

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ КОРРУПЦИИ И ВИДОВ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЕ

О.С. Силенко, студент

Научный руководитель: И.Н. Баранник, канд. юрид. наук, доцент

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
(Россия, г. Владивосток)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-3-1-198-203

Аннотация. Серьезность угрозы коррупции признана всеми государствами мира, о чем и было заявлено в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., но в России данная проблема стала одной из наиболее значимых, препятствующих технологическому, инновационному и социальному развитию. В статье определены понятие и разновидности коррупции, сформулированы предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное правонарушение, конфликт интересов, формы коррупционных правонарушений, виды коррупционных правонарушений, предупреждение коррупционных правонарушений.

Согласно Индексу восприятия коррупции, разработанном международной организацией Transparency International, Россия из 180 исследуемых государств мира оказалась в 2019 г. на 138 месте (набрав лишь 30 баллов из 100) [1], а в 2020 г. – на 129 месте (с теми же тридцатью баллами). В частности, для России отмечается «отсутствие системного противодействия коррупции», которое «подменяется единичными уголовными делами и точечными изменениями в законодательстве» [1]. Публичная власть, в полной, как представляется, мере осознавая значение этой разрушительной тенденции, определяет коррупционные процессы в качестве одной из угроз национальной безопасности: искоренение коррупции было признано национальным интересом Российской Федерации и одновременно – целью обеспечения национальной безопасности (п.п. 25 и 46 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [2]), а предупреждение и пресечение преступлений коррупционной направленности, снижение уровня коррупции в предпринимательстве – задачами государственной политики, в том числе - внешнеполитическими (п.п. 47, 67 и 101 названной Стратегии). Для достижения этих задач в августе 2021 г. был принят и ныне действует Национальный план противодействия кор-

рупции на 2021-2024 годы [3]. План содержит 16 основных направлений противодействия коррупции и, помимо совершенствования порядка подачи сведений об имущественном состоянии, устроения проверки подаваемых данных и повышения юридической ответственности за соблюдение требований антикоррупционного законодательства, особое внимание уделяет антикоррупционным мерам в правоохранительных органах. Однако наиболее актуальной в настоящее время задачей представляется налаживание механизма, позволяющего защитить от коррупции национальные проекты: в силу существенного объема финансовых ресурсов, выделяемых на их реализацию, именно они могут оказаться объектами, вокруг которых будет сосредоточена основная коррупционная деятельность. Данная задача должна решаться в том числе и силами МВД РФ.

Однако решение данной задачи сталкивается с целым рядом сугубо нормативных трудностей, которые начинаются с самого определения понятия коррупции. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г. – не содержит данного понятия [4]. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы 1999 г. [5], как видно из ее названия, фиксирует лишь уголовно-наказуемые коррупционные деяния, не

охватывая деяния иные, коррупционные по своей природе, но не влекущие уголовной ответственности. Однако и она избегает давать определение понятия даже уголовно-наказуемой коррупции, закрепив лишь исчерпывающий перечень действий, входящих в это понятие.

Тем не менее, к 2008 году национальный законодатель уже смог дать его, что говорит о правовом прогрессе в его осмыслении (пункт «1») статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6]. Как следует из этого понятия, национальный закон пошел дальше, чем Конвенция 1999 года и определил понятие не уголовно-наказуемой коррупции, а коррупции в целом. Однако и в нем понятие коррупции дается не путем установления ее родового и видовых признаков, а лишь путем перечисления входящих в него действий, каждое из которых еще подлежит дополнительному определению. Возможно, по замыслу разработчиков данного Закона, долгожданная новелла призвана была устранить правовой пробел в понимании коррупции и восполнить образовавшийся законодательный вакуум в сфере противодействия коррупции. Однако такой пробел фактически был устранен лишь на определенный период, поскольку появление любой новой формы коррупционного поведения, не охватываемой перечнем, указанным в ст. 1 ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ, влечет необходимость внесения этой формы в названный перечень. Иначе говоря, появление данного перечня нельзя не признать прогрессом в определении коррупции, однако вряд ли оно решает задачу создания научного, основанного на совокупности родового и видового (видовых) признаков определения.

