

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

Т.Я. ХАБРИЕВА,
Н.Н. ЧЕРНОГОР

Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции

Противодействие коррупции — одно из стратегических направлений сотрудничества стран евразийского региона, оказывающее заметное влияние на процесс межгосударственной интеграции. На основе анализа трансформаций коррупции в статье обоснован вывод о необходимости разработки не только новых тактических решений, но и качественно иных подходов к проблеме противодействия коррупции. Предлагается рассмотреть эту проблему во взаимосвязи с правопорядком, не оставляющим места для реализации коррупционных практик. Этот ракурс позволяет существенным образом скорректировать стратегию и тактику борьбы с коррупцией как на национальном, так и на международном уровнях. В связи с этим исследованы известные правовые механизмы противодействия коррупции — антикоррупционное законодательство, правоприменение, правовое воспитание и такие юридические технологии борьбы с этим социальным явлением, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, правовой мониторинг и др. При этом подчеркивается влияние процесса евразийской интеграции на активность государств в сфере борьбы с коррупцией, обосновываются целесообразность унификации принимаемых ими правовых решений.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная экспертиза, антикоррупционное поведение, антикоррупционные стандарты, евразийская интеграция, законодательство, правопорядок, правоприменение, правосознание, социальный контроль.

Новые вызовы коррупции и перспективы поиска адекватных ответов

Проблема противодействия коррупции давно обрела глобальный характер. Борьба с ней — не только важное направление государственной деятельности в странах современного мира, но и фактор, оказывающий заметное влияние на процессы межгосударственной интеграции. Эта общая закономерность прослеживается на всех уровнях международного сотрудничества — универсальном, региональном и субрегиональном.

Хабриева Талия Яруловна — академик РАН, вице-президент РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). Адрес: Ленинский проспект, 14, Москва, 119991. E-mail: office@izak.ru

Черногор Николай Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: Б. Черемушкинская ул., д. 34, Москва, 117218, E-mail: nikolai.chernogor72@yandex.ru

Она характеризует и процесс евразийской интеграции¹, одной из участниц которого является Российская Федерация.

Дальнейшая интеграция стран евразийского региона обуславливает необходимость постановки и решения ряда научных и практических задач. С доктринальной точки зрения важно осмысление новых вызовов коррупции, перед лицом которых оказались практически все страны данного региона, а также поиск адекватных ответов на них. Принимая во внимание цели евразийской интеграции, ее вектор и динамику, представляется целесообразным и своевременным избрание общего курса на сближение, а в перспективе — унификацию подходов к формированию и использованию механизмов противодействия коррупции, определению тактики и стратегии борьбы с этим разрушительным явлением в странах — участниках интеграционного процесса.

Предпосылки к такому сближению существуют. В их числе можно назвать: 1) общие для стран евразийского региона коррупционные угрозы, а следовательно, общие цели и задачи противодействия коррупции; 2) схожие проблемы, с которыми столкнулись отдельные государства в процессе реализации антикоррупционной политики; 3) развитие экономического сотрудничества (в рамках Единого экономического пространства, Таможенного союза и т.д.); 4) общие черты правовой ментальности граждан государств постсоветского пространства, связанные с многолетней совместной историей; 5) общие основы научного мировоззрения и близость позиций многих научных школ (в том числе в сфере теории государства и права, конституционного, административного, уголовного и других отраслей юридической науки); 6) сходные механизмы взаимоотношения общества и государства.

В основе сближения национальных доктрин и формирования единых подходов к противодействию коррупции лежит четкое понимание закономерностей коррупции как негативного социального явления, ее современных трансформаций. В их числе особо следует отметить:

— *качественные изменения коррупции* — ее переход от “рыночной” фазы, основанной преимущественно на взятках, к так называемой сетевой, базирующейся на связях, причастности к элитным клубам, пулам, группам и “семьям” (подробнее см. [Дорони-на 2012, с. 35; Программа... 2015, с. 9–10; Цирин 2014] и др.);

— *развитие транснациональных форм коррупции* (что обусловлено таким ее свойством, как универсальность)²;

— *криминологическую трансформацию коррупции*, выраженную в том, что она постепенно приобретает закрытый “сословный” характер, фактически ассимилируя в должностной преступности³;

— *функциональное обособление коррупции*, демонстрирующее неэффективность применения для противостояния ей традиционных средств борьбы с преступностью⁴;

¹ Так, государства — члены ЕАЭС активно вовлечены в процессы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции по линии ООН, в рамках Совета Европы, а также под эгидой ОЭСР.

² По данным ОЭСР крупные транснациональные компании — инициаторы зарегистрированных случаев взяточничества по всему миру. Они атакуют развивающиеся рынки, стремясь укорениться на них, влияя на развитие правового регулирования, получить покровительство влиятельных должностных лиц и вытеснить конкурентов, представляющих различные секторы национальных экономик. Политический истеблишмент развитых экономик всецело этому содействует, пытаясь расставить своих доверенных лиц на ключевые посты в подконтрольном им бизнесе.

