

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ «КРУГЛОГО СТОЛА» ЖУРНАЛОВ «ГОСУДАРСТВО И ПРАВО» И «ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»)

© 2021 г. А. В. Малько^{1, *}, В. А. Затонский^{1, **},
А. В. Красюков^{1, ***}, Н. В. Кроткова^{2, ****}

¹ Поволжский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции
(РПА Минюста России), г. Саратов

² Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

* E-mail: alex25-58@mail.ru

** E-mail: zatonsky-va@yandex.ru

*** E-mail: krasukov.andrei.oni@gmail.com

**** E-mail: krotkova2012@yandex.ru

Поступила в редакцию 28.12.2020

Аннотация. В материалах «круглого стола», который, по сути, имеет межрегиональный характер, получили отражение все основные аспекты противодействия коррупции как наиболее деструктивного явления современной правовой жизни многих обществ, в т.ч. и российского. А именно деятельность органов государственной власти, муниципалитетов, институтов гражданского общества, организаций и граждан: а) по предупреждению коррупции, в т.ч. 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. Общий вывод, который вытекает из совокупного анализа докладов и выступлений, сводится к тому, что противодействие коррупции должно быть непрерывным и включать прежде всего такие приоритеты, как введение четких стандартов оказания услуг населению государственными и муниципальными органами власти и снижение коррупционной емкости самих российских законов. Налицо острая потребность в выработке государственной антикоррупционной правовой политики — научно обоснованной, последовательной и системной деятельности институтов государства и гражданского общества по противодействию коррупции. Главная цель такой политики — минимизация коррупционных проявлений в правовой жизни общества.

Ключевые слова: государство, право, правовая жизнь, правовое государство, гражданское общество, коррупция, коррупционные правонарушения, коррупционная емкость законов, противодействие коррупции, антикоррупционная правовая политика, концепция антикоррупционной правовой политики, антикоррупционная экспертиза законопроектов, антикоррупционная ответственность, антикоррупционное просвещение.

Цитирование: Малько А.В., Затонский В.А., Красюков А.В., Кроткова Н.В. Противодействие коррупции в современной российской правовой жизни (Обзор материалов «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая культура») // Государство и право. 2021. № 3. С. 147–159.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00726.

DOI: 10.31857/S102694520014038-2

COUNTERING CORRUPTION IN MODERN RUSSIAN LEGAL LIFE (REVIEW MATERIALS OF THE “ROUND TABLE” OF THE JOURNALS “STATE AND LAW” AND “THE LEGAL CULTURE”)

© 2021 A. V. Mal'ko^{1, *}, V. A. Zatonsky^{1, **},
A. V. Krasnyukov^{1, ***}, N. V. Krotkova^{2, ****}

¹ Volga Institute (the brunch) of the All-Russian state University of justice
(Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia), Saratov

² Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

* E-mail: alex25-58@mail.ru

** E-mail: sarpa@rambler.ru

*** E-mail: zatonsky-va@yandex.ru

**** E-mail: krotkova2012@yandex.ru

Received 28.12.2020

Abstract. The “Round Table”, being essentially interregional, is due to reflect the main aspects of countering corruption considered as the mostly destructive phenomena of modern legal life of many societies including the Russian one. These aspects contain the following activities of state power bodies, municipalities, institutions of civil society, organizations and citizens aimed to: a) prevent corruption and to indicate and eliminate causes of corruption (corruption prevention); b) indicate, prevent, suppress, solve and investigate corruption crimes (countering corruption); c) minimize and (or) liquidate the consequences of corruption offenses. Overall conclusion based on combined analysis of speeches and reports assumes that countering corruption must be permanent and leaded by such priorities as introducing appropriate standards for state and municipal bodies' services and reduction of corruption capacity of the Russian laws. The authors claim to face strict necessity to create state anti-corruption legal policy represented by reasonable, logic and systematic activities of state and society institutions of countering corruption. The general purpose of such policy is to minimize corruption practices in legal life of the society.

Key words: state, law, legal life, legal state, civil society, corruption, corruption crimes, corruption capacity of laws, countering corruption, anti-corruption legal policy, concept of anti-corruption legal policy, anti-corruption expertise of draft laws, anti-corruption responsibility, anti-corruption education.

For citation: Mal'ko, A.V., Zatonsky, V.A., Krasnyukov, A.V., Krotkova, N.V. (2021). Countering corruption in modern Russian legal life (Review materials of the “Round Table” of journals “State and Law” and “The legal culture”) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 147–159.

The research was carried out with the financial support of the RFBR as part of the research project No. 19-011-00726.

7 декабря 2020 г. в Поволжском институте (филиале) Всероссийского государственного университета юстиции (далее – ВГУЮ) (РПА Минюста России) в г. Саратове состоялся «круглый стол» на тему «Противодействие коррупции в современной российской правовой жизни». В мероприятии приняли участие представители научно-образовательных учреждений г. Саратова и ряда других российских городов (Москвы, Уфы, Балаково, Балашова, Калуги, Казани, Тамбова, Пензы, Ставрополя, Сочи, Красноярска, Пятигорска).

Ведущим «круглого стола» выступил профессор Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове, д-р юрид. наук, заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько.

В своем докладе «Концепция антикоррупционной правовой политики в Российской Федерации как проявление комплексного подхода в противодействии коррупции» он обратил

внимание на то, что проблема коррупции для современной России остается одной из наиболее значимых, препятствующих решению важнейших экономических и политических задач, подрывающих авторитет власти в глазах народа, мешающих эффективному развитию международных торгово-экономических и иных связей, способствующих росту и укреплению позиций организованной преступности.

Для Российской Федерации и ее регионов актуальным выступает вопрос о выработке и претворении в жизнь эффективной антикоррупционной правовой политики, включающей в себя, помимо средств уголовной репрессии, комплекс мер по предупреждению коррупции. В рамках подобного комплекса мер особое место занимает проект Концепции антикоррупционной правовой политики в Российской Федерации как доктринальный документ.

Уже четвертое издание такого проекта разработано на основе и в развитие проекта Концепции антикоррупционной

политики в Российской Федерации¹ и проекта Концепции правовой политики в Российской Федерации² и является политико-правовым документом доктринально-прикладного характера, отражающим научно обоснованные представления о сущности, основных ориентирах, механизме реализации и путях повышения эффективности антикоррупционной правовой политики в условиях современной России.

Содержание Концепции есть продукт синтеза наиболее общих теоретических установок и практических рекомендаций, касающихся различных аспектов формирования и реализации антикоррупционной правовой политики в нашей стране. В ней нашли отражение юридическая догма и результаты новейших научных исследований в сфере правотворчества и правоприменения, действующее федеральное и региональное законодательство, практика муниципального правотворчества и мировой опыт в названной сфере.

При подготовке Концепции осуществлено обобщение данных различных политико-правовых и социологических исследований, проведенных учеными и ведущими научными организациями, отличающихся высоким уровнем теоретических выводов, глубоким анализом состояния и прогнозом дальнейшего развития разносторонней и многоуровневой деятельности по противодействию коррупции в Российской Федерации.