Представляется, что в основе правовой природы коррупции лежит отношение представительства, то есть правовой связи между представляемым и представляющим, а основным признаком коррупции является противоречие, конфликт между двумя данными субъектами, основанный на недобросовестном представлении вторым из них, имеющим собственные субъективные интересы, – субъективных инте-

ресов первого. Этот конфликт, в теории противодействия коррупции именуемый как «конфликт интересов», может возникнуть между самыми разными субъектами: между двумя физическими лицами, между коммерческой организацией и представляющим ее органом (руководящим лицом), между должностным лицом и органом публичной власти или организацией публичной власти в целом. Иначе говоря, конфликт интересов может возникнуть в любых представительских отношениях, как частно-правовых, так и публично-правовых, однако для определения коррупции, коррупциогенной ситуации - данного признака (который можно определить в качестве родового признака коррупции) - недостаточно.

Для выявления всех признаков коррупции важно, что коррупционный конфликт возникает, как минимум, при двух условиях:

Во-первых, представляемый интерес является публичным, т.е. интересом публичной власти: государства или муниципального образования.

Например, статья 7 Конвенции о противодействии коррупции закрепляет понятие «публичный сектор», подразумевая под ним область публичного интереса. Кроме того, статья 9 Конвенции подчеркивает публичный характер закупок и финансов, а статья 10 – публичный характер отчетности. Рассматриваемая Конвенция предусматривает охват своим регулятивным воздействием и сферы частного сектора (ст. 12), однако только в тех отношениях, где речь также идет о публичном интересе (сотрудничество между частными организациями и правоохранительными органами, предупредительные меры, процедуры получения публичных преференций и т.п.).

Следует отметить, что ФЗ № 273-ФЗ в определении коррупции использует иную терминологию: «законный интерес общества и государства». Однако такое понятие, как представляется, страдает, как минимум, двумя неточностями:

- ограничение публичного интереса только «законным», т.е. основанным только на «законе» интересом. В число «законных» в Российской Федерации входят 3

вида федеральных (о поправке к Конституции РФ, федеральный конституционный закон и федеральный закон) и региональные законодательные акты. Как видно, такой подход упускает публичный интерес, основанный не на законе, а непосредственно на Конституции Российской Федерации (конституционный), на международном договоре (например, конвенционный), или непосредственно на постановлении Конституционного Суда РФ публичный интерес (например, публичный интерес, выведенный Конституционным Судом РФ из толкования Конституции) и т.д. Поэтому представляется, что общепринятая формулировка «законный» выглядит в данном случае неудачно, в связи с чем целесообразным представляется ее изменение на термин «правомерный»;

- упущение в формулировке «общества и государства» такого субъекта, как муниципальные образования, с 1993 года существующего в качестве самостоятельного субъекта конституционного права. Общеизвестное теоретическое положение о том, что местное самоуправление составляет, наряду с государством, единую систему публичной власти, недавно было реализовано в части первой статьи 1 ФЗ от 21.12.2021 № 414-ФЗ [7], согласно которой органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в РФ. Столь странное упущение было вызвано, возможно, неудачным использованием составителями этого Закона сохранившейся с социалистических времен формулировки «общества и государства», не предполагавшей самостоятельной муниципальной власти.

В то же время публичный характер представляемого интереса не позволяет рассматривать в качестве коррупции преступления против службы в коммерческих организациях (Глава 23 УК РФ [8]), в том числе злоупотребление полномочиями (статьи 200, 201.1, 202 УК РФ) и коммерческий подкуп (статьи 204 – 204.2 УК РФ). К числу коррупционных деяний не относится даже состав преступления, предусмотренный ст. 201.1 УК РФ, поскольку

публичный интерес, хотя и является его факультативным объектом, не относится к области представляемого публичного интереса. Во всех названных в Главе 23 УК РФ случаях речь идет о двух частных интересах (представляемой организации и ее руководства), а потому и возникающая ситуация их конфликта не может быть определена в качестве коррупции. Показательно также положение части 3 статьи 1.7 КоАП РФ [9], уточняющая объект состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ (одного из основных антикоррупционных административных составов): юридическое лицо, совершившее данное административное правонарушение за пределами РФ, подлежит административной ответственности только если оно направлено против интересов РФ, т.е. против национального публичного интереса.