³ Коррупция малочувствительна к таким показателям, как средняя месячная заработная плата, численность малоимущего населения и уровень безработицы. Данное обстоятельство является свидетельством ее обособления от общеуголовной преступности, сильно зависящей от уровня занятости и доходов населения. В частности, установлено, что получение взятки чаще всего сопровождается не служебным подлогом и не злоупотреблением должностными полномочиями, как принято полагать, а нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. Выявленная закономерность подтверждает вывод о том, что наибольшими коррупционными рисками обладает именно сфера распределения денежной массы, а эффективное средство противодействия коррупции — ужесточение контроля над расходованием бюджетных и внебюджетных средств.

⁴ Все чаще взятки передаются третьим лицам, причем не только родственникам и близким (сослуживцам, сокурсникам, друзьям), но и посредникам, в том числе иностранным, формально не связанным с взяткополучателями. В такой ситуации выявлять коррупционные правонарушения и привлекать виновных в их совершении к юридической ответственности становится все затруднительнее.

– оформление коррупции как институционального социально-правового образования, обладающего типовыми признаками и имеющего устойчивые тактические модели. Проведение ряда контрольных подсчетов позволяет с высокой степенью вероятности говорить о завершении этого процесса (подробнее см. [Программа... 2015]).

Отвечая на новые вызовы, страны евразийского региона, в том числе Россия, развивают антикоррупционное законодательство, оптимизируют структуру государственного аппарата, совершенствуют правоприменительные механизмы, усиливают пропаганду антикоррупционного поведения и др. Стратегия противодействия коррупции этих государств характеризуется нацеленностью на противопоставление ей отдельных мер (или их комплекса) в той или иной сфере государственной деятельности – в законотворчестве, правоприменении, образовании, правовом воспитании. Данная стратегия приносит определенные положительные результаты. Однако нельзя не признать, что пока добиться необходимой системности действий государства и общества в борьбе с коррупцией все же не удастся. Очевидно, что в настоящее время предпринимаемых государствами усилий уже недостаточно. Требуются не только новые тактические решения, но и качественно иные подходы к рассматриваемой проблеме. В связи с этим предлагается взглянуть на нее в контексте устанавливающегося правопорядка. Коррупции следует противопоставить стабильный правопорядок, исключающий возможности коррупционных проявлений. На наш взгляд, такой подход увеличивает диапазон поиска эффективных средств и методов противодействия коррупции.

Коррупция и правопорядок

Правопорядок – одно из ключевых условий жизни цивилизованного общества. Он представляет собой реально сложившуюся на основе права систему упорядоченных общественных отношений. В силу этого государство призвано поддерживать правопорядок и принимать все возможные меры по его сохранению и укреплению.

Правопорядок и коррупция в определенном смысле взаимодействуют – оказывают друг на друга взаимное влияние. Можно выделить ряд аспектов этого процесса.

1. Правопорядок и коррупция – *объекты* взаимного воздействия. Коррупция как дестабилизирующий фактор негативно влияет на правопорядок. Приобретая системный характер, она вызывает изменения правопорядка, грозящие утратой правом своей регулирующей роли, а правопорядком – своего предназначения по организации общественных отношений. Деформации правопорядка могут достигать критических пределов. Разрастание коррупции способно стать предпосылкой кризиса правовой системы и даже разрушения государства⁵.

Коррупция также испытывает воздействие правопорядка, под влиянием которого меняются ее количественные и качественные характеристики. Укрепление правопорядка как такового снижает уровень коррупции. При этом правопорядок – не только объект, воздействующий на коррупцию, но и один из *каналов* влияния на нее государства и общества.

2. Правопорядок – та *среда*, в которой складываются предпосылки либо для проявлений коррупции, либо для ее ограничения и искоренения. Правопорядок *a priori* неблагоприятная среда для коррупции. Причем в случае усиления негативных деформаций правопорядка, неэффективности мер, нацеленных на его укрепление, возникают условия для распространения коррупции. В ситуации стабильного правопорядка,

⁵ Определение дальнейшего пути развития современных правовых систем, изменения правовых и смежных с ними механизмов противодействия коррупции – одна из актуальных задач как современной доктрины, так и практики обеспечения стабильности правопорядка, а также эффективности деятельности государства. По этой причине требуют доктринальной разработки следующие проблемы: 1) какие деформации может претерпевать правопорядок под воздействием коррупции; 2) какие из них могут привести к кризису правовой системы; 3) что такое “кризис правовой системы”, как его диагностировать и прогнозировать; 4) где тот критический предел, за которым начинается разрушение правовой системы. Очевидно, что ответы на них следует искать за пределами сугубо антикоррупционной тематики.

