

ТРЕТИЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ФОРУМ

Т.Я. Хабриева

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ОСВОЕНИЮ СОВРЕМЕННЫХ СТАНДАРТОВ И ТЕХНОЛОГИЙ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация. Статья посвящена научным подходам к обеспечению реализации антикоррупционной политики государства, а также систематизации современных стандартов и технологий противодействия коррупции. Проводится анализ глубинных проблемы реализации международных антикоррупционных стандартов и региональных контрольно-мониторинговых механизмов. Выявляются доминирующие тенденции развития специального и отраслевых блоков законодательства о противодействии коррупции. На основе анализа правоприменительной практики даются предложения по совершенствованию положений антикоррупционного законодательства. В статье предложена авторская классификация современных технологий противодействия коррупции и даны предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: план, стандарты, законодательство, средства, гармонизация, технологии, подход.

I. Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 гг. и задачи науки

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг., утвержденном Указом Президента Российской Федерации 11 апреля 2014 г.¹, содержится поручение Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации обеспечить проведение широкого круга научных междисциплинарных исследований.

При этом ставится цель решения как теоретических проблем, связанных с обеспечением правовой безопасности России, сохранением фундаментальных ценностей и целостности отечественной правовой системы, так и прикладных задач, в том числе по формированию научно обоснованной системы запретов, ограничений и обязанностей и разработке правовых, организационных и этических основ контроля за их соблюдением; по созданию сбалансированной системы мер ответственности за коррупционные правонарушения; по совершенствованию механизмов имплементации антикоррупционных стандартов; по внедрению и дальнейшему развитию антикоррупционных образовательных стандартов.

В отличие от многих предшествующих документов, Национальный план противодействия коррупции исходит из идеи, что существует определенное генетическое единство правовой природы антикоррупционных

запретов, ограничений и обязанностей, определяющих правила поведения государственных и муниципальных служащих, а также лиц, работающих в частной сфере².

Они имеют четкое целевое назначение – предупреждение злоупотреблений и обеспечение добросовестного исполнения функций в рамках определенных общественных отношений в публичной и в частной сферах.

Поэтому они подпадают под действие общих регуляторов, устанавливающих единые и специальные стандарты служебного поведения, что требует корректировки подходов к решению проблем как имплементации международных антикоррупционных стандартов, так и совершенствования отечественного антикоррупционного законодательства и практики его применения.

II. Нерешенные проблемы реализации международных антикоррупционных стандартов

Одна из наиболее крупных, но пока недостаточно изученных проблем – угроза фрагментации международных антикоррупционных стандартов³. В процесс их

¹ СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

² См.: п. 2 Национального план противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

³ См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография. / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. С. 72–73.

формирования вовлекаются различные по радиусу охвата (глобальные, региональные и отраслевые) и юридической природе и силе международно-правовые акты (международные договоры, рекомендательные акты международных организаций, рекомендательные акты экспертных мониторинговых органов и т.д.)⁴.

Это явление можно определить как многоярусность международных обязательств государств, включающих в себя базовые и специальные антикоррупционные стандарты, принятые и продолжающиеся совершенствоваться в рамках ООН и других международных организаций, в том числе региональных, например Совета Европы, или отраслевых, как ОЭСР.

Подобная многослойность и пестрота источников международных антикоррупционных стандартов имеет свои достоинства и недостатки. К достоинствам можно отнести то, что регионализация международных антикоррупционных стандартов дает возможность консолидировать подходы к противодействию коррупции в рамках тесного регионального межгосударственного объединения, основанного на единых политических, правовых и духовных ценностях. К примеру, подобный вариант вполне реализуем в рамках зарождающегося Евразийского экономического союза⁵, способного адаптировать к условиям интеграции прогрессивные международные антикоррупционные стандарты и инновационные антикоррупционные технологии, о чем более подробно будет сказано ниже.

