

**A.K. Tikhonov**  
**Formation of Legislation**  
**on Corruption**

Russian and international regulatory acts aimed at combating corruption are analyzed. The category of "corruption" enshrined in legal regulations, as well as the main causes of its spread, and the impact of corruption on the development of statehood are studied. The possibility of using positive experience of anti-corruption legislation in individual foreign countries by the Russian legislator is considered.

*Key words and word-combinations:* corruption, legislation, anti-corruption activities, malpractice, conflict of interest.

Анализируются российские и международные правовые акты, направленные на борьбу с коррупцией. Исследуется закреплённая в правовых нормах категория «коррупция», основные причины ее распространения, влияние коррупционной деятельности на развитие государственности. Рассматривается возможность использования российским законодателем положительного опыта антикоррупционного законодательства в отдельных иностранных государствах.

*Ключевые слова и словосочетания:* коррупция, законодательство, антикоррупционная деятельность, злоупотребление служебным положением, конфликт интересов.

УДК 347.91/95+34(4/9)  
ББК 67.410.1-2+67.40812+67.99

**А.К. Тихонов**

**СТАНОВЛЕНИЕ**  
**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**  
**О КОРРУПЦИИ**

**К**оррупция как противоправный феномен находит негативное отражение во всех сферах государственной деятельности – политической, экономической, социальной, управленческой. Материальные, политические и морально-нравственные издержки, которые государство и общество несут от постоянно растущих масштабов коррупции, вызывают настолько негативную оценку, что проблема антикоррупционной деятельности вышла за рамки чисто правового явления и приобрела значение одной из острейших политических и социально-экономических проблем. При этом коррупция выделяется крайне опасными последствиями.

В России в последние годы указанное явление рассматривается как одна из основных угроз стабильности, жизнеспособности государства и безопасности общества, поскольку уровень распространения коррупции в нашей стране очень высок. Так, по заключениям экспертов, объем коррупционного рынка в России увеличился с 240 до 316 млрд долларов, а средний размер взятки, которую дают чиновникам, вырос с 10 до 130 тыс. долларов [1, с. 69]. В год возбуждается более десяти тысяч уголовных дел, но только, как правило, по выявленным фактам взяточничества [2, с. 14]. Однако официальная статистика не отражает всего масштаба данного феномена, характеризующегося высокой степенью латентности.

Согласно докладу, подготовленному еще в 2007 г. Общественной палатой РФ, корруп-

ция в России достигла таких масштабов, что стала угрозой государственному строю. «Если в ближайшее время не будут приняты радикальные меры, – подчеркивается в докладе, – восторжествует консолидированная коррупционная схема, имеющая своей целью формирование на территории России нового социально-экономического образования, ориентированного исключительно на обогащение незначительной части общества за счет большинства» [3].

В докладе были выделены четыре типа коррупции: бытовая коррупция, которая «не оказывает существенного влияния на экономику страны, но серьезно деморализует простых граждан»; в органах власти, несущая наибольшую опасность для общества; коррупция в области кадровой политики, которая привела к кризису управления; а также коррупция в судебных, правоохранительных и контрольных органах.

О сути коррупции существует множество мнений. Отчасти это связано с тем, что любой подход к рассматриваемой проблеме обусловлен прежде всего отраслевой спецификой проявления коррупции. Многие взгляды отражают позиции отдельных авторов и цель, достижение которой они ставят перед собой в соответствии с научными или практическими задачами, требующими решения в том или ином определении.

Понятие коррупции комплексное, многоплановое. В борьбе с этим негативным явлением необходимо выработать специальные способы и механизмы в расследовании «коррупцированных» преступлений. Учитывая, что с правовой точки зрения коррупция должна быть объективирована в виде каких-либо уголовно-правовых деяний, составов преступлений, ее необходимо рассматривать как совокупность противоправных деяний.

В тексте действующего Уголовного кодекса РФ не используется термин «коррупция». Однако традиционно считается, что непосредственно к коррупционным преступлениям относятся взяточничество (ст. 290–291 УК РФ), коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ), а также провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ). На это указывается и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» [4].