Целями настоящей Концепции являются:

1) обеспечение средствами антикоррупционной правовой политики единства нормативно-правового регулирования вопросов противодействия коррупции в Российской Федерации;

2) повышение качества нормативно-правового регулирования деятельности по противодействию коррупции на всех уровнях осуществления публичной власти, решение задачи наиболее полного его соответствия потребностям государства, субъектов предпринимательской деятельности и граждан;

3) создание необходимых условий для ликвидации противоречий и пробелов в федеральном и региональном законодательстве, а также в системе муниципальных нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции;

4) обоснование безусловного приоритета федеральной антикоррупционной правовой политики по отношению к региональному и муниципальному уровням ее реализации;

5) отражение в общенациональной российской антикоррупционной правовой политике процессов правовой интеграции, создание необходимых условий для имплементации принципов и норм международного права в отечественную правовую систему, при обязательном учете национальных интересов.

По сути, заключил А.В. Малько, настоящая Концепция выступает модельной комплексной программой развития антикоррупционной правовой политики в Российской Федерации, которая может стать основой для целого ряда правотворческих инициатив, направленных на противодействие коррупции в нашей стране.

¹ См.: Проект Концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2007.

² См.: Концепция правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. (проект) / под ред. А.В. Малько. М., 2008.

Профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, д-р юрид. наук В.В. Субочев указал, что борьба с коррупцией в современной России признается ключевым направлением как государственной политики, так и функционирования различных институтов гражданского общества и является весомым фактором обеспечения национальной безопасности, залогом гармоничного и динамичного развития всех сфер жизнедеятельности общества. Консолидированные усилия субъектов правотворческого, правоприменительного и правоинтерпретационного процессов вполне можно охарактеризовать как антикоррупционную стратегию, тем более для этого созданы и все нормативно-правовые предпосылки: в 2008 г. был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указом Президента РФ № 815 «О мерах по противодействию коррупции» предусматривается в т.ч. создание Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, а в 2018 г. Президентом РФ был утвержден еще действующий Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг. Антикоррупционное законодательство разработано во всех субъектах Российской Федерации, соответствующие нормативно-правовые акты приняты и на муниципальном уровне.

Вместе с тем существует ряд вопросов к формально-юридическим основаниям современной антикоррупционной стратегии, к самой ее сути. Речь прежде всего идет о том, как субъекты правотворческого и правоприменительного процессов, да и общество в целом должны определять коррупцию, основываясь на действующем законодательстве. Как, используя формально-юридический метод, субъекты антикоррупционной стратегии должны понимать, что же собой представляет коррупционное правонарушение и какими признаками оно обладает. Вопрос этот далеко не риторический в силу того очевидного факта, что дефиниция коррупции, которая содержится в упомянутом Федеральном законе «О противодействии коррупции» и на которую ориентируются все субъекты антикоррупционной стратегии, весьма размыта, абстрактна и не может точно определить ни критерии, ни признаки того, что же законодатель под коррупцией подразумевает.

В ст. 1 данного Федерального закона сказано, что коррупция — это 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, а также совершение всех перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Использование формально-юридического подхода наряду с герменевтическими методиками не позволяет с определенностью понять, какое «иное» незаконное использование физическим лицом своего должностного положения имеет в виду законодатель, и зачем тогда он перечислял конкретные составы преступления в самом начале определения, если данное перечисление не помогло избежать необходимости указания и на «иные», не поддающиеся прямому определению коррупционные деяния. Более того, данное определение коррупции в одном предложении три раза использует прилагательное «иное» / «иных», три раза — союз «или». Другими словами, полагаем, что конструкция

предложенного законодателем определения коррупции не вполне удачна, и кроме того факта, что злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп, по мнению авторов закона, — это «точно» коррупция, все остальное отдается на явное усмотрение правоприменителя. Однако злоупотребление служебным положением, равно как и служебными полномочиями, не обязательно может иметь коррупционную направленность и, таким образом, не всегда может трактоваться именно как коррупция.

Следовательно, существующее определение коррупции не дает прямого ответа на вопрос, что же конкретно понимает законодатель под коррупцией, оставляя широкий простор как для толкования, так и усмотрения субъектов правоприменения.

Справедливости ради В.В. Субочев отметил, что сформулировать исчерпывающее, точное определение коррупции вряд ли возможно. Термин «коррупция» имеет собирательный и в определенном смысле оценочный характер, а в силу того очевидного факта, что коррупция не идентична ни одному составу правонарушения, требовать исчерпывающего перечисления квалифицирующих признаков именно коррупции от законодателя не имеет смысла. Многое в квалификации правонарушения как «коррупционного» будет зависеть от совокупности сопутствующих его совершению факторов и обстоятельств.

Тем не менее получается некий парадокс. Термин «коррупция» в подавляющем большинстве случаев используется как оценочное понятие, как если бы мы говорили о чем-либо «плохом», «нечестном», «подлом» и т.д. К юридической ответственности правонарушителя можно привлечь только при наличии в его деянии состава конкретного правонарушения, а такого состава правонарушения, как «коррупция» нет. Это с очевидностью приводит к тому, что субъекты антикоррупционной стратегии с готовностью коррупцию осуждают, но с еще меньшей готовы указать на конкретные, квалифицирующие ее признаки.

В отмеченной связи, с точки зрения докладчика, есть все основания полагать, что антикоррупционная стратегия современной России должна усиливать не только свою организационную базу, но и укреплять научные, теоретические и, в частности формально-юридические, основания с тем, чтобы слово «коррупционер» заключало в себе не только осуждающую, но и конкретную юридическую составляющую.

Ректор Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук, доц. А.Д. Гуляков в своем докладе на тему *«Американская демократия, федерализм и коррупция»* охарактеризовал коррупцию как вечный спутник государственной жизни, масштабы которой (коррупции) в современном мире возросли. Этому способствовали ослабление централизованного контроля в условиях демократии, повышение конкуренции внутри элит, увеличение массы общенационального богатства, подлежащего перераспределению с помощью механизма государства.

США как старейшая демократия демонстрируют примеры беспрецедентного коррупционного поведения с середины XIX в. При республиканском строе и классической системе разделения властей Конгресс становится главным распорядителем государственных финансов, а программы «внутренних улучшений» оказываются правдоподобным поводом для «распила» государственного бюджета. Вакханалию коррупции в осторожно-критической форме

описали в начале 1870-х годов писатель М. Твен и журналист Ч. Уорнер в романе «Позолоченный век».

Возможности для хищения государственных средств усиливала американская модель децентрализованного дуалистического федерализма с практически автономными полномочиями федерального центра и субъектов. При таком положении вещей в законодательных собраниях штатов формировались свои площадки для махинаций и злоупотреблений, которые федеральный центр не имел права контролировать. При этом экономическая децентрализация страны, когда у каждого штата, у каждой отрасли хозяйства были свои специфические интересы, создавала питательную среду для политического торга и коррупции в вопросе о таможенных пошлинах.

