

Антикоррупционное законодательство: категорирование, систематизация и применение

Введение

Вопросы борьбы с коррупцией все чаще становятся объектом научного анализа, что подтверждается не только увеличением числа доктринальных изысканий данной предметной сферы, но и повышенным общественным вниманием к результатам антикоррупционных исследований. В широком общественном сознании противодействие и борьба с коррупцией связываются с громкими акциями правоохранительных органов, получающих отражение в кадрах новостных хроник телевизионных каналов, громких разоблачительных статьях в прессе.

На этом фоне, во многом, рутинная научная работа по анализу законодательных текстов и иных нормативных правовых актов, правоприменительной практики, статистики, результатов социологических опросов и т.д. выглядит не столь значительной. Что тут, изучать, когда следует выявлять и привлекать к ответственности коррупционеров! Такой тривиальный шаблон иногда проникает даже в сознание политических, экономических и интеллектуальных элит.

Но задача науки – не бороться с предрассудками, а продолжить поиск тонкой настройки правовых основ государственной антикоррупционной политики, общественных запросов и императивов правопорядка с тем, чтобы эта политика укрепляла устои нашего общества и позволяла преодолевать максимально эффективными средствами коррупционную угрозу. С этих позиций хотелось бы поделиться некоторыми соображениями о нынешнем этапе борьбы с коррупцией и задачами ее научного сопровождения.

Роль науки в реализации государственной антикоррупционной политики

Нельзя не отметить позитивную общемировую тенденцию в антикоррупционном правовом регулировании, подтверждающую признание

роли науки в поиске оптимальных решений проблемы борьбы с коррупцией, а также постепенное расширение научных основ разработки и реализации государственной антикоррупционной политики.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г., сформулировавшая и закрепившая на универсальном уровне международные антикоррупционные стандарты, в статье 60 прямо предусматривает проведение исследований и разработок, касающихся видов, причин, последствий и издержек коррупции в государствах-участниках.

Вместе с тем, несмотря на заметный прогресс в единении международного сообщества в вопросах борьбы с коррупцией это не нашло отражения, практически во всех региональных антикоррупционных конвенциях. Например, в конвенциях Совета Европы, научная повестка практически не отражена, что объясняется тем, что они принимались в 90-е годы прошлого столетия и были посвящены регулированию лишь отдельных вопросов борьбы с коррупцией (уголовной и гражданской ответственности за коррупцию и т.д.). Несмотря на это, по нашему мнению, данный факт свидетельствует о наличии значительного пробела в международно-правовой регуляции противодействия коррупции (**Слайд 2**).

Международно-правовое требование о проведении специальных научных исследований получает воплощение в национальных правовых актах. Например, в статье 5 «Система мер борьбы с коррупцией» нового Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» закреплена норма о проведении «криминологических исследований коррупционной преступности в целях ее оценки и прогноза для выявления предпосылок и причин коррупции и своевременного принятия эффективных мер по ее предупреждению и профилактике».

Стратегия по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Таджикистан от 30 августа 2013 года № 1504, предусматривает периодическое комплексное исследование состояния коррупции и

эффективности мер по предупреждению и борьбе с коррупцией на республиканском и региональном уровнях. При этом основной акцент делается на социологических исследованиях.

В России научные задачи в контексте обеспечения реализации государственной антикоррупционной политики были впервые закреплены в Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 (подпункт «е» пункта 2)).

Отметим одну важную особенность, которая стала характерна для российского подхода – в этом и последующих документах делается акцент на проведении междисциплинарных исследований противодействия коррупции, в рамках которых реализуется методология различных отраслей научного знания.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденном Указом Президента РФ от «1» апреля 2016 г. № 147, научная составляющая стала еще более значительной. Наряду с междисциплинарными научными исследованиями (подпункт «з» пункта 1), проведение которых было поручено Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, предусмотрено проведение специальных научных мероприятий (Слайд 3). Реализация данных положений Национального плана противодействия коррупции нацелена на решение задачи совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Выработанные на основе анализа правоприменительной практики и с учетом современных тенденций и вызовов в этой сфере результаты научных исследований призваны содействовать более эффективной реализации антикоррупционных стандартов.

Проведение сегодняшней научно-практической конференции, посвящённой актуальным вопросам формирования антикоррупционных

стандартов и их применению, предусмотрено пунктом 16 Национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 гг. (Слайд 4), а участие представителей научной общественности свидетельствует о понимании роли науки в поиске путей повышения качества правового регулирования противодействия коррупции.