Во-вторых, лицо, представляющее публичный интерес, определяется поэтому как публичное лицо или публичное должностное лицо, т.е. лицо, облеченное публичными полномочиями (именно поэтому Конвенция ООН о противодействии коррупции 2003 г. особое внимание уделяет определению понятия публичного должностного лица (пункты «а»), «b»), «с») Конвенции)).

В российском праве понятие должностного лица закреплено в Примечании 1 к статье 285 УК РФ. Показательно, что на это определение ссылается, в целях установления административной ответственности за коррупцию, и КоАП РФ (Примечание 1 к его статье 19.28).

Однако даже первое приближение к этому понятию (последний раз пересмотренному в 2021 году) показывает, что законодатель смешал в нем частно-правовой статус лица и публичный статус в смысле Конвенции 2003 г. Результатом этого смешения (в тексте Примечания 1 ст. 285 УК РФ) может стать признание лица коррупционером лишь на том основании, что он состоит в органе управления хозяйственным обществом, в высшем органе управления которых Россия, ее субъект или муниципальное образование имеет право назначать более пятидесяти процентов со-

става коллегиального органа управления (при этом отнюдь не обязательно, чтобы он назначался этими субъектами: в таком органе достаточно лишь состоять). И наоборот: снижение доли участия публично-правового образования в хозяйственном обществе до уровня 50% и менее – «автоматически» исключает квалификацию деяния члена коллегиального органа этого общества в качестве коррупционного. С учетом скорости обращения акций на бирже (в том числе через подконтрольных лиц), получается, что член коллегиального органа такого общества даже не знает, является ли его деяние в определенный момент коррупционным (поскольку за день до его совершения государственное или муниципальное образование приобрело более 50% голосующих акций его общества и, как следствие, право назначать более 50% состава коллегиального органа управления этим обществом) или оно подпадает под составы, установленные нормами Главы 23 УК РФ. Вряд ли при таком положении можно говорить и о равной защите всех форм собственности, декларированной пунктом 2 ст. 8 Конституции РФ [10]. Не разъясняет, в силу новизны данной нормы, ситуацию и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий" [11]. Во всяком случае, утрата, в определенных ситуациях, признака публичности должностного лица – должна означать невозможность и квалификации правонарушения в качестве коррупционного, поскольку исключается представительство им публичного интереса, однако ясного разъяснения по этому поводу Верховный Суд РФ не дает.

Два названных видовых признака – достаточны для определения конфликта интересов, т.е. для возникновения коррупционной ситуации, но они характеризуют объективную совокупность условий, в которой реализуется третий признак: лицо, представляющее публичный интерес и наделенное публичной властью и иными юридическими полномочиями на его реализацию, использует эти полномочия для

целей, противоречащих этому публичному интересу, чем наносит ему вред. Иначе говоря, последствием данного правонарушения всегда является ущерб публичному интересу.

Четвертый признак, как представляется, характеризуется тем, что субъективная сторона (цели и мотивы) коррупции характеризуется направленностью на удовлетворение частного (корыстного или любого иного) интереса. Как отмечается, например, в одном из обзоров судебной практики, «конфликт интересов – это противоречие между частным (получение дохода и т.п.) и публичным (интересы службы, призванные служить правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, которым причиняется вред)» [12]. По этой причине не может быть квалифицировано в качестве коррупционного правонарушения, совершенное по неосторожности (ст. 19.29 КоАП РФ).

Предупреждение коррупции достигается различными правовыми средствами, но анализ борьбы с коррупцией в ОВД приводит к выводу о целесообразности введения института рекомендации, который дополнительно имеет ту функцию, что позволяет (при последующем расследовании коррупционных преступлений) оперативно выявить интересантов назначения корруппированного лица на должность службы в органах внутренних дел, определить наиболее близкие связи корруппированного лица. Еще одно предложение по смягчению столь строгого условия, как личное поручительство – расширение круга лиц, которые могут рекомендовать лицо на замещение вакантной должности: к их числу можно было бы отнести вышестоящих должностных лиц иных правоохранительных органов, лиц, находящихся на государственных должностях Российской Федерации и субъектов РФ.

На противодействие коррупции направлены различные виды юридической ответственности, однако крайне сомнительным представляется указание законодателя на ее гражданско-правовую разновидность. Поскольку объектом коррупционного правонарушения является прежде всего пуб-

личный интерес, крайне сложно представить, о какой гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения физических лиц идет речь в статье 13 ФЗ № 273-ФЗ. Представляется, что такого вида коррупционных правонарушений, как коррупционное гражданско-правовое нарушение, в российской правовой системе не существует. Разумеется, нельзя исключить «идеального состава» коррупционного правонарушения, в результате которого оно будет совмещено с гражданским правонарушением, но гражданско-правовая ответственность за последнее может наступать лишь по основаниям, предусмотренным гражданским за-

конодательством. По этой причине представляется целесообразным изменить часть первую статьи 13 ФЗ № 273-ФЗ, исключив из нее указание на гражданско-правовую ответственность и включив указание на конституционно-правовую ответственность и изложив ее в следующей редакции: «1. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут конституционно-правовую, уголовную, административную, материальную и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Библиографический список

1. Миклашевская А. Пандемия коррупции // Коммерсант. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4663780> (дата обращения: 25.11.2021)
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 25.12.2021)
3. О национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы: Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 // Официальный интернет-портал правовой информации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202108160035?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 20.11.2021)
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121140/ (дата обращения: 20.12.2021)
5. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=3MuWisS8TTrttGzH1&cacheid=9707FFC21356DF02EFC7CC31CE4F7937&mode=splus&base=LAW&n=121544&rnd=27E4A16E4C227FA46BF30BBAD2444D9D#snxWisS2PUZIrq6O> (дата обращения: 20.12.2021)
6. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (посл. ред. от 26.05.2021 № 155-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 27.10.2021)
7. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 27.12.2021)
8. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (посл. ред. от 04.03.2022 № 32-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 05.03.2022)
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (посл. ред. от 04.03.2022 № 31-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

тантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 05.03.2022)

10. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными Всенародным голосованием от 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 15.12.2021)

11. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 (ред. от 11.06.2020) // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93013/#dst100011 (дата обращения: 15.12.2021)

12. Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014 // СПС «КонсультантПлюс». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=3FA38152F11485EAA8AF3E33C6C447BD&mode=backrefs&SORTTYPE=0&BASENODE=1-1&ts=287611640672365756&base=LAW&n=157790&rnd=3E9ACD9FB2FE2A37613F5FAD98EE7E6E#kROmrsSr6ZkkM0NE> (дата обращения: 25.12.2021)

PROBLEMS OF DETERMINING THE CONCEPT OF CORRUPTION AND TYPES OF RESPONSIBILITY FOR IT

O.S. Silenko, *Student*

Supervisor: *I.N. Barannik*, *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

Vladivostok State University of Economics and Service

(Russia, Vladivostok)

Abstract. *The seriousness of the threat of corruption is recognized by all states of the world, as was stated in the UN Convention against Corruption in 2003, but in Russia this problem has become one of the most significant, hindering technological, innovative and social development. The article defines the concept and types of corruption, formulated proposals for improving anti-corruption legislation.*

Keywords: *corruption, corruption offense, conflict of interests, forms of corruption offenses, types of corruption offenses, prevention of corruption offenses.*