Доктрина протекционизма утверждается в политической жизни США в эпоху промышленного переворота в 1820-е годы. И каждый новый тарифный закон превращается в предмет сложного политического и хозяйственного компромисса, а также корыстных договоренностей. В условиях сложной расстановки сил банальная индивидуальная взятка представителю законодательной власти не всегда что-либо решала. Требовалась продуманная скоординированная стратегия массированного подкупа, которую могли осуществить только специальные агенты-лоббисты.

США стали родиной лоббизма. Они же приняли подробные законодательные акты о нем в 1946 и 1995 гг. Лоббизм, сочетая в себе экономический и политический нажим, негласную материальную заинтересованность законодателей и давление на них со стороны СМИ и общественного мнения, ввел коррупцию в более пристойное, «цивилизационное» русло. Сейчас коррупционные скандалы в духе 1850–1870-х годов в США — большая редкость. Во-первых, государство стало более централизованным, а общественность через СМИ усилила свой контроль. Во-вторых, найдены новые, более замаскированные формы подкупа. Американское «Глубинное государство», к существованию которого привлек внимание Президент США Д. Трамп, умеет эффективно скрывать свои тайны и купировать через подконтрольные СМИ случайно просочившуюся информацию. Однако по-прежнему демократия, понимаемая в США как торжество жесткого переселенческого индивидуализма, и «фрагментированный» на фоне культурно-цивилизационного и этно-расового раскола федерализм стимулируют коррупционное поведение.

К счастью, заключил А.Д. Гуляков, в России другая, более социально здоровая модель демократии и иная, более централизованная и ответственная модель федерализма, хотя с коррупцией наша страна также сталкивается.

Директор НИИ государственно-правовых исследований, профессор кафедры теории и истории государства и права Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, д-р юрид. наук В.В. Трофимов совместно с доцентом той же кафедры, канд. экон. наук Ю.В. Горюшкиной представили доклад на тему *«Функция антикоррупционной экспертизы законопроектов в деятельности структуры законотворчества: проблема оптимизации»*³.

Правотворчество как процесс выражения государственной воли в источниках права тесно связано с правоприменением. В ходе правоприменения выявляются допущенные законодателем коллизии, противоречия, пробелы, иные

³ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00726.

недоработки. В частности, именно на этапе правоприменения и реализации права в целом могут начать проявлять себя те положения законодательства, формулировка которых создает почву для правонарушений коррупционной направленности. Поэтому, помимо всех иных причин коррупции в государстве, к их числу добавляется некачественное законодательство, в котором могут содержаться нормы коррупциогенного характера.

С целью минимизации данных дефектов и обеспечения эффективной законотворческой (в целом правотворческой) деятельности был в некотором смысле вынужденно, но обоснованно введен институт антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, в рамках которого решается центральная задача по выявлению и устранению коррупциогенных положений в проекте нормативного правового акта до момента его окончательного принятия и введения в действие.

Проведение антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов на федеральном уровне регулируется:

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в ст. 6 которого антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов перечислена в ряду мер по профилактике коррупции⁴;

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативно-правовых актов»⁵;

подзаконными нормативными правовыми актами (приказами) Минюста России — основного государственного органа, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций.

Кроме того, постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶ утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Основная нагрузка в деле проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов действующим законодательством возложена на Министерство юстиции РФ.

В докладе отмечены основные факторы, которые, устанавливая для правоприменителя излишне широкие пределы усмотрения либо возможность необоснованного приращения исключений из общих правил, способные спровоцировать коррупционное поведение. Таковыми являются: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; возможность выборочного изменения объема прав и произвольного наложения дополнительных обязанностей на участников «подотчетных» правоприменителю правовых отношений; изобилие в нормативном акте т.н. бланкетных норм; отсутствие или неполнота устанавливаемых законом административных процедур;

нормативные коллизии; юридико-лингвистическая неопределенность законодательных положений; и др.

В субъектах Российской Федерации правовое регулирование антикоррупционной экспертизы проектов законов (нормативных правовых актов) осуществляется на уровне: а) региональных законов о противодействии коррупции и законов о нормативных правовых актах и правотворчестве (где устанавливаются основы ее проведения); б) региональных подзаконных нормативно-правовых актов (где регулируется и регламентируется порядок ее проведения).

В Тамбовской области вопросы антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов урегулированы Законом от 4 июня 2007 г. № 205-З «О противодействии коррупции в Тамбовской области»⁷, постановлением областной администрации от 8 июня 2018 г. № 578 «О мерах по реализации статьи 8.1 Закона области от 4 июня 2007 г. № 205-З «О противодействии коррупции в Тамбовской области»»⁸. Создан единый региональный интернет-портал (<https://expert.tambov.gov.ru>) для размещения проектов областных нормативных правовых актов в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Как показывает анализ деятельности органов прокуратуры Тамбовской области по реализации полномочий прокурора в сфере правотворческой деятельности региональных органов государственной власти, количество отрицательных заключений от общего числа изученных региональных нормативных правовых актов за 9 мес. 2019 г. составило 21%, а за аналогичный период 2020 г. — 18%. Причастны органы прокуратуры и к нормотворчеству на уровне местного самоуправления. На стадии подготовки нормативных актов здесь был вынесен ряд отрицательных заключений, на основании которых за 9 мес. 2019 г. были доработаны 8% актов, а за соответствующий период 2020 г. — 11% от общего числа изученных на предмет коррупциогенности.

Как видим, отметили докладчики, работы в различных эшелонах власти в обозначенном направлении проводятся, но, тем не менее, это не исключает необходимости совершенствования данной функции на разных уровнях правотворчества. Возможно, следует на более ранних стадиях привлекать научные силы к разработке законопроектов, проводить комплексные исследования предмета правового регулирования, активнее сопровождать именно независимые виды антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и, что не менее важно, иметь четкий регламент (порядок) учета всех поступающих предложений в рамках проведенных антикоррупционных экспертиз. В целом, как полагают выступающие, можно согласиться с высказываемыми в юридической науке мнениями о том, что для результативного решения этого вопроса требуется проведение целенаправленной государственной антикоррупционной правовой политики.

Профессор кафедры трудового права Саратовской государственной юридической академии (СГЮА), канд. юрид. наук, доц. В.А. Абалдуев посвятил свой доклад *актуальным аспектам ответственности за нарушение антикоррупционных правил в сфере трудовых и служебных отношений*. Он указал, что полноценная реализация правовых механизмов, направленных на предотвращение и пресечение коррупционного поведения, невозможна без установления продуманной системы мер ответственности, обеспечивающих

⁴ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6228.

⁵ См.: СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

⁶ См.: СЗ РФ. 2010. № 10, ст. 1084.

⁷ См.: Тамбовская жизнь. 2007. 8 июня.

⁸ См.: Тамбовская жизнь (Спец. вып.). 2018. 22 июня.

соблюдение этих правил. Основой создания и последующего развития законодательства об ответственности за правонарушения в данной сфере является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24.04.2020 г.) «О противодействии коррупции», который определяет общие правила о видах, субъектном составе, основаниях и порядке применения рассматриваемой ответственности.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели — работодатели (в сфере трудового права к этой группе относятся частные нотариусы и адвокаты) как субъекты антикоррупционной политики в сфере труда несут административно-правовую ответственность за правонарушения, связанные с использованием труда государственных и муниципальных служащих.