Однако, представляется, с учетом направленности данного противоправного явления, корыстной или иной личной заинтересованности субъекта деяния элементы коррупционности имеются и в ряде иных составов преступлений, предусмотренных в Особенной части Уголовного кодекса РФ. В связи с этим правильнее было бы рассуждать о комплексе криминалистических характеристик коррупционных преступлений. В связи с этим неверно отделять или противопоставлять криминалистическое понятие коррупции ее уголовно-правовому и криминологическому определению. Коррупция сегодня – это не отдельное, конкретное уголовно-правовое явление, а совокупность общественно опасных деяний. Ее следует рассматривать как криминологический, социально-экономический и политико-правовой феномен с многоструктурным и многоуровневым содержанием.

Взаимосвязь уголовно-правовой и криминалистической характеристик кор-

рупции весьма очевидна. Уголовно-правовая характеристика выявляет круг обстоятельств, подлежащих установлению по делу, а криминалистическая составляет информационную основу коррупционной деятельности.

В современных условиях коррупция – «социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах» [5, с. 8], а также из корыстной заинтересованности создания преимуществ для третьих лиц.

С середины 80-х годов XX столетия начались особенно интенсивные научные исследования коррупции как комплексной проблемы с позиции системного анализа. При этом проблема неоднократно рассматривалась на международно-правовом уровне, принимались соответствующие международно-правовые акты, в которых предлагались и нормативные определения этого явления. Представляется, что одно из наиболее лаконичных, но информативно-содержательных определений коррупции прописано в принятом Десятым конгрессом ООН (Каир, 1995 г.) документе, в нем она рассматривается как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях» [6].

Определение, значительно расширившее понятие субъекта коррупционных деяний, было разработано Междисциплинарной группой по коррупции Совета Европы. Коррупция рассматривается ими не только в качестве взяточничества, но и как «любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного вида отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других» [6]. Подобный подход вызван стремительным развитием так называемой транснациональной коррупции, в структуре которой субъектами нередко выступают представители коммерческих и иных негосударственных структур.

В руководстве, подготовленном Секретариатом ООН, коррупция трактуется как совокупность трех групп криминальных деяний: 1) кража, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами; 2) злоупотребление служебным положением для получения неоправданных личных выгод; 3) конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью [6]. На наш взгляд, данная правовая конструкция научно обоснованна. В ней хотя и объединено множество, казалось бы, разнородных видов противоправных деяний, но все они связаны между собой таким существенным для характеристики коррупции элементом, как корыстное использование должностным лицом своего служебного положения для обогащения или иной личной выгоды.

Генеральной Ассамблеей ООН принята 31 октября 2003 г. Конвенция про-

тив коррупции. Она была подписана Россией на специальной конференции в г. Мериде (Мексика) в декабре 2003 г. и ратифицирована 8 июня 2006 г. [7]. В документе подчеркивается, что для эффективного предупреждения и борьбы с коррупцией необходим всеобъемлющий и многодисциплинарный подход. В Конвенции декларируется, что эффективная борьба с этим явлением возможна лишь путем реализации комплекса мер на основе единой антикоррупционной политики государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в различных сферах жизнедеятельности. В числе рекомендуемых в Конвенции действенных мер по предупреждению коррупции и борьбе с нею названы совершенствование системы приема на работу, подбора должностных лиц, прохождения службы, продвижения по службе, выхода в отставку. Предусматривается ротация кадрового состава, его надлежащее вознаграждение, принятие антикоррупционного законодательства (ст. 5–7 Конвенции).

Этот международно-правовой документ имплементирован в российскую правовую систему, а закрепленные в нем нормы и принципы являются ее составной частью и имеют приоритет перед внутрироссийским законодательством (п. 4 ст. 15 Конституции РФ). Это также означает, что нормы и принципы Конвенции ООН от 31 октября 2006 г. имеют прямое действие на российской территории и должны реализовываться в правоприменительной практике. Кроме того, отдельные положения Конвенции подлежат детализированию российским законодателем, в частности создание национального антикоррупционного законодательства в России, как того требуют ее национальные интересы.

В отношении противодействия коррупции в странах Европейского Союза ученые пришли к однозначному выводу: в борьбе с коррупцией необходим комплекс организационных и структурных мер, только репрессии не дадут желаемого результата.