О выполнении Национального плана противодействия коррупции в части проведения научных исследований.

Согласно утвержденному графику Институт подготовил солидный отчет о проведенной работе по реализации Национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 годы¹ с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Были исследованы вопросы:

природы коррупции и форм ее проявления в современном российском обществе;

содержания конфликта интересов, его форм и способов урегулирования;

контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;

деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации;

влияния этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, форм и способов реализации таких норм;

¹ пп. «з» пункта 1

повышения эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

снижения уровня бытовой коррупции.

Каждая из исследованных проблем имеет, что называется, свои тайны и свои неожиданные решения. Не вдаваясь в подробности, разрешите остановиться на некоторых оттенках такой сложной и многогранной проблемы, с которой сталкиваются практически все заинтересованные в соблюдении антикоррупционных стандартов лица и органы – проблеме **конфликта интересов**.

Понятие конфликта интересов только на первый взгляд кажется ясным, поскольку все знают слова «интерес» и «конфликт». Вместе с тем, правоприменительная практика показывает, что дефиниция конфликта интересов – одно из наиболее сложных и неоднозначных из всех антикоррупционных категорий, встречающихся как в зарубежном, так и в отечественном законодательстве.

В зарубежном законодательстве в настоящее время наблюдаются противоположные тенденции в законодательной регламентации предотвращения и урегулирования интересов. Так, в одних государствах в настоящее время не существует специальных правил относительно регулирования вопросов, связанных с конфликтом интересов, с которыми могут столкнуться парламентарии, судьи и прокуроры (т.е. лица, принимающие ответственные государственные решения). В других государствах правовое регулирование в области конфликта интересов, напротив, является чрезвычайно сложным, либо подвергается частым дополнениям или изменениям. Во втором случае законодатели идут по пути включения таких норм в законы о прозрачности деятельности государственной администрации (например, Испания, Италия, Литва, Словения, Франция и иные государства) либо издают специальные законодательные акты, регламентирующие интересы членов парламента

(Шотландия), государственных должностных лиц (Австралия, Чехия, Латвия).

В Сербии, например, такая норма включена в Конституцию 2006 г., а в государствах – участниках СНГ (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и др.) – в специальные законы о противодействии коррупции. (Слайд 5)

Следует отметить различие, которое обнаруживается в восприятии конфликта интересов. В законодательстве, как правило, это понятие всегда носит вредоносный и даже коррупционный оттенок. Однако, в научной литературе конфликт интересов всегда характеризовался двойственностью, поскольку его результаты могут быть не всегда вредны, а в отдельных случаях и полезны органам власти и организациям (Слайд 6).

Таким образом, с неизбежностью возникает вопрос о **необходимости более четкого категорирования используемых в законодательстве понятий, относящихся к конфликту интересов.**

Научные категории в этой сфере должны не только отражать наиболее существенные связи и грани действительности и позволять глубже понимать сущность конфликтующих интересов, но и помогать законодателям отразить возможные ситуации, возникающие в процессе правоприменения. Так, существенной особенностью законодательно установленной дефиниции конфликта интересов является то, что она раскрывается с учетом конкретной ситуации. Понятие конфликта интересов, закрепленное в статье 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является контекстуальным и недостаточно конкретным, несмотря на то, что ему придается антикоррупционный характер.

Так, проблемы в правоприменительной практике вызывает применение понятия **лица, замещающего должность**, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Встают вопросы: является ли перечень таких лиц исчерпывающим? Можно ли относить к таким лицам тех лиц, которые не являются государственными и муниципальными служащими, но предоставляют публично-значимые услуги (аудиторов, нотариусов, оценщиков, арбитражных управляющих, третейских судей и т.д.)?

Представляется, что проще было бы предусмотреть более полное определение лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. При этом можно использовать более универсальное понятие: «должностное лицо, наделенное публичными (либо социально-значимыми) полномочиями».

Согласно действующему законодательству **конфликт интересов – это ситуация, при которой личная заинтересованность лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.** Оценка надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения обязанностей – довольно тонкое дело (Слайд 7).

Это непременно связано с субъективной характеристикой действий (решений) субъекта конфликта интересов, поскольку не существует четко определенных и точных критериев измерения беспристрастности и объективности. Надо заметить, что далеко, не все решения в публичной сфере должны быть прозрачными и открытыми и предполагать возможность такой оценки. В качестве примера можно привести случаи, когда это продиктовано требованиями защиты государственных и общественных интересов.