Физические лица, не являющиеся работодателями, — работники, государственные или муниципальные служащие в соответствии со ст. 13 Федерального закона № 273 в случае совершения коррупционных правонарушений несут дисциплинарную, уголовную, гражданско-правовую ответственность. При этом В.А. Абалдуев заметил, что гражданско-правовая ответственность за такие нарушения законом не определяется, но для него является очевидным, что речь идет о последствиях имущественного характера в связи с несоблюдением норм о противодействии коррупции.

Субъектами ответственности в отношениях противодействия коррупции выступают руководители, иные должностные лица организаций, представители нанимателя, действующие и бывшие государственные и муниципальные служащие.

Основания и порядок применения антикоррупционной административной ответственности организаций и предпринимателей предусмотрены нормами п. 4 и 5 ст. 12 Федерального закона № 273, ст. 64.1 Трудового кодекса РФ, 19.28 и 19.29 КоАП РФ. Эта ответственность детально исследована в научной литературе по трудовому, административному и процессуальному праву. В настоящее время большинство вопросов ее применения разъяснены Верховным Судом РФ⁹ и в этой связи получили единообразное понимание у органов прокуратуры Российской Федерации, а также в российском правосудии.

Тем не менее остаются вопросы, которые требуют решения. По объективной стороне правонарушения, указанного в ст. 12 Федерального закона № 273, ст. 64.1 ТК РФ, работодатели отвечают за непредоставление сведений о приеме на работу *бывших государственных и муниципальных служащих*. Только о бывших служащих говорится в Обзоре Верховного Суда РФ 2016 г. и Постановлении Пленума Верховного Суда РФ 2017 г. При этом Трудовой кодекс РФ и Федеральный закон № 273 упускают из виду, что в России разрешена работа по найму и лицам, замещающим должности государственной или муниципальной службы (действующим служащим), если это не влечет конфликта интересов. При поступлении

на такую работу обязательно разрешение комиссии органа власти по соблюдению требований к служебному поведению. Статья 19.29 КоАП РФ содержит на этот счет более полное и четкое правило, устанавливающее ответственность за нарушение правил приема *как бывших, так и действующих* служащих. Из-за несовпадения формально связанных между собой норм Трудового кодекса РФ, Федерального закона № 273 и КоАП РФ ст. 19.29 в части ответственности на нарушения при приеме на работу действующих служащих практически бездействует. Между тем опасность коррупционных проявлений в поведении именно этой категории работников несоизмеримо выше, чем в случае применения труда сотрудника, оставившего службу.

Для реализации на практике полного состава правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, необходимо в Трудовом кодексе РФ, Федеральном законе № 273 и иных связанных с трудом правовых актах *предусмотреть обязанность работодателя соблюдать единые правила найма в отношении бывших и действующих государственных и муниципальных служащих*.

Это предложение актуально и для новой редакции КоАП РФ, поскольку ст. 34.37 проектируемого закона дословно сохраняет существующее основание ответственности¹⁰.

Из норм трудового права (ст. 64.1 ТК РФ), ст. 12 Федерального закона № 273 и соответствующих норм КоАП РФ также следовало бы исключить положение о том, что должность чиновника обязательно должна быть предусмотрена соответствующим специальным перечнем. Такого перечня в отношении федеральной государственной гражданской службы нет. Более того, Верховный Суд РФ при применении ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ не требует наличия связи между управленческими функциями чиновника и новым работодателем. Поэтому более рациональным будет установление универсальной обязанности работодателя в отношении всех категорий служащих. Это расширит границы действия рассматриваемых норм и избавит работодателя от поиска некоего специального перечня «потенциально коррупционных» должностей¹¹.

Дисциплинарная ответственность за нарушение антикоррупционных правил нормами трудового права предусмотрена для работников, обладающих особым правовым статусом. В силу специфики субъектного состава, оснований дисциплинарной ответственности антикоррупционной направленности, мер ответственности и правил их применения такую ответственность можно признать *специальной*. Специальной она является в трудовом праве и в отношениях государственной службы. Эта ответственность урегулирована обособленными от общих правил нормами закона, в т.ч. в части более длительных сроков применения.

В трудовом праве дисциплинарная ответственность лиц, обязанных соблюдать антикоррупционные ограничения, установлена для работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний (ст. 349.1 ТК РФ), Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также иных организаций,

⁹ Имеются в виду: Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 4; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.11.2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1.

¹⁰ См.: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447>

¹¹ Более подробно обоснование этих и других предложений по совершенствованию норм об ответственности в данной сфере см.: Абалдуев В.А. Российская антикоррупционная политика в сфере труда: новые правила и нерешенные проблемы // Государство и право. 2013. № 3. С. 50–55.

созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (ст. 349.2 ТК РФ).

Основание ответственности (состав дисциплинарного проступка) в отличие от общих норм трудового или служебного права в данном случае конкретизировано. Таким основанием является *нарушение точно и исчерпывающе определенных обязанностей и запретов* (ст. 59.1–59.3 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 27.10.2020 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹²; ст. 41.8–41.10 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 (в ред. от 09.11.2020 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»)¹³.

Максимальная санкция за такие нарушения – увольнение работника или лица, проходящего службу, в связи с утратой доверия (п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, ст. 59.2 Федерального закона о государственной гражданской службе, ст. 41.9 Федерального закона о прокуратуре).

Отличие норм Трудового кодекса РФ и законодательства о службе в том, что служебное право предусматривает увольнение по этому основанию и самого нарушителя антикоррупционных правил, и руководителя органа, которому стало известно об этом нарушении и не принявшего мер к устранению конфликта интересов. По Трудовому кодексу РФ увольняется только сам работник.

Правовое регулирование данного увольнения в сфере службы, как полагает В.А. Абалдуев, вызывает замечания по двум моментам:

во-первых, Закон предусматривает формулировку «подлежит увольнению», что исключает возможность применения общих требований об учете тяжести нарушения, личности нарушителя, хотя такие правила обязательны и в этом случае (ст. 59.3 Федерального закона о государственной гражданской службе);

во-вторых, в перечне проступков упущена ситуация, когда государственный служащий представил недостоверные, заведомо ложные сведения о своем материальном положении при поступлении на должность¹⁴. Это нарушение также следовало бы признать основанием для утраты доверия и увольнения.

Профессор Пятигорского филиала Северо-Кавказского федерального университета, д-р юрид. наук А.П. Мазуренко в своем выступлении осветил ряд вопросов, связанных с интеграцией фундаментальной науки и научных подразделений высшей школы в деле противодействия коррупции на примере деятельности Научно-образовательного центра (НОЦ) антикоррупционной правовой политики в Северо-Кавказском федеральном округе.