В настоящее время наработан положительный опыт в нормативном определении коррупции в ряде стран – участниц СНГ. Например, в Законе Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-1 «О борьбе с коррупцией» в ст. 2 коррупция определяется как «не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ» [8].

К сожалению, в российском законодательстве длительное время не было нормативного определения коррупции. В 90-х годах XX столетия в условиях правового нигилизма антикоррупционные нормативные акты принимались на уровне подзаконных, поэтому нередко они противоречили другим нормативным актам, равным им по юридической силе.

Так, Государственная Дума два созыва не могла принять законодательные

акты о борьбе с коррупцией. Не только Дума сталкивалась с сопротивлением исполнительной власти, но и сами законодатели проявляли в этих вопросах непоследовательность, которая может быть объяснена многими объективными и субъективными факторами. Кроме того, Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (1995 г.) находился в явной коллизии с Указом Президента РФ «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий» (1992 г.), ведь в последнем разрешалось поручать на конкурсной основе представление интересов государства в советах директоров должностным лицам органов государства за «соответствующее вознаграждение».

Многие так и не принятые законопроекты, направленные на борьбу с коррупцией, содержали определение данного явления. Так, еще в ст. 2 проекта Федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» в понятие «коррупция» предлагалось включить «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу». В этом проекте подчеркивалось, что «коррупционное правонарушение может иметь разную степень отклонения от норм и влечет за собой соответствующие санкции, это общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность» [9].

В проекте другого Федерального закона «О противодействии коррупции», принятого в первом чтении Государственной Думой в ноябре 2002 г., коррупция (коррупционные отношения) определялась как «поиск, установление и поддержание противоправных отношений между специально указанными субъектами коррупции и иными лицами (физическими и юридическими лицами) с целью достижения каждой из сторон своих личных, групповых, корпоративных и корыстных целей» [10, с. 19].

Лишь в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» было дано нормативно-правовое понятие коррупции. Под ней законодатель понимает «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». Кроме того, к коррупции относится и совершение перечисленных действий от имени или в интересах юридического лица [11].

Таким образом, общими элементами в приведенных определениях являются следующие признаки: *во-первых*, присутствие фактов «торговли» своими должностными возможностями государственных и муниципальных чиновников, *во-вторых*, делящийся характер коррупционных отношений (т.е. коррупция рассматривается не как разовая деятельность, а как атрибут преступной деятельности должностного лица); *в-третьих*, коррумпированность, как правило, предполагает постановку действий должностного лица в зависимость от получения вознаграждения или иного материального преимущества.

Ведь проблемы, связанные с предупреждением и пресечением коррупции в Российской Федерации, находятся в центре общественного внимания. В параметрах правового государства российское общество ориентировано на пресечение коррупции как социального явления и поддержание законности и правопорядка на всей территории России. Коррупция дезорганизует общество, порождая синдром отчуждения личности от государства. Она меняет содержание отношений граждан с государством и его официальными представителями, влечет негативные последствия и для общества, и для государства, и для отдельного человека. Коррупция – отрицательное социальное явление, корни которого в недостатке организации государственно-правовых отношений, особенностях психологии их участников, требует применения разнообразного и широкого спектра нормативно-правовых средств антикоррупционного характера.

#### Библиографический список

1. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11 (191).
2. Дмитриев Ю.А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? // Государство и право. 2012. № 5.
3. Ведомости. 2007. 20 февр. URL: <http://www.burocrats.ru/sluhi/070220124253.html>
4. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 12.
5. Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998.
6. Девятый конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями // Справочный документ о международной борьбе с коррупцией. A/Conf. 769/14. 1995. 13 Арг.
7. Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.
8. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-1. URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/normativnye-pravovye-akty/zakon-respubliki-kazahstan-o-borbe-s-korrupciey-ot-2-iyulya>
9. Парламент. газ. 2006. 14 июля. URL: <http://old.pnp.ru/index.html?year=2011&month=7>
10. Антикоррупционная политика // Мат-лы для парламентских слушаний (21 декабря 2001 г.). М., 2001.
11. СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.