Представляется, что конфликт интересов должен устанавливаться исключительно на реальности фактов, а не на том, что можно было бы предполагать относительно последствий действий лица, обязанного предпринимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта

интересов. Такой подход может снять вопрос о субъективности оценки, связанной с потенциальностью конфликта интересов.

Много вопросов возникает с оценкой деятельности основного антикоррупционного органа, предназначенного для предотвращения и урегулирования конфликтов интересов - комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных органах и органах местного самоуправления.

По сути, такие комиссии осуществляют процедуру административного разбирательства посредством участия третьей стороны. Важность этой задачи требует от их членов надлежащей квалификации и специальной подготовки. Однако, специальное обучение для членов таких комиссий практически не проводится. Кроме того, в законодательстве не содержится требований к количественному составу указанных комиссий, что влечет минимализм в части определения их состава.

Совершенствование действующего законодательства о конфликте интересов, прежде всего важнейшего базового закона в этой сфере – Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года, по нашему мнению, состоит также в том, что необходимо **(Слайды 8-11):**

уточнить определение понятия «личные интересы» с учетом нематериальной, неимущественной заинтересованности и определить порядок декларирования (представления информации) личных интересов такого рода;

установить принципы заблаговременного определения того, какие виды личных интересов несовместимы с принятием решений в публичных интересах;

определить механизмы, минимизирующие личную заинтересованность в процессе принятия решений;

определить процедуры и санкции, применяемые на завершающих стадиях в процессе урегулирования конфликта интересов.

Разумеется, в пределах отведенного времени мне пришлось остановиться лишь на некоторых эпизодах исследования этой важной, но достаточно запутанной проблеме.

Реализация антикоррупционных стандартов в регионах: единство через многообразие

Федеративное устройство нашего государства определяет особенности отечественного антикоррупционного законодательства. Реализация международных антикоррупционных стандартов в условиях России должна и на деле осуществляется путем разработки и принятия законов и нормативно-правовых актов субъектов федерации и муниципальных нормативных правовых актов. Важно при этом отметить, что антикоррупционные стандарты должны пониматься и применяться единообразно на территории всей страны, вне зависимости от региональных различий. Не могут, например, в Татарстане быть одни стандарты, а в Чечне – другие, во всех регионах должны применяться единые федеральные антикоррупционные стандарты.

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации сформированы правовые основы противодействия коррупции, центральное место в которых отводится специальным законом. В научной литературе отмечались недостатки регионального законодательства на первых этапах его развития. Это несогласованное с федеральным законодательством определение понятий и категорий, нечеткость в определении мер, направлений и принципов противодействия коррупции; дублирование положений нормативных правовых актов федерального уровня в законодательстве субъектов Российской Федерации и др.

Эти и другие подобные ситуации объективно ставили вопрос о необходимости **систематизации антикоррупционного законодательства**.

Так, одно из предложений сводилось к обоснованию разработки **единого антикоррупционного кодекса**, который включал бы положения,

затрагивающие федеральный и региональный уровень регулирования. Несмотря на привлекательность данной модели систематизации законодательства и исключения дублирования и несогласованности законодательных актов регионального уровня с федеральным, это предложение не получило поддержки. На данном этапе развития нашего государства кодификация антикоррупционного законодательства признана не своевременной по целому ряду причин.

Вторым предложением, которое отражало желание субъектов иметь более или менее унифицированные законодательные акты в сфере противодействия коррупции, была инициатива разработки **федерального закона об основах и принципах законодательства субъектов федерации о противодействии коррупции**. В свое время эта идея не получила должного развития. Как нам представляется – концепция *федерального закона об основах и принципах законодательства субъектов федерации о противодействии коррупции* заслуживает поддержки. Она должна позволить достичь необходимой гармонии в правовом регулировании противодействия коррупции, учесть позитивный опыт передовых регионов, таких как Татарстан.

Конференция не случайно проводится в Республике Татарстан, имеющей наиболее успешный опыт антикоррупционной деятельности, что подтверждается не только успехами в правовом регулировании, но также и привлекательным антикоррупционным климатом. Об этом свидетельствуют положительные результаты реализации четырех республиканских антикоррупционных программ (Слайд 12).

В настоящее время в Республике Татарстан реализуется государственная антикоррупционная программа «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015 – 2020 годы».