Центр создан для достижения общих научно-исследовательских, образовательных, информационных целей, повышения качества высшего и послевузовского профессионального образования, организации проведения учеными высшей школы и Российской академии наук фундаментальных научных исследований, а также в целях обеспечения глубокой специализации аспирантов, магистрантов и студентов в области современных проблем антикоррупционной правовой политики и развития новых, междисциплинарных научных направлений. Эти цели, как подчеркнул

А.П. Мазуренко, могут быть достигнуты только в условиях интеграции научного потенциала учреждений высшего профессионального образования и академической науки.

Фактически с первого дня Центром ведется обширная работа по экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. За пять лет деятельности сотрудниками НОЦ проведено более 300 экспертиз, в т.ч. по проектам федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, входящих в СКФО, проектам ведомственных нормативных актов.

Основная тема научных разработок Центра – наиболее актуальные проблемы антикоррупционной правовой политики на современном этапе развития Российского государства. Данную тему так или иначе анализируют многие исследователи (как теоретики, так и отраслевые), представляющие различные научные школы в нашей стране. Научно-образовательный центр антикоррупционной правовой политики в СКФО был создан для оперативного реагирования на новейшие научные достижения, аккумуляции последних разработок в этой сфере и создания в рамках общей научной концепции антикоррупционной правовой политики некоего конечного, целостного научного «продукта».

Одним из первых таких «продуктов», отличающихся теоретической новизной и практической значимостью, стал сборник научных трудов по материалам Всероссийского научно-практического «круглого стола» на тему «Антикоррупционная правовая политика: проблемы формирования в современной России» (май 2014 г.). Книга явилась первым междисциплинарным исследованием, созданным совместными усилиями представителей академической науки и образования, призванным сформировать у будущих ученых-правоведов и юристов-практиков представление об одном из важнейших феноменов современной юридической жизни – антикоррупционной правовой политике. В сборнике нашли отражение актуальные теоретические и прикладные вопросы данного вида правовой политики, возникающие в свете происходящих в России процессов и перемен, новейших реалий и тенденций.

Продолжением этой многоплановой исследовательской работы стало издание проекта Концепции антикоррупционной правовой политики в Российской Федерации под общей редакцией А.В. Малько и А.П. Мазуренко (2015 г.), который явился отражением концептуальных основ антикоррупционной политики как системы теоретических взглядов относительно содержания, принципов, задач этой политики на современном этапе развития Российской Федерации, а также конкретных мер, определяющих пути ее реализации на практике.

Буквально через год проблемы, лежащие в основе работы Центра, стали предметом обсуждения на Международной научно-практической конференции «Антикоррупционная правовая политика: новые приоритеты», благодаря чему круг исследователей данной проблемы был расширен за счет представительства научных школ многих российских городов, ближнего и дальнего зарубежья, что, безусловно, повысило научную и дидактическую значимость результатов проводимых Центром исследований.

Но наиболее знаковым событием в деятельности Научно-образовательного центра стало издание с 2017 г. академического и вузовского журнала-ежегодника «Антикоррупционная политика». На его страницах находят отражение не только общетеоретические проблемы антикоррупционной правовой политики, но и конкретные вопросы ее

¹² См.: СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

¹³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2020 г. № 14-П // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV), ст. 2433.

реализации в практике государственно-правового строительства в современной России. Отдельная рубрика журнала посвящена обзору результатов исследований молодых ученых, аспирантов и студентов российских вузов. На страницах этого нового научного издания рассматриваются вопросы модернизации различных сторон политико-правовой жизни страны, институтов демократии, а также структур власти федерального и регионального уровней в их работе по противодействию коррупции.

Еще одно направление деятельности Центра — изучение проблем методологии современной политико-правовой науки и других актуальных вопросов, которые пока не получили системного анализа и поэтому нуждаются во всестороннем исследовании. Для этого, начиная с 2018 года, Центр организует методологические научные семинары с молодыми учеными и «круглые столы» по различной проблематике, так или иначе сопрягающейся с антикоррупционной политикой. Руководителем постоянно действующего научно-методологического семинара является известный российский ученый, д-р полит. наук, проф. А.А. Вартумян. Названные научные мероприятия проводятся в рамках исследований методологических проблем современной политико-правовой науки, выполняемых на уровне магистерских и кандидатских диссертаций учеными различных научных школ Юга России, Северного Кавказа, Поволжья и других регионов страны.

Доцент кафедры общегуманитарных и юридических дисциплин Ставропольского филиала Московского педагогического государственного университета, канд. юрид. наук, доц. Н.В. Довголюк выступила с докладом на тему *«Некоторые аспекты анализа современного состояния коррупции в России»*. Она указала, что одними из важнейших задач обеспечения общественной безопасности в целях реализации Концепции и осуществления Указа Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» являются¹⁵: совершенствование мер по противодействию коррупции; систематизация нормативно-правовой базы, устранение ее пробелов; повышение эффективности международного сотрудничества; совершенствование антикоррупционных стандартов; совершенствование мер ответственности; проведение руководителями высших исполнительных органов государственной власти социологических исследований; ежегодная отчетность антикоррупционной программы и т.д.

Изучение состояния коррупции трудно поддается существующим методикам измерения масштабов данного явления. В общественном сознании коррупция расценивается обычно как разрушающее зло. По информации официального сайта ООН, объем взяток в год оценивается в триллион долларов. Мировая экономика идет на спад и теряет огромное количество финансовых средств в связи с коррупционной деятельностью — более 5% глобального ВВП. По данным Программы развития ООН (ПРООН), в развивающихся странах потери, связанные с коррупцией, в 10 раз больше, чем затраты на помощь населению планеты. Коррупция — это опасное явление, которое губит все сферы жизнедеятельности общества¹⁶.

Как отметила Н.В. Довголюк, проблема коррупции в федеральных органах государственной власти нашей

страны ныне особенно актуализировалась, поскольку коррупция представляет угрозу как национальной, так и общественной безопасности.

Коррупция разлагает власть подобно металлу, который разрушает ржавчина. Коррупция своей сущностью разлагает не только государственный аппарат, но и моральные устои общества. Уровень коррупции зависит не только от развития законодательной базы, но и от уровня политического, социально-экономического и духовного развития государства.

Доцент кафедры социальных коммуникаций Поволжского института управления им. П.А. Столыпина — филиала РАНХиГС А.В. Федорова посвятила свое выступление *особенностям формирования правовой культуры в условиях пандемии*. Особое внимание она обратила на следующие аспекты.

1. Происходит трансформация восприятия коррупции как использования должностных полномочий для достижения корыстных целей. Коррупционное поведение утрачивает негативную морально-нравственную окраску. Следование коррупционным стратегиям становится негласной конвенциональной нормой для того, чтобы быть успешными в условиях пандемии. Данная ситуация становится конвенционально оформлена, но совершенно не оформлена на законодательном уровне, поскольку законодательство не успевает за быстро меняющимися сложными условиями пандемии.

2. Трансформируются границы норм и правил правовой культуры, возникают новые практики и ритуалы, и все они в значительной степени коррелируют с коррупционными процессами

3. В условиях пандемии обостряются экономические факторы и обстоятельства, включающие коррупционную составляющую. Коррупция становится причиной различных форм неравенства в обществе, связанных, в частности, с правом на жизнь, на охрану здоровья, на образование, свободу передвижения и др. Социальное неравенство начинает приобретать крайние формы.