Но недостатки также бьют, что называется, «в глаза». Широкое развитие региональных контрольно-мониторинговых механизмов, особенно подверженных различным политическим веяниям, не способствует консолидации усилий в противостоянии коррупции. Абсолютизация региональных подходов может иметь последствия, равносильные искажению универсальных международно-правовых обязательств.

Надо отметить, что большие расхождения в трактовке коррупции имеются и между государствами, и между международными организациями, что затрудняет работу по противодействию коррупции⁶. Отсутствие взаимосогласованности между различными региональными подходами – прямой путь к фрагментации международных антикоррупционных стандартов.

Нередко контрольно-мониторинговые механизмы (например, ГРЕКО) допускают произвольное толкование международных антикоррупционных стандартов,

не принимая во внимание особенности и традиции национальных правовых систем и отступая от действительных целей противостояния коррупции в угоду второстепенным и часто отвлеченным концепциям, не имеющим общепризнанного характера⁷.

Такие угрозы фрагментации международных антикоррупционных стандартов можно отвести, если принять за основу требования универсального характера Конвенции ООН. В отличие от ряда региональных (Совет Европы) или отраслевых (ОЭСР) стандартов, они носят более «мягкий характер», ориентированный на более внимательный учет фундаментальных принципов национальных правовых систем, дают возможность для разумного маневра в постепенном формировании глобальной системы противодействия коррупции. Свобода выбора форм и способов реализации универсальных антикоррупционных стандартов позволяет более основательно и убедительно выстраивать национальную стратегию борьбы с коррупцией.

Это не значит, что необходимо отказаться от «жестких» региональных требований, но при возникновении явных коллизий региональных стандартов с особенностями национальных правовых систем следует вспомнить о принципе приоритетности универсальных международно-правовых обязательств, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Вместе с тем, очевидна потребность в разработке четкого теоретического представления о правовой природе как механизмов экспертного мониторинга, так и принимаемых ими рекомендательных актов и на этой основе формулирование предложений по созданию нормативно-правовых основ реализации рекомендательных актов, которые бы учитывали особенности правовой системы России. Разработка такой концепции поручена Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Представляется необходимым и расширение рамок внутригосударственной имплементации. Она не может ограничиваться только принятием законов о ратификации или присоединении государств к международному договору. Должны приниматься и другие необходимые политические, правовые, административно-организационные, иные меры для реализации его положений внутри страны.

Такое широкое понимание процесса имплементации, охватывающего различные сферы общественной жизни, можно обозначить как доместикацию или на-

⁴ См. там же: с. 74–80.

⁵ См. подробнее: Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014).

⁶ См. подробнее: Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе с коррупцией / Под ред. И.С. Власова. М., 2009. С. 7.

⁷ Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

ционально-правовое освоение международных антикоррупционных стандартов⁸. Введение новой научной правовой категории необходимо для правильного выстраивания стратегии реализации международно-правовых стандартов противостояния коррупции, в которую должны быть вовлечены не только органы государства, но и институты гражданского общества.

III. Совершенствование российского законодательства

1. Доминирующие тенденции развития законодательства

Ратификация в 2006 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, а также принятие в 2008 году Федерального закона «О противодействии коррупции»⁹ потребовали значительного изменения массива федерального законодательства.

Так, каждый из трех федеральных законов, принятых в развитие требований указанных конвенций и Федерального закона «О противодействии коррупции», изменял от 12 до 24 актов федерального законодательства.

Анализируя развитие законодательства, следует отметить тенденцию к продолжению наращивания специального антикоррупционного законодательства. Существенно расширилось содержание Федерального закона «О противодействии коррупции». Его текст обновлялся семь раз.

Приняты новые специальные законы:

- «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹⁰,
- «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹¹,
- «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках,

⁸ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–27.

⁹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁰ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

¹¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4), ст. 6953.

расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹².

В общей сложности, с 2006 года было принято более 30 федеральных законов, направленных на противодействие коррупции. Формируется административная и судебная практика, созданы специальные институты по профилактике коррупции и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, ужесточены санкции за совершение коррупционных правонарушений¹³.

Отчетливо проявляется тенденция и к усилению антикоррупционного сегмента отраслевого законодательства. Такой сегмент имеется не только в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях, но и в Гражданском, Налоговом, других кодифицированных актах; в законодательстве о статусе парламентариев, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов и вооруженных сил; о банках и банковской деятельности; об оперативно-розыскной деятельности и т. д.

В отраслевом освоении антикоррупционных решений есть ряд угроз. Так, многие законодательные инициативы в сфере уголовно-правового противодействия коррупции содержат предложения о дроблении объектов посягательств коррупционных преступлений по видам собственности либо способам совершения преступлений. При этом возникает конкуренция как минимум двух специальных уголовно-правовых норм. Например, в Российской Федерации известны законодательные инициативы, предусматривающие ответственность за хищение бюджетных средств либо финансовых активов государственных компаний и (или) государственных корпораций, что ведет к нарушению конституционного принципа равенства всех форм собственности.

Для преодоления таких угроз необходимо обеспечить большую гармонизацию отраслевого законодательства со специальным антикоррупционным законодательством России.

¹² Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013 г. № 19. Ст. 2036.

¹³ Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 47.

2. Проблемы антикоррупционной гармонизации уголовного законодательства

Решая задачи противодействия коррупции, уголовное законодательство пошло по пути расширения круга объектов и субъектов преступных посягательств, усиления санкций, стремления обеспечить возмещение вреда, причиненного коррупционными деяниями.

Однако анализ эффективности таких мер существенно затрудняется в результате неопределенности в вопросе об отнесении тех или иных преступлений к коррупционным.

Действующее в настоящее время указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации¹⁴ по вопросу признания преступлений коррупционными этот пробел не восполняет.

Критерии коррупционных преступлений должны быть определены в правовом акте более высокой юридической силы, например, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» либо в УК РФ. В последнем случае необходимо выделить отдельную главу, предусматривающую ответственность за коррупционные деяния, либо дополнить Общую часть УК РФ новой главой, в которой будут изложены базовые понятия коррупционной преступности.

Очевидна потребность и в уточнении составов коррупционных преступлений. Анализ уголовной статистики показывает, что в последние годы доминируют такие составы уголовных деяний, как мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (ч. 3 и 4 ст. 159 УК РФ, ст. 159.4 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); присвоение или растрата, совершенное с использованием служебного положения (ч. 3 и 4 ст. 160 УК РФ)¹⁵.

Но такие статистические данные не отражают объективную картину преступности в этой сфере. В частности, многие авторы отмечают общую тенденцию квалифицировать факты коррупционной деятельности как покушение на совершение мошенничества (ст. 30 и 159 УК РФ), что существенно снижает уровень общественной опасности указанных деяний. Такой практике способствует дублирование уголовной и административной ответственности. В связи с этим нельзя допускать сосредоточение правоохранительных органов на борьбе с менее общественно-

опасными, но легче выявляемыми и раскрываемыми коррупционными преступлениями¹⁶.

О несовершенстве законодательства свидетельствует и анализ судебной статистики, показывающей, что в России с 2002 по 2013 годы за дачу взятки больше осуждались, чем за получение взятки¹⁷. А ведь это – две стороны одной медали.

Необходимо и решение проблемы установления ответственности за незаконное обогащение (ст. 20 Международной конвенции ООН против коррупции). Основы российской правовой системы (прежде всего, принцип презумпции невиновности) не позволяют непосредственно применять к чиновникам меры уголовно-правового характера, если не доказано, что они получили эти средства преступным путем¹⁸. Соответственно, и термин «Незаконное обогащение» (ст. 20) в нашей правовой системе может употребляться только тогда, когда преступление как уголовно наказуемое деяние может быть выявлено и доказано. Вместе с тем, полагаю, что эффективность контроля за коррупционным поведением публичных должностных лиц в России не может быть в должной мере обеспечена без использования меры, предусмотренной ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

Ее введение потребует изменений в ведомственном и отраслевом законодательстве, в том числе по наделению Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненных ему прокуроров полномочием обращаться с представлением в суд для решения вопроса об изъятии имущества и ценностей, законность приобретения которых не смог убедительно доказать собственник. Для этого потребуется изменение ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 45 ГПК Российской Федерации.

Вызывает определенные сомнения перенос центра тяжести в назначении наказаний на меры материальной ответственности.

По действующему законодательству устанавливаются штрафы в размере до стократной суммы коммерческого подкупа, взятки или суммы незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных

¹⁶ Так, в 2012–2013 гг. доля групповых преступлений коррупционной направленности в России составляла всего 9,8%. Из всех выявленных за этот период преступлений коррупционной направленности доля преступлений, совершенных в крупном, особо крупном размере или причинивших значительный ущерб составляла всего 15,2% и 14,7% соответственно.

¹⁷ Кошаева Т.О. Ответственность за взяточничество по уголовному законодательству Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 25–31.

¹⁸ См. подробнее: Хромова Н.М. Принцип презумпции невиновности при особом порядке судебного разбирательства // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 107–115.

¹⁴ Указание Генпрокуратуры России № 387–11, МВД России № 2 от 11.09.2013 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»

¹⁵ См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография. / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. С. 58–71.

инструментов, но не менее двадцати пяти тысяч рублей и не более пятисот миллионов рублей¹⁹. Такая правовая конструкция не всегда оправдана. Санкции штрафа в сотни миллионов рублей очень часто обречены на невозможность исполнения, что подтверждают и данные судебной статистики: возмещение штрафов происходит в размере 1% назначенных судами сумм. При этом большинство лиц, совершивших коррупционные преступления «...приговорены к штрафам, которые преступники не платят, находят всевозможные нормативные лазейки»²⁰.

Такие факты подтверждают необходимость обеспечения сбалансированности мер ответственности, решения других задач, сформулированных новым Национальным планом противодействия коррупции.

3. Проблемы совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции

Эффективность указанных задач во многом зависит от обновления административного законодательства и административно-правовой практики в целях предупреждения и минимизации коррупционных рисков.

Можно выделить следующие основные направления решения этой задачи:

- совершенствование механизма государственного контроля, включая ведомственный и надведомственный контроль;
- упорядочение обязанностей, запретов, ограничений в системе государственной и муниципальной службы;
- укрепление правовых механизмов предупреждения конфликта интересов.
- устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Ограниченность формата статьи не позволяет остановиться на всех направлениях антикоррупционного совершенствования административного законодательства и административно-правовой практики. Поэтому ограничимся анализом только одного из них – административной ответственности юридических лиц за коррупционные деяния, установленной статьями 19.28 и 19.29 КоАП РФ.

Практика выявила много пробелов и противоречий при их применении. В частности, статья 19.28 КоАП содержит норму об обязательной конфискации при рассмотрении всех коррупционных дел, требуя оценки стоимости

предмета административного правонарушения, подлежащего конфискации. Но состав правонарушения образуют не только передача ценностей, но и их обещание.

В первом случае предмет административного правонарушения может быть определен довольно просто. Во втором случае, когда ценности не передавались, а было лишь обещание их передачи, предмет административного правонарушения не может быть определен. Необходимо заметить, что теория и практика законодательства об административных правонарушениях не знают решений этой проблемы.

Состав данного административного правонарушения взаимосвязан с составами преступлений, предусмотренных статьями 204 и 291 Уголовного кодекса Российской Федерации, что означает, что за совершение указанного деяния должностным лицом юридического лица должностное лицо подлежит уголовной ответственности, а юридическое лицо – административной ответственности.

Но при этом возникает конкуренция норм Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях в части конфискации предмета преступления, предусмотренного статьей 204 УК РФ, и административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ. Какие нормы должны применяться, неясно. Нормы уголовного и административного законодательства, являясь по своей природе охранительными, обладают существенным сходством по форме и по содержанию²¹. Но очевидно, что предмет противоправного деяния не может быть конфискован дважды.

Следует отметить, что ст. 204 УК РФ и 19.28 КоАП – не единственные, где наблюдается конкуренция норм уголовного и административного законодательства. В настоящее время насчитывается несколько десятков «пересечений» административной и уголовной ответственности, в которых задействованы статьи Особенной части КоАП РФ и Особенной части УК РФ и которые создают ситуацию возможности определенной конкуренции составов, методов уголовно-правового и административного воздействия²².

Неопределенность оснований принятия решений о принадлежности явно антиобщественного деяния к сфере уголовно-правовой или административно-правовой юрисдикции порождает ситуацию, когда соответствующая квалификация деяния зависит лишь от должностного лица, что, в свою очередь, создает условия для злоупотреблений коррупционного характера. Состояние взаимодополнения и взаимозаменяемости методов применения уголовной и административной ответственности,

¹⁹ Ст. 46 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

²⁰ Выступление В.В. Путина на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. // <http://kremlin.ru/news/19516>.

²¹ Питецкий В.В. О соотношении норм уголовного и административного законодательства // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 54–56.

²² Там же.

отсутствие четкой определенности в решении вопросов их соотношения ставит под сомнение справедливость решений суда, способствуют появлению подозрений в наличии коррупционных мотивов.

В этих условиях значимыми направлениями повышения эффективности деятельности, направленной на противодействие коррупции, должно стать:

- 1) устранение по мере возможности нечетких критериев отграничения преступлений от аналогичных по содержанию административных правонарушений;
- 2) исключение ситуаций, когда в законе вообще нет указания на какие-либо критерии разграничения одинаковых по своим составам или близких по объективной стороне преступлений и административных правонарушений, позволяющих правоприменителю по своему усмотрению, фактически произвольно, принимать решение о том, какого рода правонарушение было совершено (преступное или административное);
- 3) исследование возможности сохранения такого положения, когда большинство преступлений не имеет аналогов в виде административных правонарушений (и наоборот), что не позволяет в должной мере дифференцировать ответственность за их совершение.

4. Проблемы гармонизации социального и антикоррупционного законодательства

Много нерешенных задач сохраняется и в сфере социального законодательства.

В целом, для него характерны следующие типичные недостатки правового регулирования, порождающие либо укрепляющие коррупционные проявления:

- наличие избыточного количества декларативных норм;
- оперирование излишне общими, абстрактными положениями, когда требуется детальное правовое регулирование (например, использование формулировок о противодействии коррупции «в пределах своих полномочий»);
- несоблюдение принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству, в том терминологического;
- неоправданное дублирование норм федерального законодательства субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- отсутствие механизма реализации норм, предусмотренных в законодательстве, изначально обуславливающее их неэффективность.

Указанные недостатки постепенно устраняются. Так, вступивший в силу с 1 сентября 2013 г. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не только попытался исправить указанные недостатки,

но и ввел, по меньшей мере, три новеллы, обладающие значительным антикоррупционным потенциалом:

Во-первых, он закрепил принцип информационной открытости и прозрачности деятельности образовательных организаций и установил механизм его обеспечения;

Во-вторых, он ввел нормы, не допускающие конфликт интересов;

В-третьих, он укрепил демократические начала в управлении образовательных организаций, предоставив родителям возможности более широкого участия в организации учебного процесса, а также в принятии локальных нормативных актов образовательных организаций.

Такие меры по существенному повышению прозрачности предоставления образовательных услуг, четкому закреплению критериев принятия тех или иных управленческих решений, пересмотру критериев эффективности управленческой деятельности в сфере образования заметно снижают коррупционные риски²³.

Усилению позитивного эффекта в части противодействия коррупции в сфере образования способствует и принятие административных регламентов, охватывающих широкий круг процедур.

Вместе с тем, по некоторым направлениям противодействия коррупции социальное законодательство еще отстает. В частности, недостаточны механизмы защиты прав работников, пытающихся выступить против коррупционных проявлений в рамках образовательных учреждений, в которых они осуществляют трудовую деятельность.

Деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и институт предупреждения конфликта интересов не в полной мере пригодны для решения этой задачи. Особенностью подхода к пониманию конфликта интересов, использованного в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», является исходная позиция, что конфликт интересов может иметь место только между педагогическим работником и обучающимися, а также их родителями (законными представителями)²⁴. Иных возможных участников не предусмотрено, и, соответственно, перечень оснований для возникновения конфликта интересов – неоправданно сужается.

Следует отметить, что социальное законодательство зачастую по-разному подходит к рассмотрению как самой ситуации с конфликтом интересов, так и к механизмам ее разрешения.

²³ См. подробнее: Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 81–88.

²⁴ См.: п.33 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

Так, если в сфере образования комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений должна быть создана в любой организации, осуществляющей образовательную деятельность, то в сфере здравоохранения использована иная модель, при которой разрешение конфликта интересов «далеко» выносится за рамки организации, где он произошел. Индивидуальные предприниматели и учреждения, осуществляющие медицинскую или фармацевтическую деятельность, обязаны проинформировать о возникновении конфликта интересов уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, который и формирует комиссию по урегулированию конфликта интересов²⁵.

Такая модель разрешения конфликта интересов отличается, на наш взгляд, излишней централизацией, что в свою очередь делает саму процедуру разрешения конфликта затруднительной (в том числе и в силу географической удаленности от места возникновения конфликта). Более того, в сфере здравоохранения конфликт интересов рассматривается лишь как нарушение в сфере назначения лекарственных средств и не касается случаев незаконного получения денег при оказании медицинской помощи и иных противоправных явлениях, сторонами которых выступают пациенты и медицинские работники.

5. Расширение антикоррупционного сегмента и в других отраслях законодательства

Антикоррупционный сегмент все более широко проявляется и в других отраслях законодательства, в том числе в гражданском, финансовом, трудовом, природоохранном.

Так, с принятием Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», вступивший в силу с 1 марта 2013 г., в число отношений, регулируемых *гражданским законодательством*, включены и корпоративные отношения²⁶. Основной целью корпоративного регулирования является обеспечение справедливого баланса интересов между учредителями (участниками) юридических лиц (собственниками), самими юридическими лицами, членами их органов управления и кредиторами юридического лица в связи с выступлением юридического лица в гражданском обороте, что позволяет сдерживать многие коррупционные риски.

²⁵ См.: ст. 75 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ, 28.11.2011, № 48, ст. 6724.

²⁶ СЗ РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7627.

В *финансовом законодательстве* той же цели служит переход к формированию и исполнению «программного бюджета», который обеспечивает принятие обоснованных управленческих решений, а также прозрачность и открытость бюджета и бюджетного процесса для общества.

Вместе с тем, и в гражданском, и в финансовом законодательстве, как, впрочем, и в других отраслях законодательства остаются много нерешенных проблем, в том числе связанных с необходимостью повышения ответственности должностных лиц за принимаемые ими решения.

IV. Современные технологии совершенствования правоприменительной практики

Общие и отраслевые проблемы развития законодательства постепенно решаются. Сложнее дело обстоит с преодолением недостатков правоприменительной практики, требующем не только совершенствования законодательства, но и кадрового и ресурсного обеспечения правоприменительной сферы, а также устранения негативных явлений в правовом сознании.

Сложность решения этой задачи хорошо иллюстрируют проблемы реализации норм антикоррупционных конвенций и российского законодательства об обеспечении единства принципов противодействия коррупции в государственной и негосударственной сфере. Из 4,610 млн. зарегистрированных в нашей стране юридических лиц лишь немногие предпринимают меры, направленные на противодействие коррупции, хотя такая обязанность непосредственно установлена статьей 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁷.

Такое положение дел объясняется, помимо традиционного для России правового нигилизма, такими факторами, как недостаточный профессиональный уровень руководства и рядового персонала юридических лиц, нежелание средств массовой информации заниматься разъяснением требований законодательства, отсутствие у соответствующих государственных органов необходимых средств воздействия на адресатов антикоррупционных мер и т.д.

Впрочем, с такими проблемами сталкивается не только Россия, но и многие другие государства. В 2010 г. Международная ассоциация юристов (International Bar Association) провела анкетирование своих членов по

²⁷ См. подробнее: Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А.В. Габов, Н.И. Гайдаенко-Шер, И.В. Глазкова и др.; отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 2012.

вопросу знания основ международной борьбы против коррупции. В итоге, около 40% респондентов указали, что они ничего не знают о существовании Конвенции ООН против коррупции и других международно-правовых актах в этой сфере²⁸. Не блещут юристы знаниями об антикоррупционной борьбе и на национальном уровне. Не случайно, в Великобритании принятие Закона о взяточничестве 2010 г. сопровождалось изданием обширных инструкций Министерства юстиции по практике его применения²⁹.

Для преодоления системных дефектов правоприменительной практики необходимо применение современных технологий противодействия коррупции³⁰.

В зависимости от уровня их вовлеченности в противодействие коррупции они условно могут быть разделены на три вида: общесистемные, специальные и координационные.

Общесистемные технологии противодействия коррупции включают юридическую технику, правовой мониторинг; юридическое прогнозирование; правовую экспертизу; нейролингвистические юридические технологии. Они обеспечивают, прежде всего, содержательное и техническое качество законодательства, тем самым устраняя либо нивелируя возможные издержки правоприменительной практики.

Непосредственно на пресечение и профилактику проявлений коррупции направлены *специальные технологии противодействия коррупции*: антикоррупционный мониторинг; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; выявление административных барьеров предпринимательской деятельности; оценка коррупционных рисков и управления ими.

К *координационным технологиям* противодействия коррупции можно отнести оценку регулирующего воздействия; информационно-правовые технологии систематизации законодательства и обработки правовых данных и т.д.

Единого подхода в применении таких технологий нет. Так, на сегодняшний день как в российской, так и в зарубежной науке существуют разные определения понятия «оценка регулирующего воздействия», а также тех сфер жизни общества, в которых такая оценка может быть применена³¹.

Нет общих для всех государств методик оценки регулирующего воздействия. Значительно различаются те объекты, которые являются ее предметом.

В зарубежных государствах большинство аспектов проведения оценки регулирующего воздействия первоначально было направлено на дерегулирование различных сфер, прежде всего экономической. При таком подходе по преимуществу изучается отношение различных участников рынка к предлагаемым правовым решениям, а также возможность достижения поставленных целей в существующих условиях и экономического соответствия получаемого эффекта затратам (анализ «издержек-выгод»). Такого рода оценки обладают определенной прогностической ценностью, хотя в значительной степени зависят от выбранных процедур и намерений проводящих оценки регулирующего воздействия структур. Иными словами, нередко критерии, применяемые для проведения ОРВ, весьма субъективны.

В Российской Федерации начальный этап внедрения оценки регулирующего воздействия во многом также развивается по данному сценарию. Основной целью оценки регулирующего воздействия является выявление положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также способствующих возникновению их необоснованных расходов³².

Однако для проведения качественной ОРВ необходим большой объем информации, в том числе статистической, сведений контрольных и надзорных органов, опросов общественного мнения, данные выборочных обследований предприятий и домохозяйств и т.п. Но в настоящее время такой информации явно недостаточно. Поэтому нередко ОРВ осуществляется исключительно на основе заключений экспертов в соответствующих отраслях либо представителей бизнес-сообщества, мнения которых не всегда объективны. В связи с этим в заключении об ОРВ должно быть четко указано, где объективная информация из независимого источника, где – оценочные суждения заинтересованных лиц или экспертов, а где – предложения и допущения оценщика³³.

Очевидна потребность в расширении рамок оценки регулирующего воздействия, в том числе в выявлении в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов³⁴ – закрепления избыточных обязанностей, запретов и ограничений в сфере предприниматель-

²⁸ URL: <http://www.ibanet.org>

²⁹ Bribery Act 2010. Explanatory Notes. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpgaen_20100023_en.pdf

³⁰ Правовые средства противодействия коррупции. Научно-практическое пособие. Отв. ред. Н.А. Власенко. М. 2012. 24–51.

³¹ См. подробнее: Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление. Монография. Отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М. 2013. С. 165–166.

³² См. там же.

³³ Сборник методических материалов по проведению оценки регулирующего воздействия. М. 2011 г. С. 398 // <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/SbornikMat.pdf>

³⁴ См. подробнее: Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление. Монография. Отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. С. 157–219.

ской и иной экономической деятельности; установления неопределенных и трудновыполнимых требований к гражданам и организациям; создания условий, ведущих к необоснованно высокому финансовому обременению физических и юридических лиц, и т.д.

Завершая тему освоения современных антикоррупционных стандартов и технологий, следует под-

черкнуть необходимость ее дальнейшего развития, что недостижимо без использования всего арсенала средств общественных наук – не только права, но и философии, экономики, истории, социологии, политологии. Только такой междисциплинарный подход позволит обеспечить действенность борьбы с коррупцией.

Библиографический список:

1. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева М. 2012 г.
2. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление. Монография. Отв. Ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М. 2013.
3. Кошаева Т.О. Ответственность за взяточничество по уголовному законодательству Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 6.
4. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9.
5. Правовые средства противодействия коррупции. Научно-практическое пособие. Отв. ред. Н.А. Власенко. М. 2012 г.
6. Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. № 11.
7. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А.В. Габов, Н.И. Гайдаенко Шер, И.В. Глазкова и др.; отв. ред. Н.Г. Семилютин, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 2012 г.
8. Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе с коррупцией / Под ред. И.С. Власова. М., 2009.
9. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4.
10. Хромова Н.М. Принцип презумпции невиновности при особом порядке судебного разбирательства // Журнал российского права. 2013. № 6.
11. Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12.

References (transliteration):

1. Korrupcija: priroda, pojavlenija, protivodejstvie. Monografija / отв. red. akademik RAN T.Ja. Habrieva M. 2012 g.
2. Korrupciogennost' zakonodatel'stva: prichiny, faktory, preodolenie. Monografija. Отв. Red. E.I. Spektor, A.M. Cirin. M. 2013.
3. Koshavaeva T.O. Otvetstvennost' za vzjatochnichestvo po ugovolnomu zakonodatel'stvu Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2013. № 6.
4. Naryshkin S.E., Habrieva T.Ja. Mehanizm ocenki antikorrupcionnyh standartov GREKO (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) // Zhurnal rossijskogo prava. 2011. № 9.
5. Pravovye sredstva protivodejstvija korrupcii. Nauchno-prakticheskoe posobie. Отв. red. N.A. Vlasenko. M. 2012 g.
6. Puljaeva E.V. Pravovye problemy bor'by s korrupciej v sfere okazaniya obrazovatel'nyh uslug // Zhurnal rossijskogo prava. 2012. № 11.
7. Rol' predprinimatel'skih struktur v protivodejstvii korrupcii: nauchno-prakticheskoe posobie / A.V. Gabov, N.I. Gajdaenko Sher, I.V. Glazkova i dr.; отв. red. N.G. Semiljutina, E.I. Spektor. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve RF. 2012 g.
8. Ugolovnoe zakonodatel'stvo zarubezhnyh gosudarstv v bor'be s korrupciej / Pod red. I.S. Vlasova. M., 2009.
9. Habrieva T.Ja. Pravovye problemy implementacii antikorrupcionnyh konvencij // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija. 2011. № 4.
10. Hromova N.M. Princip prezumpcii nevinovnosti pri osobom porjadke sudebnogo razbiratel'stva // Zhurnal rossijskogo prava. 2013. № 6.
11. Cirin A.M. Protivodejstvie korrupcii v Rossijskoj Federacii: problemy pravovogo regulirovanija // Zhurnal rossijskogo prava. 2012. № 12.