение в пределах возможного наступления ее социальных последствий» [5]. Достижение данной цели возможно, если предприняты шаги для решения следующих задач:

1. Выявлены, устранены или нейтрализованы причины и условия, способствующие совершению коррупционных правонарушений на всех уровнях публичного управления.
2. Выявлены с последующей возможной ликвидацией или нейтрализацией факторы, порождающие возникновение краткосрочных и долгосрочных социальных последствий коррупционных правонарушений.
3. Увеличены вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный ими вред.
4. Возмещены материальные последствия коррупционных правонарушений.
5. Устранены или нейтрализованы нематериальные последствия коррупционных правонарушений.
6. Создана атмосфера общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях [6].

Очевидно, что лишь скоординированные усилия по этим трем направлениям могут дать результат в виде снижения коррупционных проявлений. К сожалению, на сегодняшний день основной упор по-прежнему делается на борьбу с последствиями коррупции, при этом причины коррупции остаются практически без внимания. Несомненно, необходимы целенаправленные усилия не только со стороны государства в целом, но и гражданского общества и отдельных граждан. Бесспорным является тот факт, что реализация вышеуказанных мер будет способствовать предупреждению коррупции. Вместе с тем совершенствование законодательства должно идти по пути минимизации возможностей проявления коррупции, включать в себя комплекс мер, направленных не только на решение проблемы несовершенства законодательства как фактора, способствующего расцвету коррупции и отсутствию контроля деятельности органов власти, ущербности кадровой политики, а также на уменьшение масштабов государственного администрирования, но и на снижение общественной незрелости и деформированности правового и нравственного сознания гражданского общества, формирование нетерпимости к коррупционному поведению, выработку устойчивого антикоррупционного стандарта поведения в обществе, повышение правового сознания граждан и правовой культуры общества в целом.

Литература

1. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции : научно-практическое пособие / отв. ред. Н. Г. Семилютина, Е. И. Спектор. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. – 239 с. – ISBN 978-5-98209-145-1. – Текст : непосредственный.
2. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы : монография : в 2 т. / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой, Р. А. Курбанова. – Москва : Проспект, 2019. – Т. 1. – 528 с. – ISBN 978-5-392-30540-7. – Текст : непосредственный.
3. Колобаева, Н. Е. Право на доступ к информации о деятельности органов власти / Н. Е. Колобаева. – Текст : непосредственный // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2015. – № 1. – С. 16–22.
4. Фёдоров, А. В. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления / А. В. Фёдоров. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2015. – № 1. – С. 62.
5. Афанасьева, О. Р. Минимизация последствий коррупционных правонарушений: понятие, содержание, основные направления / О. Р. Афанасьева. – Текст : непосредственный // Наука. Мысль. – 2016. – № 5-1. – С. 22.
6. Кузнецов, А. Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате. (Теоретико-правовой аспект) : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / А. Н. Кузнецов. – Санкт-Петербург, 2000. – 170 с.