А.В. Федорова выделила пять направлений, в которых можно решать, по ее мнению, проблему коррупции в условиях пандемии: 1) семья, когда происходит выстраивание новых норм и практик в противовес колоссальному давлению социума, правового поля; 2) образование — реализация просветительских функций; 3) ответственность личности и формирование гражданской позиции; 4) обеспечение условий для повышения уровня правовой культуры.

Доцент кафедры теории государства и права СГЮА, канд. юрид. наук Р.С. Маркунин выступил с сообщением *по проблеме юридической ответственности властных органов*, указав, что несовершенство системы юридической ответственности органов публичной власти приводит к росту коррупционной составляющей в их работе. Коррупционная деятельность, безусловно, свойственна не только государственному сектору. Однако наиболее опасной является коррупция именно в государственном механизме, поскольку данные субъекты наделены возможностями по управлению обществом в целом. Высокий уровень коррупции в деятельности органов публичной власти не только снижает уровень эффективности работы механизма государства и реализацию различного рода государственных программ, но и создает дополнительные препятствия для приближения к идеалам правовой государственности, развития общественных объединений и интеграции государства в международные структуры.

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2018. № 27, ст. 4038.

¹⁶ См.: Организация Объединенных Наций (ООН): официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.un.org/> (дата обращения: 04.11.2020).

В выступлении было обращено внимание на то, что коррупционная составляющая проявляется в различных формах, в частности таких как взяточничество, вымогательство и мошенничество с использованием своего положения в государственном механизме. Коррупция встречается во всех ветвях власти, в диапазоне от мелких сделок с участием государственных служащих первичного звена до растраты государственных ресурсов субъектами, находящимися на вершине государственной иерархии.

Основным направлением успешной борьбы с коррупцией Р.С. Маркунин считает необходимость законодательного закрепления полноценной системы юридической ответственности органов публичной власти. Подобная мера даст возможность применения института ответственности с учетом взаимосвязей его структурных элементов: оснований, мер и процедуры их применения. Значимость названных структурных компонентов усиливается в связи с тем, что отсутствие или недостаточная регламентация хотя бы одного элемента может привести к утрате системных свойств ответственности. Лишь при наличии полноценной и правильно выстроенной системы юридической ответственности органов публичной власти можно рассчитывать на положительный результат в борьбе с коррупцией внутри государственного механизма.

Помимо этого успешную борьбу с коррупцией способен во многом обеспечить постоянный мониторинг доходов и расходов должностных лиц. Правовые основы данного контроля заложены в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹⁷, в котором устанавливается процедура контроля за соответствием доходов и расходов лиц, занимающих государственную должность, и членов их семей. Однако в вышеназванном акте основанием осуществления проверки за расходами государственных служащих и членов их семей выступает «достаточная информация». Подобная формулировка создает благоприятную для коррупции ситуацию, поскольку дает возможность проявления субъективного фактора со стороны проверяющих лиц. Устранение этого недостатка необходимо на законодательном уровне посредством определения четкого содержания и признаков той информации, которая может быть положена в основание осуществления проверки лиц, находящихся на государственной службе. В процедуре осуществления проверок также следует предусмотреть корреспондирующие меры ответственности в отношении лиц, принявших решения о подобных мероприятиях, для гарантии обоснованности их проведения в будущем. В противном случае подобный механизм будет не препятствовать коррупционным проявлениям в государственно-властном секторе, а наоборот, способствовать им.

Р.С. Маркунин призвал не забывать, что правоотношения в сфере государственной службы отличаются высокой степенью конфликтности, где сталкиваются личные и государственные интересы. По этой причине система юридической ответственности за коррупционные правонарушения должна иметь признаки высокой эффективности и законодательной определенности.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Красноярского государственного аграрного университета, канд. юрид. наук С.В. Навальный акцентировал внимание участников «круглого стола» на *вопросах антикоррупционного*

просвещения. Он подчеркнул, что в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы в качестве одной из основных поставлена задача совершенствования системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, — и это справедливо. Однако, как заметил С.В. Навальный, перечень возможностей правового регулирования этим не исчерпывается и предполагает использование прежде всего иных возможностей, которыми обладает антикоррупционное просвещение. Необходимо исходить из общего посыла — одними запретами проблему не решить. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер: *во-первых*, формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; *во-вторых*, осуществление антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов и др.

Сегодня требуется организовать системное обучение государственных гражданских служащих, осуществлять мероприятия по антикоррупционному просвещению граждан, используя современные информационные и коммуникационные технологии. Антикоррупционное просвещение нацелено, *во-первых*, на информирование граждан о состоянии дел в этой сфере, *во-вторых*, на выработку антикоррупционного иммунитета. В этой связи работу по антикоррупционному просвещению необходимо выстраивать на нескольких уровнях. Первый уровень связан с просветительской работой, которая затрагивает государственных гражданских служащих, сотрудников правоохранительных органов и др. Второй уровень условно можно отнести к широким слоям населения, предварительно рассредоточив данную аудиторию на целевые группы: домохозяйки, студенты, предприниматели, офисные работники и др.

Изучение опыта антикоррупционного просвещения в различных субъектах Российской Федерации подтверждает, что в настоящее время продолжается поиск оптимальных вариантов его осуществления, в т.ч., *во-первых*, посредством создания мультимедийного и просветительского программного обеспечения; *во-вторых*, на основе выпуска информационных полиграфических материалов, раскрывающих антикоррупционную тематику; *в-третьих*, путем проведения конкурсов на лучшую социальную рекламу антикоррупционной направленности; *в-четвертых*, посредством создания информационно-аналитических порталов органов государственной власти по вопросам противодействия коррупции¹⁸. Ныне эти порталы пронизывают все уровни управления.

Второй уровень антикоррупционного просвещения, подчеркнул С.В. Навальный, сопряжен с мероприятиями, которые следует тщательно проработать для каждой целевой группы в плане реализации возможностей различных каналов донесения информации и использования различных методов разъяснения антикоррупционного материала. Необходимо, чтобы конкретная аудитория понимала и воспринимала смысл сказанного. Безусловно, что проводимая работа требует достаточных организационных усилий и материальных

¹⁷ См.: СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV), ст. 6953.

¹⁸ См.: Актуальные вопросы применения законодательства и правового просвещения в сфере противодействия коррупции: сб. материалов семинара-совещания с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, организаций, созданных для выполнения поставленных перед ними и Правительством Российской Федерации задач, а также органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации, Москва, 18–19 апреля 2017. М., 2017. С. 1–161.

ресурсов. Поэтому важно привлекать к антикоррупционному просвещению имеющиеся ресурсы, доказавшие свою практическую ценность. Речь идет о работе в этом направлении министерств образования и науки регионов, управлений юстиции, труда, органов внутренних дел и др.

