
ТЕОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

DOI: 10.18287/2542-047X-2019-5-3-40-44
УДК 340.13

Дата поступления статьи: 13/III/2019
Дата принятия статьи: 23/IV/2019

М. Ю. Спири

ФОРМАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

© Спири Михаил Юрьевич (smy@samaradom.ru), кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права и международного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34; член Межрегиональной ассоциации теоретиков государства и права (МАТГиП).

Тема кандидатской диссертации: «Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации». Автор более 75 научных и методических работ, в том числе 3 учебных пособий: «Сравнительное правоведение» (Самара, 2012 и 2016), «Общая теория права и государства» (Самара, 2016).

Область научных интересов: общая теория права, социология права, учение об истоках, источниках и формах права, сравнительное правоведение, юридическая география мира, теория международного права.

АННОТАЦИЯ

В статье определены основные нормативные уровни формальных источников права, которые с учетом достижений отечественной правовой мысли и развития законодательства, а также судебной и международной договорной практики осуществляют регулирование организационной деятельности в сфере противодействия коррупции. Также рассмотрены особенности исторического развития такого регулирования на примере анализа концептуальных положений проектов российских федеральных законов о борьбе с коррупцией и о противодействии коррупционной деятельности.

Делается вывод о взаимосвязи и взаимозависимости различных уровней нормативного регулирования противодействия коррупции как общесоциального явления и борьбы с различными видами коррупционных правонарушений в российском обществе.

Ключевые слова: коррупция, коррупционная деятельность, формальные источники права, нормативные уровни правового регулирования, законодательство о противодействии коррупционной деятельности, правовые позиции Верховного Суда РФ.

Благодарности. Статья подготовлена в рамках проекта № 18-411-630004 «Конкретно-исторические формы коррупции в Московском государстве (XV–XVI вв.)» при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Самарской области.

Цитирование. Спири М. Ю. Формальные источники правового регулирования противодействия коррупционной деятельности в России // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 3. С. 40–44. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-3-40-44>.



*M. Yu. Spirin***FORMAL SOURCES OF LEGAL REGULATION OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES
IN RUSSIA**

© **Spirin Mikhail Yurievich** (smy@samaradom.ru), Candidate of Legal Sciences, associate professor, associate professor of the Department of Theory and History of State and Law and International Law, **Samara National Research University**, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation; member of the Interregional Association of Theorists of State and Law (MATGIP).

Subject of Candidate's thesis: «Theoretical problems of legislative procedure in the Russian Federation». Author of more than 75 research and methodological works, including 3 tutorial guides: «Comparative jurisprudence» (Samara, 2012 and 2016), «General theory of law and state» (Samara, 2016).

Research interests: general theory of law, sociology of law, study of law's initial sources, sources and forms, comparative jurisprudence, juridical geography of the world, theory of international law.

ABSTRACT

The article defines the main normative levels of formal sources of law, which, taking into account the achievements of domestic legal thought and the development of legislation, as well as judicial and international treaty practice, regulate organizational activities in the field of combating corruption. The features of the historical development of such regulation on the example of the analysis of the conceptual provisions of the draft of Russian Federal laws on combating corruption and on combating corruption activities are also considered.

The conclusion is made about interrelation and interdependence of various levels of normative regulation of corruption counteraction as the general social phenomenon and fight against various types of corruption offenses in the Russian society.

Key words: corruption, corruption activities, formal sources of law, regulatory levels of legal regulation, legislation on combating corruption, legal position of the Supreme Court of the Russian Federation.

Acknowledgements. The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research and the Government of the Samara Region within the framework of the research project № 18-411-630004 «Specific historical forms of corruption in the Moscow state (XV–XVI centuries)».

Citation. Spirin M. Yu. *Formal'nye istochniki pravovogo regulirovaniya protivodeistviya korruptsionnoi deyatel'nosti v Rossii* [Formal sources of legal regulation of anti-corruption activities in Russia]. *Juridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2019, Vol. 5, no. 3, pp. 40–44. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-3-40-44> [in Russian].

В современной научной литературе представлено большое количество вариантов определения коррупции (коррупционной деятельности), которые различным образом раскрывают сущность этого негативного социально-правового явления. При этом внимание уделяется как анализу коррупции в качестве единого глобального явления, так и значению коррупционной деятельности в виде системы правонарушений соответствующей направленности. В данном вопросе следует определиться, можно ли под коррупцией понимать именно систему формально определенных противоправных деяний – так она по смыслу закреплена в нормах Федерального закона «О противодействии коррупции», или же коррупция представляет собой общесоциальное негативное явление, которое внешне проявляется посредством совершения должностными лицами соответствующих противоправных деяний. В этом смысле Д. В. Мирошниченко аргументированно обосновал коррупцию как социокультурно обуслов-

ленное явление [1, с. 5]. В том же случае, если мы соглашаемся с концептуальной позицией законодателя о коррупции как длящейся системе деяний, то важно определиться с самими кругом соответствующих деяний, входящих в системное определение коррупции. Если брать за основу легальное определение коррупции, то, очевидно, в нее входят не только взяточничество и коммерческий подкуп, но и иные злоупотребления должностными полномочиями.