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, является одним из немногих федеральных научных учреждений, исследования которых систематически

охватывают уровень субъектов Российской Федерации. Мы можем с уверенностью констатировать, что за время реализации указанных государственных программ в Республике Татарстан выстроена не имеющая аналогов система координации антикоррупционной деятельности в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления. На всех уровнях власти созданы координационные органы в виде комиссий (советов) по противодействию коррупции; определены лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений; созданы комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Особое внимание уделяется выстраиванию системы профилактики коррупции на муниципальном уровне. Так, в муниципальных районах и городских округах назначены помощники глав по вопросам противодействия коррупции; определен четкий круг вопросов, курируемых каждым из перечисленных выше субъектов профилактики коррупции.

Надо заметить, что в Татарстане законодательство о борьбе с коррупцией было принято значительно раньше, нежели чем на федеральном уровне. Так, Закон Республики Татарстан «О противодействии коррупции» был принят более десяти лет назад, на два года раньше Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.

Многие антикоррупционные законодательные решения, апробированные и разработанные в Республике, были потом учтены при разработке федеральных законов. В настоящее время в Республике сформирована четкая региональная правовая база по борьбе с коррупцией, к антикоррупционной работе привлекаются население и институты гражданского общества и большое внимание этому вопросу уделяет лично Президент Республики Татарстан Рустем Нургалиевич Минниханов. Серьезный акцент сделан на воспитательной работе среди молодежи, на использование информационных технологий, а также на обеспечении прозрачности всех действий по борьбе с коррупцией.

Международно-правовая составляющая антикоррупционной борьбы.

Сегодня уже можно уверенно утверждать, что процесс разработки международных антикоррупционных стандартов, начавшийся еще в 50-х -60-х годах прошлого века, завершен. Этот вывод сделан учеными нашего Института на основе анализа международных договоров, коих принято уже 14, практики их мониторинга международными организациями (ООН, Совет Европы и др.) и специальными международными органами (ГРЕКО)². Разумеется, ключевое значение для такого вывода имело принятие Конвенции ООН против коррупции 2003 года, которая за достаточно короткий промежуток времени приобрела действительно универсальный характер (к настоящему времени ее ратифицировало 181 государство из 193 государств-членов ООН).

В настоящее время привлекает внимание проблема имплементации международно-правовых стандартов в этой сфере, что является важной составляющей формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией на национальном уровне. Но уже сейчас очевидно, что достижение необходимой согласованности в огромном массиве международных документов – задача не из легких. Именно поэтому ее решение нуждается в обеспечении координации использования научных ресурсов различных государств на международном уровне противодействия коррупции.

Разумеется, решение проблем имплементации международно-правовых стандартов не может быть найдено исключительно на уровне международного научного сотрудничества и взаимодействия. Россия – федеративное государство, соответственно, у нас имеются особенности имплементации международных стандартов, кроме того, вовлеченность нашего государства в международные интеграционные организации на евразийском и азиатско-тихоокеанском пространстве, а также в БРИКС,

² Сотрудники Института в течение ряда лет участвуют в мониторинговых миссиях в разных странах.

требует согласования подходов в рамках данных межгосударственных объединений.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на относительно новую международную организацию – **Международную антикоррупционную академию**, мандат которой предполагает проведение глобальных антикоррупционных исследований и реализацию антикоррупционных образовательных программ для всех регионов мира. Данная международная организация, объединяющая 68 государств-членов и три международных организации, учреждена в 2010 г. по инициативе Управления по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций и Австрийской Республики. Она прошла «младенческий период» становления и сейчас начинает расширять свою деятельность.

Наш Институт стремится поставить Академию на службу интересам противодействия коррупции в нашей стране. В 2014 году мы подписали Соглашение о взаимодействии между Институтом и Международной антикоррупционной академией, которое предусматривает академические и образовательные обмены и сотрудничество в иных формах. Приятно отметить, что декан и исполнительный секретарь Международной антикоррупционной академии Мартин Кройтнер на полях Шестого Евразийского антикоррупционного форума, проходившего на базе Института в апреле текущего года в Москве, предложил серьезно расширить повестку нашего сотрудничества (**Слайд 13**).

Институт, в свою очередь, выдвинул встречные предложения, в частности, в плане дальнейшего развития сотрудничества, с Академией, Институт предложил совместными усилиями создать площадку в Республике Татарстан для антикоррупционного обучения слушателей из стран СНГ и других субъектов Российской Федерации. Подобное сотрудничество с Международной академией позволит обеспечить самый высокий мировой уровень подготовки качественных специалистов в этой сфере.