В своей просветительской деятельности они способны задействовать широкий арсенал средств, начиная с размещения информационных материалов в СМИ, изготовления социальной рекламы, организации лекций и обучающих семинаров и др. Нужно использовать высокотехнологичные и креативные методы: компьютерные игры, видеоролики в социальных сетях, которые способны своим содержанием ориентировать граждан на законопослушное поведение. Не менее важным следует считать участие в этих программах некоммерческих структур, работающих в т.ч. и по грантовым программам.

Докладчик предположил, что в ближайшем будущем потребуются создание единого Всероссийского центра антикоррупционного просвещения, который возьмет на себя роль координатора этой деятельности в части методологического обеспечения.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Красноярского государственного аграрного университета, канд. юрид. наук Д.И. Провалинский в своем выступлении на тему «*Зарубежный опыт противодействия коррупции и некоторые вопросы допустимости его рецепции в российском праве*» отметил, что исследованию коррупции как явления объективной действительности в юридической науке и практике уделяется большое значение с точки зрения как изучения причин и условий ее порождающих, так и поиска действенных способов оказания противодействия. В этой связи необходимо изучение зарубежного опыта.

Накопленный опыт противодействия коррупции можно разделить на опыт западных и восточных стран, поскольку способы и приемы борьбы с коррупцией в них кардинально отличаются. Так, в КНР за получение взятки приговаривают к смертной казни через расстрел.

Не столь радикальный, но не менее действенный метод противодействия коррупции был избран премьер-министром Сингапура Ли Куан Ю, который добился принятия в 1960 г. антикоррупционного закона, отменяющего презумпцию невиновности. В итоге в случае подозрения в получении взятки или злоупотреблении служебным положением государственный служащий обязан доказывать свою невиновность, что снимает со стороны государственного обвинения нагрузку по сбору доказательств в пользу вины такого чиновника.

Если обратиться к западному опыту, то, к примеру, США и некоторые другие государства в целях противодействия коррупции пошли по пути материального стимулирования государственных служащих, обеспечив им более высокий уровень доходов. Однако такой способ значительно удорожает содержание государственного аппарата, при этом высокое материальное положение госслужащих не является безусловной гарантией разрешения коррупционной проблемы.

Подтверждением этого тезиса является вспыхнувший в 2020 г. скандал вокруг кандидата в президенты США Дж. Байдена, который был обвинен в СМИ в получении денежных «откатов» за счет лоббирования интересов украинской газовой компании «Burisma» в период занятия им должности вице-президента в администрации Президента США Б. Обамы.

В Германии и Греции в качестве одного из способов борьбы с коррупцией используется телефонная «горячая линия», куда может обратиться каждый гражданин и анонимно сообщить о своих подозрениях по факту дачи или получения взятки. В Греции, помимо этого, в целях формирования у граждан отрицательного отношения к проявлениям коррупции на фоне экономического кризиса 2012 г. по телевидению стали активно транслировать социальную рекламу с призывом: «Чиновники, если вы патриоты, будьте скромнее во имя спасения своей страны»¹⁹.

В завершение Д.И. Провалинский отметил, что у любых методов есть как свои плюсы, так и минусы, связанные в первую очередь с социальной идентичностью каждого государства. Следует не только взвешенно оценивать опыт других стран, но и соизмерять возможности его использования с особенностями правовой политики Российского государства, а также с историческим опытом развития России и уровнем общественного и правового сознания граждан.

Доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове, канд. юрид. наук Л.В. Саенко представила интересный доклад на тему «*К вопросу о нормативном регулировании антикоррупционной экспертизы: региональный аспект*».

11 лет прошло с момента принятия Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором, помимо прочего, определен статус независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Непосредственное осуществление экспертизы обусловлено необходимостью приобретения особого статуса независимого эксперта, уполномоченного на ее проведение. В научной среде часто возникают оживленные дискуссии по поводу необходимости самого существования такой группы экспертов в целом, а в частности — эффективности и продуктивности работы таких экспертов.

Л.В. Саенко подчеркнула, что и сам сравнительно новый для нашего законодательства институт независимой антикоррупционной экспертизы и отдельные как организационные, так и содержательные аспекты работы независимых экспертов нуждаются в изменениях, потому что проблем в этой сфере, к сожалению, накопилось достаточно много.

Еще в 2010 г. на координационном совещании Минюста России были отмечены проблемы, которые возникали тогда у впервые зарегистрированных независимых экспертов. В первую очередь это был недостаток информации (органы власти на своих сайтах не спешили размещать на всеобщее обозрение проекты нормативных актов), во-вторых, практически полное отсутствие т.н. «обратной связи»: экспертам не считали нужным отвечать, в-третьих, отсутствие методических рекомендаций, которое превращало независимую экспертизу в исключительный творческий процесс.

Конечно, за прошедший период времени многое изменилось в лучшую сторону. Нельзя не отметить особую роль

¹⁹ Сражение с гидрой. Как в Греции борются с вороватыми чиновниками // Aif.ru: Аргументы и факты. 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://aif.ru/money/corruption/1329605> (дата обращения: 06.12.2020).

в этом процессе специалистов Управления Минюста России по Саратовской области и правового департамента Торгово-промышленной палаты Саратовской области, особенно в сфере создания методик.

Сейчас во многих субъектах Российской Федерации (включая Саратовскую область) перечень актов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, и процедура ее проведения государственными органами, разрабатываемыми и принимаемыми соответствующие акты, предусмотрены в базовых законах о противодействии коррупции. При этом в развитии указанных положений базовых законов органами государственной власти субъектов осуществляется собственное подзаконное регулирование по данному вопросу. В частности, в соответствии со специальными актами законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации утверждены специальные акты (положения, порядки, регламенты) проведения антикоррупционной экспертизы постановлений законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации и их проектов, а также нормативных правовых актов и их проектов, принимаемых органами исполнительной власти субъекта Федерации и их должностными лицами. В отдельных субъектах Российской Федерации приняты специальные законы об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, которыми устанавливаются общие правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, обязательные для всех органов государственной власти соответствующих субъектов Федерации.

Л.В. Саенко отметила, что, несмотря на некоторые различия в способах правового регулирования, содержащихся в антикоррупционном законодательстве субъектов Российской Федерации, за основу принимаются общие требования к методике и правилам проведения антикоррупционной экспертизы.

Дальнейшее совершенствование нормативного и методического обеспечения антикоррупционной экспертизы должно осуществляться с привлечением к этой работе компетентных специалистов в данной сфере и научного потенциала.

Так, эксперт должен прежде всего обладать специальными знаниями. Однако при аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта это требование не учитывается. Субъекту, не обладающему специальными юридическими знаниями, их понимание и оперирование ими представляется весьма затруднительным. В этой связи, как полагает докладчик, дополнительным критерием для аккредитации лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта нормативных правовых актов и их проектов является наличие специальных, в т.ч. юридических знаний.

Вопрос же об оплате труда или услуги независимого эксперта остается пока открытым. По большому счету в таком случае утратит смысл сам институт независимой экспертизы. Определенная система стимулирования деятельности независимых антикоррупционных экспертов (морального и материального) необходима.

