

Уголовно-правовые науки

Научная статья
УДК 342.951:328.185
DOI: 10.14529/law230201

НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

И. М. Беляева, beliaevaim@susu.ru
Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье раскрываются основные направления правового регулирования противодействия коррупции в Российской Федерации в свете существенных изменений международно-правового регулирования данной сферы и участия России в настоящее время в различных международных институтах и организациях. Обосновывается тезис о достаточном уровне правового регулирования противодействия коррупции в рамках национальной правовой системы, в том числе с учетом уже состоявшейся имплементации международно-правовых норм в российское законодательство в данной сфере, что позволило сформировать устойчивую систему правовых норм в сфере противодействия коррупции. Обосновывается необходимость формирования национальных инструментов объективной оценки уровня коррупции вне политизированных международных учреждений, объединений и организаций.

Ключевые слова: противодействие коррупции; международные антикоррупционные нормы; оценка уровня коррупции.

Для цитирования: Беляева И. М. Направления правового регулирования противодействия коррупции // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23. № 2. С. 7–12. DOI: 10.14529/law230201.

Original article
DOI: 10.14529/law230201

DIRECTIONS OF ANTI-CORRUPTION LEGAL REGULATION

I. M. Belyaeva, beliaevaim@susu.ru
South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article reveals the main directions of legal regulation of anti-corruption in the Russian Federation in the light of significant changes in international legal regulation of this sphere and Russia's participation in various international institutions and organizations at present. The thesis of a sufficient level of legal regulation of anti-corruption within the framework of the national legal system is substantiated, taking into account the implementation of international legal norms in the Russian legislation in this area, which made it possible to form a stable system of legal norms in the field of anti-corruption. The necessity of forming national tools for an objective assessment of the level of corruption outside politicized international institutions, associations and organizations is substantiated.

Keywords: anti-corruption; international anti-corruption norms; assessment of the level of corruption.

For citation: Belyaeva I. M. Directions of anti-corruption legal regulation. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023, vol. 23, no. 2, pp. 7–12. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230201.

В настоящее время система противодействия коррупции в России уже достаточно проработана, является обоснованной, интегрированной во многие правовые отрасли и институты.

Стоит отметить, что правовые подходы к противодействию коррупции в нашем государстве не всегда имели мультидисциплинарный, межотраслевой характер. Изменения в данной сфере правового регулирования связаны, на наш взгляд, в том числе с активным участием Российской Федерации в постсоветский период в международных правотворческих процессах, ратификацией целого ряда антикоррупционных конвенций.

Обусловлена такая самобытность российского антикоррупционного законодательства, как представляется, целым рядом факторов: исторической восприимчивостью, спецификой нашей национальной системы, особенностями «включенности» России в международное правовое регулирование противодействия коррупции.

Советский период развития российской правовой системы ограничивался в вопросах противодействия коррупции исключительно уголовно-правовыми средствами, не принимая каких-либо специальных мер для ограничения коррупционных проявлений в других сферах общественной жизни. Исторически так сложилось, что в отечественном праве коррупционные проявления оценивались именно как преступления в силу высокой степени общественной опасности. Соответственно и антикоррупционное правовое регулирование, в основном, осуществлялось в форме уголовно-правовых запретов. Современное состояние антикоррупционного правового пространства свидетельствует о логично структурированной системе правовых норм во многих отраслях права. И для реализации всего комплекса этих мер задействованы многочисленные правовые механизмы, которые должны и непосредственно и опосредованно снижать уровень коррупции.

Автор не преследует цель описать и проанализировать в полном объеме весь комплекс правовых норм, направленных на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений и ответственности за совершение правонарушений и преступлений коррупционного характера. Предпримем только попытку проанализировать взаимосвязанность и системность основополагающих нормативных

правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере противодействия коррупции, проследить многоплановость правового регулирования, оценить инструменты измерения коррупционных проявлений, которые имеют место в нашей стране.

Условно все правовые нормы в сфере противодействия коррупции можно классифицировать по юридической силе.

Ведущее место в этой иерархии отведено Основному закону – Конституции Российской Федерации. Стоит отметить, что непосредственных правовых норм, направленных на противодействие коррупции, в тексте Конституции РФ не содержится. Вместе с тем целый комплекс конституционно-правовых норм направлен именно на обеспечение минимизации коррупционных проявлений. Так, нормы Конституции РФ и развивающие эти положения конституционные федеральные законы устанавливают целый ряд антикоррупционных фильтров для высших должностных лиц, например, запрет на иностранное гражданство, запрет на зарубежные счета и т.п. Данный тезис подтверждается и ст. 2 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который, определяя правовую основу противодействия коррупции, в первую очередь указывает Конституция, Российской Федерации.

Важнейшим правовым регулятором в сфере противодействия коррупции выступают международные правовые нормы, призванные в определенной степени унифицировать правовые средства, направленные против коррупционных проявлений, сделав их приемлемыми и применимыми для многих государств.

Центральным ориентиром для построения собственной национальной правовой системы антикоррупционных норм являются Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. и Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., ратифицированные Российской Федерацией.

Кроме того, с 1997 года Россия участвует в Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (принята Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г., Российской Федерацией ратифицирована Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ). Собственные антикоррупционные про-

граммы действуют и в рамках Евразийского экономического союза.

Необходимо отметить, что в 2022–2023 гг. уже сложившееся международное сотрудничество Российской Федерации в сфере противодействия коррупции претерпевает существенные трансформации, что обусловлено радикальными изменениями в сфере международных отношений в целом. Привычные для России европейские международные институты, созданные для совместной борьбы с коррупцией, в последние годы фактически находились в стагнации, что привело к принятию Российской Федерацией целого ряда важнейших законодательных решений. Некоторые такие решения вызывают острые общественные дискуссии, в которых иногда звучат идеи о том, что таким образом государство «сворачивает» процессы, направленные на противодействие коррупции.

Например, Федеральный закон от 28 февраля 2023 г. № 42-ФЗ «О денонсации Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» прекратил, на наш взгляд, вполне обоснованно, взаимодействие Российской Федерации и Совета Европы в противодействии коррупции уголовно-правовыми средствами.

Напомним, что Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию была подписана в Страсбурге 27 января 1999 г., вступила в силу 1 июля 2002 г. В настоящее время ее сторонами являются 46 государств-членов Совета Европы, США, Казахстан, Белоруссия. Тогда же в 1999 году для мониторинга соответствия законодательства и правоприменительной практики государств-участников антикоррупционным стандартам Совета Европы странами, подписавшими Конвенцию, создана международная организация Группа государств против коррупции GRECO (Group of States Against Corruption). Россия была членом Совета Европы в 1996–2022 гг. и ратифицировала данную Конвенцию федеральным законом от 25 июля 2006 г. и она вступила в силу в России 1 февраля 2007 г.

Принятие закона о денонсации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию абсолютно обоснованно, поскольку Комитет министров Совета Европы 16 марта 2022 г. принял резолюцию о прекращении членства России в Совете Европы. Такое решение привело к прекращению действия для Российской Федерации международных догово-

ров Совета Европы, а членство России в GRECO этим же решением было прекращено. Самое удивительное в данном решении Комитета министров Совета Европы состоит в том, что Россию лишили права участия в обсуждении или принятии докладов, а также права голоса, но при этом GRECO сохранила право мониторинга выполнения нашей страной обязательств, вытекающих из Конвенции. Обоснованием принятия Федерального закона о денонсации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию послужили выводы о неприемлемости для Российской Федерации таких условий, недопущении дискриминационного отношения к Российской Федерации в рамках оценочных механизмов GRECO.

В то же время можно утверждать, что имплементация в отечественное законодательство международных правовых норм, в том числе конвенциональных, направленных на противодействие коррупции, состоялась. А, следовательно, денонсация Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию не означает, что в России уголовная ответственность за преступления коррупционного характера будет отменена. Тем более что международные правовые нормы, устанавливающие преступность и наказуемость деяния, в Российской Федерации не имеют прямого непосредственного действия – ст. 3 УК РФ в рамках принципа законности устанавливает однозначное правило о том, что преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только УК РФ. Детальное толкование данному принципу уголовного законодательства дано высшей судебной инстанцией – в п. 6 постановления от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что «международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом».

Путь формирования правовой системы противодействия коррупции за последние де-

сятиятия Россией пройден большой и трудный – от разрозненных правовых норм об ответственности за преступления и правонарушения коррупционного характера до многоуровневого межотраслевого правового регулирования, при чем не только в форме государственной реакции на уже совершенные коррупционные правонарушения и преступления. Действующее правовое пространство ориентировано на предотвращение, предупреждение и профилактику коррупциогенных факторов, коррупционных рисков, формирование нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям, снижение тяжести последствий коррупционных деяний.

В юридической литературе отмечается, что Россия этот путь прошла самостоятельно, не копируя и слепо не заимствуя правовые нормы, действующие в других государствах, в частности, странах континентальной Европы.

В то же время, для того чтобы непосредственное правовое регулирование противодействия коррупции было адекватным, необходимы надежные инструменты реальной оценки ее объемов, структуры, распространенности.

Представляется, что однозначно говорить о восприятии коррупции населением России только на основании международного инструментария или только используя опыт других государств, невозможно. Высоко оценивать уровень коррумпированности всех уровней государственной власти уже стало традиционным в исследованиях различного уровня, при этом, как отмечают некоторые авторы, коррупция в России – феномен привычный [3, 6, 10] и исторически сложившийся [2, 4, 5]. В то же время по результатам исследования, проведенного ВЦИОМ в 2020 году, коррупционное поведение стабильно (на протяжении минимум 4 лет исследований) является наиболее неприемлемым и непростительным для 85 % россиян. Более осуждаемыми является только употребление наркотиков (90 % опрошенных) [1]. Стоит отметить, что в некоторых исследованиях [см., например, 9] акцентируется внимание в основном на политической коррупции и коррупции «верхних эшелонов» власти, отмечая высокий уровень «персонифицированности» власти.

Относительно достоверный уровень коррупции в России мы можем оценить только с точки зрения регистрируемой преступности. Так, по данным Генеральной прокуратуры

России в 2022 году правоохранительные органы выявили факты получения взяток суммарно почти на 2 млрд. рублей, о получении взятки возбуждено 5540 уголовных дел. Впервые были выявлены случаи получения взяток криптовалютой, а такие преступления представляют повышенную общественную опасность, поскольку криптовалюта в криминальных расчетах, как правило, говорит о связи с организованной преступностью. Ущерб от коррупционных преступлений в России за 2022 год составил 37,6 млрд. рублей, впервые за последние годы стоимость имущества и ценностей, изъятых у коррупционеров, превысила размер причиненного ущерба [7]. Следственный комитет РФ отмечает, что в 2022 году ведомство привлекло к уголовной ответственности 60 чиновников за коррупцию в оборонно-промышленном комплексе. Помимо этого, еще 250 человек были привлечены к ответственности за преступления в сфере госконтрактов и госзакупок [8]. В то же время даже в рамках так называемой уголовной статистики отдельно выделяется именно взятничество. Очевидно, что для понимания объема коррупционных преступлений нужно сформулировать понятие преступлений коррупционной направленности (коррупционных преступлений) и обобщать статистические данные о них более глубоко и объемно.

На международном уровне используется индекс восприятия коррупции (ИВК), на основе которого выстраивается рейтинг государств, отражающий степень проникновения коррупции в государственный сектор. Расчет этого индекса осуществляет Международное антикоррупционное движение Transparency International на основе опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. Не беремся оценивать, насколько репрезентативны данные опросов, но Международное движение Transparency International обладает авторитетом в сфере антикоррупционных исследований, оно основано в 1993 году (в России действует с 1999 года), на настоящий момент у организации существуют отделения более чем в 100 странах мира. За 2021 год Россия набрала 29 баллов из 100 и заняла 136-е место из 180 на базе 13 экспертных оценок и опросов, что означает, по мнению Transparency International, очень высокий уровень восприятия коррупции в нашей стране.

По итогам исследований за 2022 год указанная организация представила выводы о

том, что уровень коррупции в России достаточно высокий. Так, Международное антикоррупционное движение Transparency International опубликовало исследование «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index, CPI) за 2022 год, по которому Россия набрала 28 баллов из 100 и заняла 137-е место из 180.

Насколько данные исследования являются транспарентными и репрезентативными? Ответ на данный вопрос российская общественность получила еще в 2015 году – на основании проверки, проведенной Генеральной прокуратурой РФ, 7 апреля 2015 г. Министерство юстиции РФ на основании ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» включило АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» в Единый реестр иностранных агентов (№ 52). В современных реалиях логичным и ожидаемым стало решение Генеральной прокуратуры РФ, которая 6 марта 2023 г. по результатам проведенной проверки материалов, связанных с деятельностью этой организации, приняла решение о признании ее деятельности на территории Российской Федерации нежелательной, особо учитывая, что руководство Transparency International осуществляют граждане недружественных стран. В пояснениях к принятому решению представители Генеральной прокуратуры РФ уточнили, что деятельность этой неправительственной организации явно выходит за рамки декларированных целей и задач. Формально выступая организацией, борющейся с коррупцией по всему миру, она вмешивается во внутренние

дела Российской Федерации, что представляет угрозу основам конституционного строя и безопасности Российской Федерации. Как следствие – Transparency International внесена Министерством юстиции РФ в перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Мы считаем, что в современных правовых реалиях в России сформирована достаточная правовая база в области противодействия коррупции, которая базируется на международных универсальных принципах, учитывает национальную специфику правовой системы, представляет собой многоуровневую систему законов и подзаконных актов. При этом коррупция по российскому законодательству не отождествляется исключительно с коррупционными преступлениями. Противодействие ей имеет межотраслевой правовой характер и направлено на достижение целей по предупреждению и профилактике коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции; по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений и преступлений; по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Для эффективной реализации этих целей, несомненно, требуется разработка инструментов, позволяющих оценить качественные и количественные характеристики коррупционных проявлений, а не только преступлений отдельных видов, осуществлять системные измерения восприятия коррупции населением.

Список источников

1. Аналитический обзор ВЦИОМ от 10 марта 2020 г. Россияне определились с моралью. Топ-5 аморальных поступков. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiyane-opredelilis-s-moralyu-top-5-amoralnykh-postupkov>.
2. Бабенко В. Н. Коррупция в России: от обычаев и традиций к образу жизни? // Россия и современный мир. 2009. № 4. С. 44–61.
3. Бондаренко Н. В., Гудков Л. Д., Красильникова М. Д. Социальная природа коррупции // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2013. № 3–4 (116). С. 91–110.
4. Габидулин Р. История коррупции в России. М.: РОССПЭН, 2020. 303 с.
5. Глазкова Л. В. Государственный чиновник: история коррупции в России. М.: Проспект, 2016. 112 с.
6. Журавлев А. Л., Юревич А. В. Психологические факторы коррупции в современной России // Психологический журнал. 2012. № 3. С. 43–52.

7. Интервью Генерального прокурора РФ И. Краснова 9 декабря 2022 г. К Международному дню борьбы с коррупцией. URL: <https://tass.ru/interviews/16540865>.

8. Интервью председателя СК РФ А. Бастрыкина 8 декабря 2022 г. URL: <https://ria.ru/20221208/korrupsiya-1837100323.html>.

9. Павроз А. В. Противоречия восприятия коррупции населением России и ее презентации в официальном дискурсе // Социум и власть. 2021. № 1 (87). С. 7–21.

10. Римский В. Л. Коррупционность // Гражданское и политическое в российских общественных практиках / под ред. С. В. Патрушева. М.: РОССПЭН, 2013. С. 59–71.

11. Шорохов Е. В. Современная модель государственной антикоррупционной политики в России // Российская юстиция. 2020. № 9. С. 2–4.

References

1. *Analiticheskiy obzor VTsIOM ot 10 marta 2020 g. Rossiyane opredelilis' s moral'yu. Top-5 amoral'nykh postupkov* [VTsIOM analytical review of March 10, 2020. Russians have decided on morality. Top 5 immoral acts]. Available at: wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossiyane-opredelilis-s-moral'yu-top-5-amoralnykh-postupkov.

2. Babenko V. N. [Corruption in Russia: from customs and traditions to lifestyle?] *Rossiya i sovremennyy mir [Russia and the Modern World]*, 2009, no. 4, pp. 44–61. (in Russ.)

3. Bondarenko N. V., Gudkov L. D., Krasil'nikova M. D. [The social nature of corruption]. *Vestnik obshchestvennogo mneniya. Dannye. Analiz. Diskussii [Bulletin of Public Opinion. Data. Analysis. Discussions]*, 2013, no. 3–4 (116), pp. 91–110. (in Russ.)

4. Gabidulin R. *Istoriya korruptsii v Rossii* [History of corruption in Russia]. Moscow, 2020, 303 p.

5. Glazkova L. V. *Gosudarstvennyy chinovnik: istoriya korruptsii v Rossii* [Government Official: the history of corruption in Russia]. Moscow, 2016, 112 p.

6. Zhuravlev A. L., Yurevich A. V. [Psychological factors of corruption in modern Russia]. *Psikhologicheskii zhurnal [Psychological Journal]*, 2012, no. 3, pp. 43–52. (in Russ.)

7. *Interv'yu General'nogo prokurora RF I. Krasnova 9 dekabrya 2022 g. K Mezhdunarodnomu dnyu bor'by s korruptsiei* [Interview with the Prosecutor General of the Russian Federation I. Krasnova On December 9, 2022 For the International Anti-Corruption Day]. Available at: tass.ru/interviews/16540865.

8. *Interv'yu predsedatelya SK RF A. Bastykina 8 dekabrya 2022 g.* [Interview of the Chairman of the RF IC A. Bastykin on December 8, 2022]. Available at: ria.ru/20221208/korrupsiya-1837100323.html.

9. Pavroz A. V. [Contradictions in the perception of corruption by the Russian population and its presentation in the official discourse]. *Sotsium i vlast' [Society and Power]*, 2021, no. 1 (87), pp. 7–21.

10. Rimskiy V. L. *Korrupsionnost' // Grazhdanskoe i politicheskoe v rossiyskikh obshchestvennykh praktikakh* / pod red. S. V. Patrusheva. М.: ROSSPEN, 2013. S. 59–71. (in Russ.)

11. Shorokhov E. V. [The modern model of the state anti-corruption policy in Russia]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justice]*, 2020, no. 9, pp. 2–4. (in Russ.)

Информация об авторе

Беляева Ирина Михайловна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Irina M. Beliaeva, Candidate of Sciences (Law), associate professor of the department of criminal and penitentiary law, criminology, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 17 апреля 2023 г.

Received 17 April 2023.