В настоящее время под коррупцией понимается 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.

Деятельность по противодействию коррупции можно осуществлять различными способами, в том числе посредством своевременного принятия нормативных правовых актов и заключения в установленном порядке договоров нормативного содержания, закрепляющих в соответствующих нормах права перечень деяний, с которыми общество и государство считают необходимым бороться, а также надлежащего толкования содержащихся в этих нормах конкретных модусов поведения (запреты, обязывания) с целью эффективного применения соразмерных методов и средств борьбы с этими деяниями и лицами, их совершающими.

Из этого следует, что достаточно принципиальным является вопрос об уровнях действия и видах основных формальных источников российского права, которые закрепляют конкретные юридические нормы, посвященные методикам противодействия коррупционной деятельности.

На первом уровне среди этих источников необходимо в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ и положениями ст. 5, 6 и 31 Закона РФ 1995 г. «О международных договорах» рассматривать общепризнанные принципы и нормы международного права и действующие международные договоры Российской Федерации. Среди данных нормативных по своему характеру договоров можно выделить следующие формальные источники:

1) Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. [2]. Так, Е. В. Марьина указывает, что в нормах этого договора под коррупцией понимается активный и пассивный подкуп государственных должностных лиц, который выражается в обещании, предложении или предоставлении каким-либо лицом, прямо или косвенно какого-либо неправомерного преимущества любому из ее государственных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы оно выполнило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно (активный подкуп); либо испрашивание или получение кем-либо из государственных должностных лиц прямо или косвенно какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно (пассивный подкуп) [3, с. 33–34].

Таким образом, в данной Конвенции коррупционные деяния определяются через подкуп государственных должностных лиц. О коррупционной деятельности в сфере частного права (в т. ч. о коммерческом подкупе) здесь речь не идет. При этом выгода, получаемая лицом, по смыслу может иметь не только имущественный, но и нематериальный характер;

2) Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. [4]. В этом международном договоре закреплено принципиальное положение о том, что коррупция может причинить вред не только публичным отношениям, но и проявляет себя в сфере коммерческой или иной частной экономической деятельности. Перечень коррупционных деяний здесь значительно расширен, при этом разновидностью коррупционной деятельности является не только подкуп, но и любое злоупотребление своим влиянием в корыстных целях. Более того, речь идет также о незаконном обогащении, которое вызвало немало споров при обсуждении Конвенции и которое так и не было включено в качестве специального состава преступления в действующий Уголовный кодекс Российской Федерации. Основным доводом против имплементации нормы о незаконном обогащении в российское уголовное законодательство стало наличие конституционного принципа невиновности, согласно которому никто не должен доказывать свою невиновность, а значит, и доказывать законность источников получения доходов, которые по субъективной оценке превышают официальные доходы должностного лица. Однако, как справедливо указывается в научной литературе, «разумные пределы обвинения в незаконном обогащении заключаются в достаточной процессуальной доказанности несоответствия рыночной стоимости активов уровню заработной платы или иным официальным доходам» [5, с. 801]. Поэтому введение нормы о незаконном обогащении в российский уголовный закон вполне возможно, для чего необходимо проработать криминалистическую методику расследования данного вида преступления так, чтобы права лица, подвергнутого уголовному преследованию, не были бы нарушены. При этом существует и другой вариант имплементации положений статьи 20 данной Конвенции: включение ее в перечень дисциплинарных правонарушений, к ответственности за совершение которых соответствующее должностное лицо будут привлекать его вышестоящие руководители с возможностью обжалования в судебном порядке решений о подобном привлечении к дисциплинарной ответственности.

Второй уровень формальных источников противодействия коррупции в России составляют федеральные законы:

1) Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 г.;

2) Федеральный закон «О противодействии коррупции» 2010 г.

При этом, прежде чем был принят и введен в действие закон 2010 года, законотворческая деятельность прошла множество этапов, в рамках которых было создано несколько различных законопроектов, посвященных противодействию коррупционной деятельности (борьбе с коррупцией).

Так, в 1993 году Верховным Советом Российской Федерации был принят Закон «О борьбе с коррупцией» [6], который по политическим причинам не вступил в силу. Согласно нормам перво-

го российского антикоррупционного закона, коррупция определялась как использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего положения и связанных с ним возможностей для противоправного получения материальных, любых иных благ и преимуществ физическими и юридическими лицами.

Коррупционным правонарушением признавалось получение за свою деятельность в качестве служащего органов публичной власти (государственного и муниципального служащего) любого дополнительного вознаграждения в виде денег, услуг и т. п. от других государственных органов, организаций и предприятий, в которых они не состоят на службе, а также от негосударственных организаций, общественных объединений, физических лиц; принятие подарков и иных услуг в связи со служебной деятельностью или от лиц, зависящих по службе, за исключением символических знаков внимания; внутригосударственные и зарубежные туристические и иные поездки за счет иностранных и российских физических или юридических лиц, за исключением приглашений от близких родственников; использование в личных, групповых и в иных неслужебных целях предоставляемых для осуществления государственных функций помещений, средств транспорта, связи и другого государственного имущества, если это не предусмотрено законом; использование не предусмотренных правовыми актами преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретение ценных бумаг, недвижимости и иного имущества; совершение иных действий с использованием служебного положения, связанных с извлечением противоправных доходов, выгод имущественного и иного характера, получением услуг.

Начиная с первого российского закона, принципиально важным становится анализ трансформации самих наименований проектов федеральных антикоррупционных законов. Так, если сначала законодатель (Верховный Совет РФ) использовал адекватный термин «борьба с коррупцией», то затем (Государственная дума ФС РФ) постепенно отошел от этого и стал применять достаточно «расплывчатый» термин «противодействие коррупционной деятельности», который, как представляется, звучит более мягко и фактически предполагает невозможность создания и реализации действенных методик по минимизации проявлений деятельности коррупционной направленности. Подобный термин, по сути, обозначает лишь своеобразную «линию фронта» по отношению к коррупции как антисоциальному системному явлению, которую обществу и государству (в лице его правоохранительных органов) необходимо «удерживать», не пытаясь даже переходить в «атаки» и «контратаки».

Проект Федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» [7] логически отделил термины «коррупция» и «коррупционные правонарушения», сделав попытку определения коррупции как общесоциального

явления: подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного положения, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг и 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. Коррупционное же правонарушение было определено как общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за совершение которого соответствующим нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Также было разработано достаточно большое количество проектов федеральных законов, в которых законодатель предпринимал попытки раскрыть сущность коррупции и коррупционных правонарушений, определить виды этих правонарушений, а также варианты ответственности за их совершение. Наконец, в 2010 году был принят действующий Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Третий уровень формальных антикоррупционных источников представлен отдельными указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ как федеральными подзаконными нормативными правовыми актами. Среди них необходимо обратить внимание на Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» [8] как на один из первых нормативных правовых актов современной России, который обозначил наличие такой системной социальной проблемы, как коррупция, которая «нарушает конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принцип законности, препятствует проведению экономических реформ».

Четвертый уровень формальных источников в этой сфере представлен законодательством субъектов Российской Федерации, которое, впрочем, достаточно часто терминологически и концептуально идет по пути федерального законодателя. Знаковым актом в этом смысле является действующий Закон Самарской области от 10 марта 2009 г. «О противодействии коррупции в Самарской области» [9].

К пятому возможному уровню формальных источников противодействия коррупционной деятельности следует отнести судебную практику и правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации. Все чаще в научном сообществе высказываются мнения о необходимости признания в качестве формального источника права постановлений Пленума Верховного Суда РФ о судебной практике по уголовным делам [10, с. 18].

Принципиальными в этом отношении являются положения Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практи-

ке по делам о взяточничестве и об иных коррупционных правонарушениях» [11]. В постановлении даются необходимые разъяснения о том, кто признается иностранным должностным лицом, должностным лицом международной публичной организации; раскрывается объективная сторона соответствующего состава преступления; рассматривается содержание попустительства по службе, общего покровительства по службе, состав вымогательства взятки etc.

Таким образом, иерархическое построение основных формальных источников противодействия коррупционной деятельности в Российской Федерации необходимо для уточнения соответствующих нормативных уровней борьбы с данным системным антисоциальным явлением, а также для определения взаимосвязи и взаимозависимости этих нормативных уровней при осуществлении комплексного правового регулирования процедур применения организационных мер и конкретных методик противодействия коррупции.

Библиографический список

1. Мирошниченко Д. В. Коррупция и уголовно-правовое воздействие на нее: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 30 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/korrupsiya-i-ugolovno-pravovoe-vozdeistvie-na-nee/read>.
2. Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394. URL: <http://www.jurizdat.ru/editions/official/lcrf/archive/2009/20.htm>.
3. Марьина Е. В. Коррупционные преступления: отраслевое и межотраслевое согласование норм: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010. 243 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/korrupsionnyeprestupleniya-otraslevoe-i-mezhotraslevoe-soglasovanie-norm>.
4. Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780. URL: <http://www.jurizdat.ru/editions/official/lcrf/archive/2006/26.htm>.
5. Лобач Д. В., Смирнова Е. А. Проблемы имплементации международно-правовой нормы о незаконном обогащении в российское законодательство // Всероссийский криминологический журнал. 2016. № 4. Т. 10. С. 801–811. DOI: 10.17150/2500-4255.2016.10(4).801-811.
6. Российская газета. 1993. 16 апреля.
7. Проект Федерального закона № 164749-3 «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (внесен депутатами Государственной думы Федерального Собрания РФ А. И. Александровым, А. А. Аслахановым, Н. М. Безбородовым, П. Т. Бурдуковым, В. П. Воротниковым, А. И. Гуровым, О. В. Морозовым, Н. А. Овчинниковым, Г. И. Райковым).
8. Российская газета. 1992. 7 апреля.
9. Волжская коммуна. 2009. 12 марта № 83 (26542).
10. Денисова А. В. Системность российского уголовного права: теория, закон, практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2018. С. 18. URL: https://ssau.ru/files/resources/dis_protection/Denisova_A_V_Systemnost_rossiiskogo_ugolovnoogo_prava.pdf.
11. Российская газета. 2013. 17 июля. № 154.

References

1. Miroshnichenko D. V. *Korrupsiya i ugolovno-pravovoe vozdeistvie na nee: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Corruption and criminal legal impact on it: author's abstract of Candidate's of Legal Sciences thesis]. Saratov, 2009, 30 p. Available at: <https://www.dissercat.com/content/korrupsiya-i-ugolovno-pravovoe-vozdeistvie-na-nee/read> [in Russian].
2. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2009, no. 20, Article 2394. Available at: <http://www.jurizdat.ru/editions/official/lcrf/archive/2009/20.htm> [in Russian].
3. Marina E. V. *Korrupsionnye prestupleniya: otraslevoe i mezhotraslevoe soglasovanie norm: dis. ... kand. yurid. nauk* [Corruption crimes: sectoral and inter-sectoral harmonization of norms: Candidate's of Legal Sciences thesis]. Samara, 2010, 243 p. Available at: <https://www.dissercat.com/content/korrupsionnyeprestupleniya-otraslevoe-i-mezhotraslevoe-soglasovanie-norm> [in Russian].
4. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2006, no. 26, Article 2780. Available at: <http://www.jurizdat.ru/editions/official/lcrf/archive/2006/26.htm> [in Russian].
5. Lobach D. V., Smirnova E. A. *Problemy implementatsii mezhdunarodno-pravovoi normy o nezakonnom obogashchenii v rossiiskoe zakonodatel'stvo* [Issues of implementing the international law norm on illicit enrichment in Russian legislation]. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal* [Russian Journal of Criminology], 2016, Vol. 10, no. 4, pp. 801–811. DOI: 10.17150/2500-4255.2016.10(4).801-811 [in Russian].
6. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 1993, April 16 [in Russian].
7. *Proekt Federal'nogo zakona № 164749-3 «Osnovy zakonodatel'stva ob antikorrupsionnoi politike» (vnesen deputatami Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya RF A. I. Aleksandrovym, A. A. Aslakhonovym, N. M. Bezborodovym, P. T. Burdukovym, V. P. Vоротnikovym, A. I. Gurovym, O. V. Morozovym, N. A. Ovchinnikovym, G. I. Raikovym)* [Draft of the Federal Law № 164749-3 «Fundamentals of legislation on anti-corruption policy» (introduced by deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation A. I. Alexandrov, A. A. Aslakhonov, N. M. Bezborodov, P. T. Burdukov, V. P. Vоротnikov, A. I. Gurov, O. V. Morozov, N. A. Ovchinnikov, G. I. Raikov)]. Available at: <https://base.garant.ru/5105887> [in Russian].
8. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 1992, April 7 [in Russian].
9. *Volzhsкая коммуна*. 2009, March 12, no. 83 (26542) [in Russian].
10. Denisova A. V. *Sistemnost' rossiiskogo ugolovnoogo prava: teoriya, zakon, praktika: dis. ... d-ra yurid. nauk* [System of Russian criminal law: theory, law, practice: Doctoral of Legal Sciences thesis]. Samara, 2018, p. 18. Available at: https://ssau.ru/files/resources/dis_protection/Denisova_A_V_Systemnost_rossiiskogo_ugolovnoogo_prava.pdf [in Russian].
11. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2013, July 17, no. 154 [in Russian].