Подводя итоги, Л.В. Саенко подчеркнула, что система критериев для аккредитации физического лица в качестве независимого антикоррупционного эксперта нормативных правовых актов и их проектов должна выглядеть следующим образом: гражданство Российской Федерации; высшее профессиональное образование; стаж работы по

специальности не менее пяти лет; наличие специальных, в т.ч. юридических знаний...

Студент 4 курса филиала СГЮА в г. Балаково Саратовской области А.И. Виноградов выступил с сообщением, в котором отметил, что сегодня в России сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, о массовой коррупции государственных должностных лиц говорится постоянно, в т.ч. и в коридорах власти, а с другой — который год тормозится, главным образом на федеральном уровне, принятие полноценных антикоррупционных законов.

Для успешной и эффективной борьбы с коррупцией необходимо проведение ряда реформ, направленных на сокращение коррупционной составляющей во всех сферах общественной жизни. Так, А.И. Виноградов считает целесообразным упразднение специального уголовно-процессуального статуса депутатов, судей и прокуроров. Он предлагает также установить универсальную подследственность уголовных дел о должностных и коррупционных преступлениях, ограничив ее принципами недопустимости расследования должностного преступления органом, находящимся в подчинении подозреваемого (обвиняемого), либо органом, на службе в котором состоит подозреваемый (обвиняемый) в совершении должностного преступления.

Были выдвинуты также следующие предложения:

1) коммерциализация части социальных (в т.ч. коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции, что, по мнению докладчика, превратит коррумпированный рынок дефицитных услуг в нормальный рыночный сегмент;

2) расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота в целях уменьшения зависимости граждан от усмотрения чиновников и тем самым ограничения низовой коррупции;

3) делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов); это, полагает А.И. Виноградов, — один из самых эффективных способов противодействия низовой коррупции.

Общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвержены общественному контролю, менее бюрократизированны. Кроме того, они актуально направлены больше на решение основной задачи, а не на укрепление института, как это свойственно бюрократическим системам. Тем самым решаются сразу три важные задачи: ограничивается низовая коррупция, повышается эффективность реализации социальных функций государства, возрастает доверие общества к власти.

Студентка 3 курса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове Т.А. Дедова сделала сообщение о *некоторых аспектах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, проводимой органами прокуратуры*. Она отметила положительную роль антикоррупционной экспертизы, которая, с одной стороны, выявляет коррупциогенные факторы в нормах права, а с другой — решает задачу превентивного характера, предупреждая, не допуская в будущем совершения коррупционных правонарушений. Закрепление единоличного права прокурора на проведение антикоррупционной экспертизы является положительным качеством действующего законодательства. Данное полномочие прокурора позволяет повысить качество изучения органами прокуратуры нормативных правовых актов, обеспечить

полное и безоговорочное исключение представительными и исполнительными органами власти коррупционных факторов из нормативных правовых актов.

* * *

В большей части докладов наряду с главными положениями также звучала идея о необходимости разработки как для федерального уровня, так и для каждого субъекта Российской Федерации специального концептуального (доктринально-правового) документа — Концепции антикоррупционной правовой политики, в котором в системном виде были бы указаны все основные направления (как общие, так и специфические) деятельности по противодействию коррупции, соответствующие механизмы и способы их осуществления в государственно-правовой практике.

Подводя итоги научного «круглого стола», проф. **А.В. Малько** отметил продуктивность работы проведенного научного мероприятия и выразил надежду на выработку и реализацию Концепции антикоррупционной правовой политики — доктринального документа, который смог бы выйти на уровень документа нормативного характера, получив тем самым не только рекомендательный, но и регулятивный характер.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абалдуев В.А.* Российская антикоррупционная политика в сфере труда: новые правила и нерешенные проблемы // Государство и право. 2013. № 3. С. 50—55.
2. Концепция правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. (проект) / под ред. А.В. Малько. М., 2008.
3. Проект Концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2007.
4. Профилактика коррупционных правонарушений: актуальные вопросы применения законодательства и пра-

вового просвещения в сфере противодействия коррупции: сб. материалов семинара-совещания с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, организаций, созданных для выполнения поставленных перед ними и Правительством Российской Федерации задач, а также органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации. Москва, 18—19 апреля 2017 г. М., 2017. С. 1—161.

5. Сражение с гидрой. Как в Греции борются с вороватыми чиновниками // Aif.ru: Аргументы и факты. 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://aif.ru/money/corruption/1329605> (дата обращения: 06.12.2020).

REFERENCES

1. *Abalduev V.A.* Russian anti-corruption policy in the labor sphere: new rules and unresolved problems // State and Law. 2013. No. 3. P. 50—55 (in Russ.).
2. Concept of legal policy in the Russian Federation until 2020 (draft) / ed. by A.V. Mal'ko. M., 2008 (in Russ.).
3. Draft Concept of Anti-Corruption Policy in the Russian Federation / ed. by A.V. Mal'ko. Saratov, 2007 (in Russ.).
4. Prevention of corruption offenses: topical issues of the application of legislation and legal education in the field of combating corruption: a collection of materials from a seminar-meeting with heads of personnel departments of federal executive bodies, organizations created to fulfill the tasks assigned to them and the Government of the Russian Federation, as well as executive bodies of a number subjects of the Russian Federation. Moscow, April 18—19, 2017. M., 2017. P. 1—161 (in Russ.).
5. Battle with the hydra. How to deal with thieving officials in Greece // Aif.ru: Argumenty i fakty. 2014 [Electronic resource]. — Access mode: <https://aif.ru/money/corruption/1329605> (accessed: 06.12.2020) (in Russ.).

Сведения об авторах

МАЛЬКО Александр Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России); 410003 Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Радищева А.Н., д. 55

ЗАТОНСКИЙ Виктор Александрович — кандидат исторических наук, доцент кафедры историко-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России); 410003 Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Радищева А.Н., д. 55

КРАСЮКОВ Андрей Валерьянович — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник отдела научных исследований Поволжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России); 410003 Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Радищева А.Н., д. 55

КРОТКОВА Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук, заместитель главного редактора журнала «Государство и право» РАН; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

MAL'KO Aleksander V. — Doctor of Law, Professor, honored worker of science of the Russian Federation, Professor of the Department of state and legal disciplines of the Volga region Institute (branch) of the All-Russian state University of justice (Russian Law Academy of the Ministry of justice of Russia); 55 named of Radishchev A.N. str., 410003 Saratov region, Saratov, Russia

ZATONSKY Viktor A. — PhD in History, associate Professor of the Department of history and legal disciplines of the Volga Region Institute (branch) of the All-Russian state University of justice (Russian Law Academy of the Ministry of justice of Russia); 55 named of Radishchev A.N. str., 410003 Saratov region, Saratov, Russia

KRASYUKOV Andrey V. — PhD in Sociology, senior researcher of the Research department of Volga Institute (the brunch) of the All-Russian state University of justice (Russian Law Academy of the Ministry of justice of Russia); 55 named of Radishchev A.N. str., 410003 Saratov region, Saratov, Russia

KROTKOVA Natalya V. — PhD in Law, leading research fellow, sector of Constitutional Law and constitutional justice, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Vice-Editor-in-Chief of journal "State and Law" of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia