



ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

УДК 343.59
ББК 31.42

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ПРАВЕ

Епифанов Александр Егорович

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права
Волгоградского государственного университета
mvd_djaty@mail.com, kmp@volsu.ru
Проспект Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Симон Артур Леонидович

Аспирант кафедры теории и истории государства и права
Юридического института
pestican@yandex.ru
ул. Гаванская, 3, 199106 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация. В статье представлен комплексный теоретико-правовой анализ вопросов, касающихся формирования понятия «механизм противодействия коррупции». Работа представляет собой попытку с позиции институционального подхода дать развернутую характеристику структурных элементов механизма противодействия коррупции в Российской Федерации.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, механизм противодействия коррупции, антикоррупционная правовая политика, правовые средства противодействия коррупции.

На официальном уровне в Российской Федерации было признано, что все меры, предпринимаемые и государством, и обществом, практически не повлияли на коррупцию. Она продолжает серьезно затруднять эффективное функционирование механизмов общества и государства, препятствовать про-

ведению социальных реформ и реформированию национальной экономики, вызывать в обществе отторжение от государственных институтов, а также недоверие к ним, создавать отрицательное отношение к России на международной арене. Коррупция справедливо рассматривается как самая

опасная угроза национальной безопасности Российской Федерации [8].

Такой вывод подтверждает тот факт, что ни эпизодические, отдельные меры, ни различные «кампании» не могут эффективно противостоять проявлениям коррупции, которая выступает как сложная, комплексная социально-правовая проблема, требующая адекватного отношения, то есть подхода, включающего в себя соответствующий комплекс разнообразных средств и мер.

В силу этого особую значимость приобретает теоретико-правовой анализ понятия механизма противодействия коррупции. Вместе с тем термин «механизм противодействия коррупции» следует признать не получившим в настоящее время широкого и, главное, должного рассмотрения в юридической науке: не конкретизирован состав элементов, не определены стадии и цели функционирования данного механизма, не исследованы причины его малоэффективной деятельности и, следовательно, не рассмотрены направления повышения его эффективности и т. д.

Представляется, что о механизме противодействия коррупции следует говорить как, во-первых, о достаточно самостоятельном юридическом институте; во-вторых, как о социальной системе, в своем функционировании взаимодействующей с другими социальными системами.

Механизм противодействия коррупции может характеризоваться как специфическая социальная система частного порядка, в том смысле, что она в соотношении с такими глобальными системами, как общество, государство, правовая система и т. п., охватывает значительно меньший круг отношений, связей, институтов и структур.

Фундаментальное значение в понимании механизма противодействия коррупции имеет само понятие «противодействие коррупции». Так, п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [9] определяет противодействие коррупции 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:

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.

Не вызывает сомнения, что при попытке определить понятие «механизма противодействия коррупции» следует в первую очередь рассматривать сущность самого явления коррупции и противодействия ей. Сущность данного явления («противодействия коррупции») заключается в создании через совокупность организационно-правовых форм и правовых средств наиболее благоприятных условий для противодействия коррупции. Механизм противодействия коррупции можно охарактеризовать в виде системы, сложной, непрерывно действующей, представляющей собой своеобразный социальный организм, находящийся в постоянном изменении и обновлении.

Сложность и специфичность механизма противодействия коррупции дают основания предполагать наличие двух сторон: статической и динамической. В принципе сама природа механизма противодействия коррупции проявляется нестатично, ибо речь идет именно о действии. Но, как известно, и действия, и особенно его движущие силы, факторы, внешняя среда описываются в статике, то есть в момент остановки.

Статическую сторону механизма противодействия коррупции характеризуют следующие элементы:

1) система правовых средств, направленных на противодействие коррупции;

2) субъекты механизма противодействия – государство, государственные органы и органы местного самоуправления, политические партии и общественные объединения, иные институты, а также члены гражданского общества;

3) объект механизма противодействия – проявления коррупции.

На вышеназванные элементы оказывают влияние ряд факторов: правосознание (в том числе и профессиональное), правовая

культура, экономическое развитие государства, системы управления, в том числе и органов, обеспечивающих правопорядок, состояние правопорядка и законности и др.

Особое место в структуре механизма противодействия коррупции занимает *система специальных правовых средств*.

К правовым средствам противодействия коррупции следует относить прежде всего нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы, способы противодействия коррупционным отношениям, и юридические технологии, сопряженные с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности и порождающих ее причин [1].

Целью правовых средств противодействия коррупции является создание правового и эффективного государства: формирование институтов, позволяющих эффективно функционировать общественным механизмам государства, проводить социальные преобразования, повышать эффективность национальной экономики, вызывать в российском обществе уважение к государству, а также ее государственным институтам, создавать имидж России на международной арене [16].

Антикоррупционные нормативные правовые предписания, с одной стороны, выступают основой противодействия коррупционным проявлениям в государстве, с другой – такие установления производны от проводимой антикоррупционной политики, которая является одним из основных направлений обеспечения национальной безопасности государства в современных условиях [15].

В Российской Федерации важнейшим программно-целевым документом в сфере противодействия коррупции выступает Национальная стратегия противодействия коррупции.

В целях достижения результатов, предусмотренных Национальной стратегией противодействия коррупции, необходимо решить следующие задачи:

а) сформировать законодательные и организационные основы противодействия коррупции, которые соответствуют современным потребностям общества;

б) организовать неукоснительное исполнение как законодательных актов, так и управленческих решений в области противодействия коррупции;

в) создать условия, затрудняющие коррупционное поведение и обеспечивающие постепенное снижение случаев проявления коррупции;

г) обеспечить выполнение всеми субъектами норм антикоррупционного поведения, а в необходимых случаях и применение мер принуждения в рамках законодательства Российской Федерации.

Концептуальные начала противодействия коррупции в России также были определены в рамках Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годы. А с момента своего принятия Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» [6] и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг., утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 [5], стали на тот период правовой основой национальной антикоррупционной стратегии в России. В настоящее время базовым источником антикоррупционной политики выступает Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [8].

Можно также отметить, что 15 февраля 2012 г. Министерство юстиции РФ было уполномочено Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции утвердить проект «Концепции сотрудничества между органами государственной власти, местными органами самоуправления и институтами гражданского общества в области противодействия коррупции на период до 2014 года»¹.

В настоящее время в Российской Федерации сложилось комплексное правовое регулирование вопросов противодействия коррупции. Вместе с тем правовое обеспечение антикоррупционной деятельности содержит немало недостатков, существенно влияющих на прогрессивный характер соответствующего регулирования, что обуславливает необходимость обеспечения коррекции антикоррупци-

онного законодательства, выступающего базой механизма противодействия коррупции.

В научных кругах признано, что к правовым средствам противодействия коррупции следует относить не только нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы и способы противодействия коррупционным отношениям, но и юридические технологии, сопряженные с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности и причин, ее порождающих [2].

Антикоррупционное правовое прогнозирование является одной из правовых технологий, направленной на предупреждение и борьбу с коррупцией. При этом общие теоретические положения о проведении прогнозирования развития законодательства и практики его применения могут быть распространены и на антикоррупционное правовое прогнозирование. Его основу должны составлять принцип объективности и обоснованности прогнозирования и принцип вариантности, то есть разработки альтернативных вариантов прогнозирования [17].

В качестве субъектов (непосредственных разработчиков прогнозирования развития законодательства и практики его применения) выступают научно-исследовательские организации и научные организации образовательных учреждений, соответствующие структурные подразделения в органах власти и иных организациях, а также специально организованные для составления прогноза группы специалистов. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 3 февраля 2007 г. № 129² была образована Межведомственная рабочая группа, которая разработала Концепцию стратегических направлений развития законодательства Российской Федерации в области противодействия коррупции и борьбы с ней.

Наряду с этим антикоррупционный правовой мониторинг также относится к числу важнейших современных инструментов управления делами государства и развития гражданского общества³.

Следует указать на то, что в Российской Федерации были приняты меры, направленные на развитие системы открытого (общественного) мониторинга практических ре-

зультатов мер по противодействию коррупции с участием гражданского общества. 20 мая 2011 г. был принят Указ Президента № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [7], которым вести такой мониторинг было поручено федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [12] определены органы власти, которые проводят мониторинг правоприменения (федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ), а также установлены показатели, по которым обобщается, анализируется и оценивается информация о практике применения нормативных правовых актов в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов.

В качестве одной из новых технологических процедур в системе правовых средств противодействия коррупции можно назвать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [3]. В Федеральном законе о противодействии коррупции антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов определена основной системной мерой по профилактике коррупции (п. 2 ст. 6). При этом Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [11] устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения⁴.

Однако с учетом решения вопросов эффективности функционирования механизма противодействия коррупции необходимо разрабатывать и внедрять и другие правовые технологии, что позволит глубже изучить механизм действия антикоррупционного законодательства, выявить его недостатки, выработать новые правовые решения. В этой связи

нельзя не вспомнить об имплементации норм международного права в национальные правовые системы, которая является важной составляющей процесса формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективного противодействия коррупции на внутригосударственном уровне.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, признающей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в качестве составной части ее правовой системы, Российская Федерация подписала Конвенцию ООН против коррупции, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., и ратифицировала ее в 2006 году. Кроме того, были подписаны и ратифицированы такие важные антикоррупционные международные акты, как Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1997 г.), Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.), Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и протоколы к ней и др.

Современная антикоррупционная стратегия России должна в полной мере учитывать все взятые на себя международные обязательства в области противодействия коррупции. В связи с этим актуален вопрос согласования отечественного антикоррупционного законодательства с международными признанными стандартами по борьбе с коррупцией.

Одновременно с этим все институты государства и гражданского общества должны прилагать все усилия к достижению обоснованной и систематической антикоррупционной политики, так как механизм противодействия коррупции в Российской Федерации складывается из практической деятельности субъектов гражданского общества и органов государственной власти и местного самоуправления в ходе реализации антикоррупционной политики.

К *субъектам* противодействия коррупции относятся:

- 1) граждане Российской Федерации;
- 2) общественные объединения;
- 3) средства массовой информации;
- 4) Президент Российской Федерации;

5) Федеральное собрание Российской Федерации;

6) Правительство Российской Федерации;

7) федеральные органы государственной власти Российской Федерации;

8) органы местного самоуправления Российской Федерации.

Среди всех уровней специализированных антикоррупционных органов особое место занимает Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, в полномочия которого входит решение следующих задач:

а) разработка предложений Президенту РФ по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции;

б) осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики противодействия коррупции;

в) контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции [6].

Механизм противодействия может быть понят лишь в той мере, в какой рассматриваются разные по природе виды целевого движения, деятельности, поведения, способствующие противодействию коррупции или препятствующие ей. Как указывалось ранее, характеристика деятельности позволяет описать процесс функционирования. Следует отметить, что данная деятельность может регулироваться большим комплексом разнообразных правовых норм. Если рассматривать *динамическую сторону* исследуемого механизма, то можно отметить, что она включает в себя разнообразные формы организационно-правовой деятельности различных субъектов механизма противодействия коррупции. Динамическую сторону механизма противодействия коррупции можно представить следующим образом:

1) правотворческая форма, которая воплощается в принятии, изменении и отмене уполномоченными субъектами противодействия коррупции нормативных правовых актов, образующих правовую основу механизма противодействия коррупции;

2) правоприменительная форма, которая воплощается в практической деятельности органов государственной власти, направленной на обеспечение реализации нормативно-правовых предписаний, разработку и принятие антикоррупционных правоприменительных актов. Важной составляющей этой формы противодействия коррупции выступает правоохранительная и контрольно-надзорная антикоррупционная юридическая практика;

3) непосредственно правореализационная форма, которая воплощается в совершении всеми участниками противодействия коррупции разнообразных практических действий и операций, направленных на реализацию антикоррупционной политики;

4) информационно-воспитательная форма, которая воплощается в доведении до сведения членов гражданского общества официальных взглядов по вопросам противодействия коррупции, а также в оказании воспитательного воздействия на различные слои общества в целях повышения уровня их правосознания, правовой культуры и правомерной активности в сфере противодействия коррупции;

5) организационно-техническая форма, которая воплощается в проведении субъектами противодействия коррупции и прежде всего органами государственной власти и местного самоуправления текущих организационных мероприятий, связанных с принятием управленческих решений, вопросами кадрового, материального, информационного и иного обеспечения функционирования механизма противодействия коррупции.

Кроме того, требуется признать, что механизм противодействия коррупции является сложным образованием, включающим в себя компоненты как юридического, так и иного социального порядка. Рассматривая механизм противодействия как разновидность социальной системы, нельзя не отметить, что, как и любая система, механизм противодействия коррупции должен иметь материальную основу функционирования (экономические и социальные условия). Данные условия могут двояко влиять на функционирование механизма противодействия: оказывать позитивное либо негативное воздействие на весь процесс противодействия коррупции. При этом задача самого механизма противодействия, его эле-

ментов направлена на нейтрализацию воздействия негативных факторов, а потому в полной мере соответствует функциям правоохранительных органов как особого элемента механизма противодействия коррупции.

Таким образом, следует говорить о наличии специальных условий и средств, устраняющих или ограничивающих воздействие дезорганизующих факторов на функционирование механизма противодействия коррупции.

Поэтому определение механизма противодействия коррупции может содержать в себе указание на характер явлений правовой действительности (нормы права, правовая деятельность и т. д.); описание их взаимосвязей; динамику взаимодействий явлений правовой действительности (элементов) в направлении реализации стоящих задач, то есть стадии проявления, функционирования механизма; обусловленность противодействия коррупции средой функционирования и системой условий эффективности как механизма в целом, так и отдельных его элементов.

Явления правовой действительности, входящие в механизм противодействия коррупции, всегда имеют некоторую социальную, экономическую, политическую, организационную основу. Они неразрывно связаны с политическими, экономическими и иными факторами, обусловлены ими и зависят от них.

Исходя из вышеизложенного можно сформулировать следующее определение: механизм противодействия коррупции – это представленная реализацией организационно-правовых форм деятельности субъектов права, обеспечивающих посредством правовых средств противодействие коррупции, сложная целостная социально-правовая система, определяемая внешней средой и состоящая из составных частей (элементов), которые выполняют свойственные только им задачи по осуществлению конкретных функций противодействия коррупции.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Цели Концепции имеют четыре направления: 1) создание условий и предпосылок для эффективного сотрудничества органов государственной власти, местных органов самоуправления и институтов гражданского общества в области борьбы с коррупцией; 2) создание системы широкого

общественного контроля над органами государственной власти, над выполнением ими положений по защите конституционных прав и свобод граждан; 3) преодоление недоверия между гражданским обществом и органами государственной власти; и 4) создание в обществе атмосферы неприятия коррупции (см.: [4]).

² Утратил силу с 19 мая 2008 года.

³ Правовой мониторинг представляет собой деятельность, включающую сбор, наблюдение, изучение, анализ, контроль относящихся к регулируемому вопросу актов законодательства и подзаконных актов, материалов научных исследований, положительной и негативной практики применения действующих актов, иных аналитических, статистических, служебных материалов, социологических исследований о состоянии законодательства (см.: [1]).

⁴ Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы осуществляется также Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (см.: [10]).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Арзамасов, Ю. Г. Правовой мониторинг в нормотворческом процессе / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. – М. : Юстицинформ, 2011. – С. 41–57.
- Власенко, Н. А. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 68–80.
- Власов, И. С. Правовые акты: антикоррупционный анализ / И. С. Власов ; отв. ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. – М. : Контракт : Волгтерс Клувер, 2010. – 176 с.
- Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО : принято ГРЕКО на 58-м пленар. заседании, Страсбург, 3–7 дек. 2012 г. – Электрон. дан. – Режим доступа: genproc.gov.ru. – Загл. с экрана.
- Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. // Российская газета. – 2008. – 5 авг. (№ 164).
- О мерах по противодействию коррупции : указ Президента Рос. Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 21, ст. 2429.
- О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 21, ст. 2930.
- О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции : указ Президента Рос. Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12, ст. 1391.
- О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ст. 6228.
- Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. – 2010. – 5 марта (№ 5125).
- Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 29, ст. 3609.
- Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 35, ст. 5081.
- Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : Юриспруденция, 2012. – 344 с.
- Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46, ст. 4720.
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. : утв. Указом Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://polit.ru/>. – Загл. с экрана.
- Тихомиров, Ю. А. Государство: преемственность и новизна / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юриспруденция, 2011. – 80 с.
- Чернобель, Г. Т. Технология и техника правового прогнозирования / Г. Т. Чернобель, О. А. Иванюк // Юридическая техника : учеб. пособие по подгот. законопроектов и иных норматив. правовых актов органами исполнит. власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. – М. : Эксмо, 2009. – 732 с.

**THEORETICAL BASES OF THE MECHANISM
OF OPPOSITION TO CORRUPTION IN THE DOMESTIC LAW**

Epifanov Alexander Egorovich

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Department of Constitutional and Municipal Law,
Volgograd State University
mvd_djaty@mail.com, kmp@volsu.ru
Prospect Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Simon Artur Leonidovich

Postgraduate student,
Department of Theory and History of State and Law,
Juridical Institute (Saint-Petersburg)
pestican@yandex.ru
Gavanskaya St, 3, 199106 Saint Petersburg, Russian Federation

Abstract. This article presents a comprehensive theoretical analysis of the legal issues relating to the formation of the concept of “anti-corruption mechanism”. It represents an attempt to position the institutional approach to the detailed description of the structural elements of the mechanism of anti-corruption in the Russian Federation.

Key words: corruption, anti-corruption, mechanism of anti-corruption, anti-corruption law policy, legal means against corruption.