обеспеченного механизмом его поддержания, охраны и защиты, возможность совершения коррупционных правонарушений существенно снижается. В связи с этим необходимо доктринальное осмысление проблемы формирования антикоррупционной правовой среды, а также перспектив применения средового подхода [Черногор 2015, с. 39–45] в исследовании закономерностей эволюции коррупции и укрепления правопорядка.

3. Современный правопорядок не только противостоит коррупции, но и служит *препятствием* для противодействия ей. Установленные в его рамках правовые и другие гарантии прав человека, организаций, хозяйствующих субъектов, должностных лиц в ряде случаев затрудняют работу правоохранительных органов. И чем более государство стремится к поддержанию правопорядка, предоставляя субъектам общественных отношений гарантии их прав, тем чаще его органы, прежде всего правоприменительные, сталкиваются с правовыми запретами, ограничениями и процедурами, затрудняющими пресечение коррупционных проявлений и восстановление нарушенного правопорядка. Выявленная связь актуализирует поиск баланса интересов личности, общества и государства, технологии оптимального сочетания и взаимодействия правовых механизмов, укрепления правопорядка и противодействия коррупции в правотворчестве и в правоприменении.

Таким образом, правопорядок нельзя рассматривать исключительно как объект, испытывающий негативное воздействие коррупции. *В нем заключен значительный потенциал противодействия этому явлению.* Эффективность такого противодействия зависит от многих обстоятельств, в частности от состояния основ правового порядка.

Национальные правопорядки большинства стран мира, в том числе государств евразийского региона, характеризуются высокой динамикой их отдельных составляющих — нормативной, институциональной, субъектной, идеологической и др. Борьба с коррупцией стала одним из приоритетов государственной политики и все более проявляет себя в качестве системообразующего фактора государственной деятельности, который в значительной степени детерминирует: изменение содержания законодательства, а также институциональной основы правопорядка (системы и структуры органов исполнительной власти, распределения между ними компетенции); вовлечение в сферу охраны и укрепления правопорядка институтов гражданского общества (расширение субъектного состава); трансформацию правовой (и не только) идеологии, системы воспитания, в частности правового.

Очевидно, что деятельность государств по обеспечению национальных правопорядков не ограничивается противодействием коррупции. Вместе с тем именно этот приоритет во многом определяет стратегию государственно-правового развития многих стран. Как было отмечено, он влияет и на интеграционные процессы между странами и государственным объединениями, становится условием вступления во многие региональные и международные организации (например, Евросоюз и др.). Соответственно, проблема универсализации правовых подходов и средств противодействия коррупции актуальна не только для участников евразийской интеграции.

На пути к евразийской антикоррупционной стратегии

Дальнейшая интеграция государств евразийского региона и необходимость поддержания стабильности экономических отношений требуют унификации правовых решений как в экономической⁶, так и в публично-правовой сфере. Даже в рамках ЕАЭС задачи экономического сотрудничества обуславливают необходимость общего понимания стандартов противодействия коррупции, так как коррупция — один из факторов, негативно сказывающихся на экономике, на степени прозрачности условий ведения бизнеса и т.д. Универсализация механизмов противодействия коррупции на евразийском пространстве могла бы способствовать и решению более важных

⁶ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в Астане 29 мая 2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

задач, содействовать выходу этого интеграционного союза на новую историческую перспективу.

Формирование на базе ЕврАзЭС более масштабного интеграционного объединения — Евразийского союза — предполагает сближение законодательства в публично-правовой сфере. В евразийском правовом пространстве существуют акты, поддерживающее такого рода интеграцию. Так, непосредственно действующим на территории Таможенного союза является Таможенный кодекс Таможенного союза⁷, который по сути заменил в российской правовой системе действовавший ранее Таможенный кодекс Российской Федерации. Такого рода позитивный опыт должен развиваться. Понадобятся общие усилия в создании универсальных правовых средств противодействия коррупции (подробнее см. [Правовые средства... 2012]).

В разных сферах жизни общества, где происходит унификация правового регулирования в целом, имеет место множественность возникающих при этом правовых стандартов. В области противодействия коррупции это особенно заметно.

Антикоррупционные стандарты приняты органами различных международных организаций (ОЭСР, ГРЕКО, Совета Европы и др.). Соответствующие международные акты получают все большее распространение в практике взаимодействия государств и охватывают самые разные вопросы, включая те, которые еще недавно относились к сугубо внутренней компетенции государства. Можно констатировать, что отсутствует единое понимание (и даже общие подходы к пониманию) упомянутых стандартов, они не выстроены в иерархическую систему, что порождает коллизии, затрудняет единообразное применение. Пользуясь сложившейся ситуацией, отдельные субъекты международно-правовых отношений присваивают себе право их толковать.

Одним из способов преодоления нарастающих проблем может стать *внесение определенности в правила толкования актов, имеющих обязательное значение для государств — участников интеграционного процесса*. Доктрине предстоит обновить теоретические представления о способах и видах (приемах) толкования права, изучить интерпретационную деятельность новых международных субъектов толкования норм национального права (см., например, [Лазарев 2016; Хабриева 2016]).

Защита национальных интересов при реализации международных антикоррупционных стандартов должна входить в число приоритетов евразийской интеграции. Наличие неупорядоченного массива стандартов не исключает, а даже наоборот, подталкивает к созданию релевантных механизмов под эгидой Евразийского экономического союза. Участникам евразийской интеграции следует использовать практику принятия рекомендательных актов, содержащих единые ориентиры и базовые принципы противодействия коррупции. Действуя в рамках норм, установленных рекомендательными актами, страны-партнеры смогут учитывать свои национальные интересы, особенности правовых систем, правовые и другие традиции в процессе унификации правовых подходов. С этой точки зрения целесообразна разработка концепции Евразийской антикоррупционной стратегии (подробнее см. [Проблемы совершенствования... 2014; Каширкина, Морозов 2014]). Она будет базироваться на участии государств Евразийского экономического союза и принимать во внимание их внутригосударственную специфику.

Евразийская антикоррупционная стратегия может стать качественно новым международным регулятором, дополняющим, а не заменяющим имеющиеся международно-правовые акты и международные документы. Вместе с тем она не должна быть “закрытым” документом. Государства, реализующие эту стратегию, должны иметь возможность сотрудничать с другими международными правительствами и неправительственными организациями (а именно — с ОЭСР, ГРЕКО, Советом Европы и т.д.) без ограничения участия в международных договорах, в том числе антикоррупционной направленности.

⁷ См. Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

Таким образом, формирование евразийских антикоррупционных стандартов позволит, с одной стороны, использовать позитивный международный, в том числе европейский опыт, с другой стороны, защитить национальные интересы государств — членов Евразийского экономического союза с учетом особенностей национальных правовых систем.

Евразийская антикоррупционная стратегия может найти отражение в международно-правовой основе Евразийского экономического союза и включать в себя, в частности, следующие положения:

- основополагающие принципы антикоррупционного сотрудничества;
- основные направления деятельности компетентных органов государств-членов в области противодействия коррупции;
- основные направления и способы имплементации евразийских антикоррупционных стандартов в национальные правовые системы.

Динамика и вектор развития антикоррупционного законодательства Российской Федерации

В рамках национальных правовых порядков развивается антикоррупционное законодательство. Его реализация обеспечивается в том числе изданием подзаконных актов. В совокупности нормы антикоррупционной направленности, закрепленные как в законах, так и в подзаконных актах, образуют специализированный нормативный массив, который начинает претендовать на обособление в нормативной основе правовых порядков государств — участников евразийской интеграции. Например, в России антикоррупционное законодательство в целом сформировано (динамика его формирования представлена в таблицах 1 и 2). Можно констатировать, что оно:

- 1) одно из самых современных в мире;
- 2) очень восприимчиво к новым вызовам и международным требованиям;
- 3) активно использует предложения и рекомендации научного и экспертного сообщества, формируется под интенсивным воздействием правовой доктрины;
- 4) имеет высокую динамику развития (и это тот случай, когда динамику надо приветствовать);
- 5) обеспечено механизмом реализации посредством подзаконных актов и неправовых регуляторов (этических кодексов и т.п.).

Все это, несомненно, позитивно характеризует антикоррупционное законодательство Российской Федерации (понимаемое в широком смысле слова) и тенденции его развития. Вместе с тем оно не лишено недостатков, выявление и осмысление которых позволяет наметить вектор дальнейшей работы над этим нормативным массивом. Так, к недостаткам антикоррупционного законодательства Российской Федерации на данном этапе относятся:

- 1) множественность образующих его нормативных правовых актов разной юридической силы и различной отраслевой принадлежности⁸;
- 2) разнонаправленность этих актов (публичная и частная сферы);
- 3) отсутствие баланса в количестве актов, нацеленных на противодействие коррупции в публичной и в частной сферах (подавляющее количество актов (79%) направлены на противодействие коррупции в публичной сфере и только 18% — в сфере бизнеса);
- 4) отсутствие единства принципов законодательного регулирования в публичной и частной сферах⁹;
- 5) низкий уровень систематизации.

Таблица 1

⁸ Их общее число составляют: 79 федеральных законов; 20 актов Президента Российской Федерации; 5 актов Правительства Российской Федерации; 830 актов федеральных органов исполнительной власти; 112 актов иных органов и организаций.

⁹ Международные антикоррупционные конвенции требуют единства принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах, к которым относятся открытость и прозрачность деятельности; недопущение конфликта интересов, контроль и ответственность, международное сотрудничество (см. [Хабриева 2012^b, с. 7–14]).

**Количество актов, принятых (изданных) различными субъектами
правотворчества в 2008–2016 гг.**

год	Акты				
	Законодательные	Президента Российской Федерации	Правительства Российской Федерации	Федеральных органов исполнительной власти	Иных органов и организаций
2008	25	0	0	1	1
2009	1	4	0	42	3
2010	0	3	1	104	12
2011	42	1	0	91	10
2012	34	0	0	44	6
2013	34	4	3	67	34
2014	12	2	0	91	16
2015	13	5	1	365	32
2016	3	1	0	27	1

Таблица 2

Направленность актов, содержащих антикоррупционные нормы

Предмет правового регулирования	Феде- ральные законы	Указы Президента Российской Федерации	Акты Прави- тельства Российской Федерации	Акты Федеральных органов испол- нительной власти	Акты иных органов и ор- ганизаций
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов	79	0	0	167	26
Запрещение ино- странных счетов	22	0	0	61	1
Контроль за соот- ветствием расходов доходам	22	0	0	2	1
Представление сведе- ний о доходах	23	6	3	172	29
Антикоррупционная экспертиза	10	0	1	84	9
Функционирование телефона доверия	0	0	0	22	10
Кодекс служебной этики	0	0	0	73	10

Многие государства в своем стремлении противодействовать коррупции существенно расширяют пределы вмешательства в частную сферу [Хабриева 2012^a; Хабриева 2012^b]. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционные практики. Речь идет о Законе Сарбейнса – Оксли 2002 г. (US Sarbanes – Oxley Act of 2002) и Законе о взяточничестве 2010 г. (Великобритания). Закон Великобритании о взяточничестве содержит норму об ответственности коммерческих организаций за ненадлежащую организацию своей деятельности, приведшую к взяточничеству, и за непредотвращение взяточничества, совершенного от имени компаний лицами, связанными с ними (менеджерами, работниками, агентами, посредниками, консультантами и др.).

Анализ российского законодательства показал, что в России государственное регулирование противодействия коррупции в частной сфере пока развито слабо. Его

усиление должно быть сопряжено с уточнением пределов государственного вмешательства в эту сферу и соблюдением баланса публичных и частных интересов.

Становление антикоррупционного законодательства обуславливает необходимость доктринального осмысления его природы и перспектив. В связи с этим требуется определить место и роль данного нормативного сегмента в общем корпусе законодательства. Это позволит ответить на вопросы о том, как предстоит его развивать; надо ли выделять самостоятельную отрасль национального законодательства или же нормы антикоррупционной направленности следует встраивать во все отрасли права? Эти вопросы актуальны для многих стран, в том числе евразийского региона. Их решение послужит целям межгосударственной интеграции, для достижения которых целесообразно разработать единую научно обоснованную концепцию развития национального законодательства о противодействии коррупции стран — участниц евразийской интеграции.

В развитии нормативной основы правового порядка в России важное место принадлежит законодательству субъектов Российской Федерации, которое в основном сформировано. Во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о противодействии коррупции. Наряду с ними существует большое количество региональных актов, содержащих нормы преимущественно административного права и регулирующих отношения в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (например, государственная гражданская служба, муниципальная служба). Они закрепляют статус отдельных государственных органов субъектов Российской Федерации, обеспечивают правотворческую деятельность этих органов и др. В субъектах Российской Федерации ведется мониторинг состояния законодательства и практики противодействия коррупции (антикоррупционный мониторинг), благодаря чему происходит корреляция планов и конкретных мероприятий в этой области.

Правовые и организационные основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

Анализ правовой основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации показал, что выявленные в ней ранее (в 2011–2012 гг. [Коррупция... 2012]) проблемные зоны сохраняются. Так, в региональных актах по-прежнему обнаруживаются:

- нарушения принципов разграничения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- недостаточное использование системного подхода к совершенствованию антикоррупционного законодательства;
- нечеткость в определении принципов, направлений и мер противодействия коррупции;
- декларативные нормы, не подкрепленные конкретным механизмом их реализации;
- несогласованность норм различных видов нормативных правовых актов субъектов, определяющих конкретные меры, нацеленные на противодействие коррупции.

Однако следует отметить, что отдельные дефекты правовой основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, имевшие место ранее, устранены, например недостаточно выраженная доминанта федерального законодательства, несоответствие региональных нормативных правовых актов федеральным законам, нарушение сроков приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральными законами [Хабриева 2012^b]. Тем не менее прослеживается другое отклонение от заданных параметров, а именно чрезмерное дублирование норм федерального законодательства при недостаточном учете региональных особенностей. Такое отклонение также следует преодолевать, так как его наличие снижает эффективность правового регулирования.

Сохраняется проблема общей коррупциогенности региональных нормативных правовых актов. Этот вывод подтверждается результатами мониторинга, проведенного Министерством юстиции Российской Федерации¹⁰.

За последние два года произошли заметные позитивные изменения институциональной основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. В настоящее время ее образуют практически все органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований. Вместе с тем в каждом субъекте Федерации создан единый координационный центр — комиссия по противодействию коррупции. Это постоянно действующий орган при высшем должностном лице субъекта Федерации, обеспечивающий согласованность в работе органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных органов, единство целей и задач борьбы с коррупцией в регионе, методов их достижения и решения, а также контроль за выполнением принятых решений.

Наряду с этим в структуре органов государственной власти субъектов Российской Федерации есть специальный орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений, отвечающий за организацию работы по профилактике коррупции в указанных органах. Аналогично построена работа и в муниципальных образованиях.

Такого рода унификация состоялась во многом благодаря Указу Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 “О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции”¹¹, утвердившего типовые положения об этих органах. Проведенные на его основе преобразования институциональной основы противодействия коррупции не препятствуют субъектам Российской Федерации реализовывать собственные инициативы. Например, в Ульяновской области действует Палата справедливости, в состав которой входит специальный Уполномоченный по противодействию коррупции. Свои особенности институциональной основы противодействия коррупции имеются и в других субъектах Российской Федерации.

Несмотря на все положительные изменения, обеспечить превенцию коррупции в субъектах Российской Федерации должным образом не удастся. Эффективность антикоррупционных мер в субъектах Российской Федерации снижают:

- отсутствие или несовершенство механизмов публичной отчетности органов государственной власти, общественного контроля за их деятельностью;
- недостаточное использование потенциала независимых экспертов;
- отсутствие (во многих субъектах Российской Федерации) методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Можно констатировать, что преобразования основ правопорядка в субъектах Федерации произведены в основном на уровне “фасадной части здания”. Для более глубоких изменений требуется длительная работа, сопряженная с принятием общесистемных мер по противодействию коррупции на всех уровнях власти.

Направления совершенствования правореализационной деятельности в русле противодействия коррупции

Большое значение для укрепления правопорядка и успешной борьбы с коррупцией имеет повышение эффективности реализации права. На данном этапе перспективными направлениями совершенствования правореализационной деятельности являются:

¹⁰ Так, в период с 1 января по 1 октября 2015 г. территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации была проведена антикоррупционная экспертиза 109 806 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В 1132 из них выявлено 1748 коррупциогенных факторов. Заключение территориальных органов Минюста России по результатам проведения антикоррупционной экспертизы направлены в органы государственной власти, принявшие их, а также в органы прокуратуры. По результатам рассмотрения указанных заключений органами государственной власти субъектов Российской Федерации устранен 931 фактор в 594 нормативных правовых актах (см. minjust.ru/actes/default/files/obzor_po_resultatam_monitoringa_zakonodatelstva_subektov_1_polugodie_2016.docx).

¹¹ См. СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

- развитие социального контроля за распространением коррупции, последовательное встраивание в механизм противодействия институтов гражданского общества;
- создание и внедрение в правореализационную практику корпоративных механизмов противодействия коррупции;
- повышение качества мониторинга противодействия коррупции;
- формирование антикоррупционного правового сознания.

Активная позиция общества — одно из эффективных средств, сдерживающих коррупционные практики. Социальные протесты дают определенные позитивные результаты. Однако в ряде случаев необходимы дополнительные решения по организации (объединению) активных участников такого рода движений. Положительным примером может служить Общероссийский народный фронт. В целях развития подобной практики следует включить в Федеральный закон “О противодействии коррупции” № 273-ФЗ, принятый 25 декабря 2008 г., нормы о специальных правах общественных организаций — профессиональных союзов, творческих объединений и т.п. Проведенное исследование показало, что они готовы к получению такой компетенции.

Государствам следует активнее привлекать бизнес-сообщество к реализации антикоррупционной политики. Существующие объединения предпринимателей уже проводят мероприятия антикоррупционной направленности. Так, еще в 2012 г. “Антикоррупционную хартию российского бизнеса” подписали Торгово-промышленная палата России, Российский союз промышленников и предпринимателей, “Деловая Россия”, “ОПОРА РОССИИ” (см. [Антикоррупционная...]). В целях последовательного правового оформления данной деятельности в Федеральном законе “О противодействии коррупции” целесообразно прямо указать на возможность осуществления бизнес-объединениями мониторинга соблюдения своими членами антикоррупционных стандартов.

В то же время нельзя забывать, что организаторы преступного бизнеса по-прежнему делают ставку на подкуп бюрократической элиты всех уровней государственной власти, должностных лиц местного самоуправления, финансовых, контрольно-надзорных и правоохранительных органов. Разработка и внедрение все новых и новых коррупционных технологий продолжается. В коррупционных и иных противоправных целях осуществляется искусственное структурирование бизнеса, сопровождающееся распределением хозяйственной деятельности на несколько, иногда десятки юридических лиц. К примеру, одно юридическое лицо является только владельцем основных активов, другое — занимается производством, третье — ведет работу по сбыту и снабжению, четвертое — находится в постоянном предбанкротном состоянии. Закон пока не препятствует развитию таких практик.

В этих условиях особое значение приобретает создание корпоративных комплаенс-процедур и надежных организационно-договорных отношений, опирающихся на соблюдение международных антикоррупционных стандартов. В России и в других странах евразийского региона предпринимаются активные попытки внедрения такого европейского и американского опыта [Гайдаенко Шер 2015]. Оценивая в целом положительно подобное заимствование, отметим, что государствам — участникам евразийской интеграции не стоит отказываться от поиска собственных правовых механизмов.

Полагаем, что есть необходимость в создании юридических норм, побуждающих бизнес-структуры раскрывать государственным органам информацию о фактах причастности хозяйствующих субъектов к коррупции и мошенничеству. В законодательстве также следует закрепить правило об обязательном включении антикоррупционной оговорки в соглашения, что позволит установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно взятого договора, неисполнение которых повлечет имущественную ответственность нарушившей стороны. Это послужит юридической основой для мониторинга контрагентов в ходе исполнения договоров на предмет соблюдения антикоррупционных обязанностей и выполнит коммуникативную функцию, поскольку будет четко информировать контрагентов об антикоррупционной политике той или иной компании.

Федеральный закон “О противодействии коррупции”, гражданское законодательство практически не задействуют главный корпоративный ресурс — контрольные (контрольно-ревизионные) органы юридических лиц, составляющие системы внутреннего аудита. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) не устанавливает общего регулирования соответствующих отношений. Даже самый передовой в этой сфере Федеральный закон “Об акционерных обществах” 1995 г. (см. СЗ РФ 1996. № 1. Ст. 1) не дает системного регулирования и не содержит антикоррупционных норм. На важность использования этого ресурса для противодействия коррупции специалисты указывают уже достаточно давно (см. [Коррупция... 2012, с. 529, 530]). Очевидно, что настало время для реализации перечисленных мер на практике. К сожалению, эти вопросы остались за пределами обсуждения при реформировании гражданского законодательства. Возможно, сейчас, когда идет работа по приведению специальных законов в соответствие с реформированным ГК РФ, такая коррекция правового регулирования этих общественных отношений могла бы быть осуществлена. Кроме того, законодательство о противодействии коррупции и законодательство о юридических лицах требуют согласования в части определения конфликта интересов, заинтересованности, личной заинтересованности и прочих сходных понятий для установления негативных последствий (возмещение убытков, признание сделки недействительной, административная и иная ответственность), направленных на преодоление обозначенных ситуаций.

В последние два десятилетия проблема эффективности борьбы с коррупцией трансформировалась в имиджевый показатель государственного управления. При этом каждая страна и международное сообщество в целом нуждаются в создании универсального показателя (коэффициента) измерения коррупции, который не только учитывал бы данные уголовной статистики и уровень восприятия коррупции, но и позволял проследивать малейшие колебания в динамике должностной преступности, определять “болевые точки” национальной антикоррупционной политики.

Несмотря на разнообразие методик оценки коррупции, большинство из них справляются с поставленными задачами лишь отчасти. Отсутствие единых критериев оценки и сосредоточенность их разработчиков на отдельных аспектах проявления коррупции приводит к тому, что антикоррупционные рейтинги различных государств не всегда соотносятся друг с другом, а в некоторых случаях содержат противоречия.

В целях разрешения подобных противоречий Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации была инициирована Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) [Программа... 2015]. Ее частью стало создание методики расчета Индекса правопорядка на основе оценки показателей взяточничества и коммерческого подкупа. В рамках апробации данной методики были получены предварительные результаты расчета Индекса правопорядка не только на национальном уровне (в Российской Федерации), но и в государствах — участниках Евразийского экономического союза.

В основу базового показателя были положены криминологические индикаторы регистрируемости и выявляемости коммерческого подкупа, получения и дачи взятки. Так, исходя из криминологического индикатора выявляемости таких преступлений в 2015 г. шкала Индекса правопорядка стран ЕАЭС включала страны с высоким (положительным) индексом выявления взяточничества и коммерческого подкупа (Россия, Армения, Кыргызстан) и государства с низким (отрицательным) индексом выявления взяточничества и коммерческого подкупа (Беларусь, Казахстан).

Отличительная черта разработанной Институтом методики — использование математических методов оценки коррупции и ее системных связей с социальными, политическими и экономическими показателями отдельных государств (коррупциометрическая оценка). Выявление усредненных корреляционных показателей некоторых регионов позволяет подчеркнуть их геополитическую специфику и ранжировать криминологические данные в соответствии с полученными системными показателями, а установление скрытых устойчивых зависимостей между уровнем коррупции и определенными социальными и политическими показателями дает возможность в режиме реального

времени диагностировать любые выходящие за рамки статистической погрешности отклонения в динамике коррупции и на основе данных показателей корректировать антикоррупционную политику.

Проведенный сотрудниками института анализ коррупционных показателей 10 регионов Российской Федерации на основе методики МОНКОР и коррупциометрии помог установить наличие прямых причинных зависимостей между показателем коррупции, численностью и устойчивостью государственного аппарата, развитостью отдельных секторов экономики (строительства, транспорта, добычи и переработки природных ресурсов, туристического бизнеса и др.). Это исследование продемонстрировало работоспособность разработанной методики и перспективы дальнейшего развития и апробации.

Последовательно предпринимая меры по противодействию коррупции, не следует переоценивать возможности права. Правовая регламентация, правоприменительная деятельность государственных органов еще не гарантируют окончательного решения задачи противодействия коррупции. Сегодня это проблема еще и идеологическая, даже мировоззренческая. Необходима систематическая деятельность по формированию антикоррупционного правосознания и правовой культуры личности и общества. В решении подобного рода задач важная роль отводится образованию, правовому воспитанию и просвещению, а также антикоррупционной пропаганде. Каким бы банальным ни казалось упоминание этих средств, не стоит пренебрегать возможностью их использования. Более того, надо активно внедрять антикоррупционные стандарты в стандарты образования. Ведущую роль в этом в России могло бы выполнять Министерство образования и науки Российской Федерации.

Работа по повышению уровня антикоррупционного правосознания должна проводиться с учетом положительного зарубежного опыта. Активное взаимодействие государства и гражданского общества, расширение информационного поля с помощью современных информационных технологий, прежде всего Интернета, мультимедийных и электронных средств связи, каналов обратной связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления, в том числе путем создания специальных независимых интернет-порталов, — важное условие достижения высоких результатов по формированию неприятия коррупции в обществе.

Широкое вовлечение молодежи в борьбу с коррупцией может быть достигнуто, например, за счет:

- 1) проведения антикоррупционных кампаний в социальных сетях (интернет-конкурсов на лучший антикоррупционный плакат, баннер, демотиватор, мем);
- 2) создания в социальных сетях групп, посвященных борьбе с коррупцией;
- 3) разработки, качественного графического оформления и популяризации интернет-мемов, призванных формировать в обществе нетерпимое отношение к коррупции;
- 4) более активного использования государством потенциала блогосферы и различного рода интернет-форумов (в частности, с привлечением специалистов по информационным технологиям, которые на профессиональной основе занимались бы продвижением идеи нетерпимости к коррупции на различного рода интернет-площадках и популяризировали реальные факты борьбы с коррупцией);
- 5) использования потенциала сервиса YouTube и иных сходных сервисов, позволяющих создавать каналы для размещения видеороликов, формирование на таких ресурсах антикоррупционного контента.

Антикоррупционное воспитание и просвещение необходимо проводить не только в молодежной и образовательной среде, но и на государственной и муниципальной службе. Здесь также следует усиливать этические регуляторы поведения. По этому пути идет ряд зарубежных государств, где корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться особо жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам, кодексам поведения.

Для различных категорий государственных и муниципальных служащих целесообразно ввести специальные антикоррупционные образовательные программы. Формированию антикоррупционного правосознания следует придавать не меньшее значение, чем

созданию нормативной, институциональной и других основ современного правопорядка, а сближение правовой идеологии и правовой психологии граждан государств — участников интеграционных процессов является условием успешного развития этих государств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Антикоррупционная хартия российского бизнеса (<http://against-corruption.ru/ru>).
- Гайдаенко Шер Н.И. (2015) Формирование системы альтернативных механизмов разрешения споров: бесконфликтное общество как основа противодействия коррупции. Научно-практическое пособие / Отв. ред. Н. Г. Семилютина. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М.
- Доронина Н.Г. (2012) Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику // Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: Научно-практическое пособие, под ред. Н. Г. Семилютиной, Е. И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Доступ из СПС “Гарант”. С. 34–51.
- Каширкина А.А., Морозов А.Н. (2014) Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. № 10. С. 131–133.
- Коррупция: природа, проявления, противодействие (2012) Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция.
- Лазарев В.В. (2016) Толкование права: классика, модерн и постмодерн // Журнал российского права. № 8. С. 15–28.
- Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие (2012) Отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.
- Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения (2014) Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юриспруденция.
- Программа международного научного мониторинга коррупции (МОНКОР) (2015) Рук. авт. колл. Т.Я. Хабриева М.: Статут.
- Хабриева Т.Я. (2016) Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. № 8. С. 5–15.
- Хабриева Т.Я. (2012^a) Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. № 6. С. 5–17.
- Хабриева Т.Я. (2012^b) Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. № 7. С. 7–14.
- Цирин А.М. (2014) Актуальные проблемы минимизации коррупционных рисков // Государственная служба. 2014. Вып. № 1(87). С. 40–41.
- Черногор Н.Н. (2015) Проблема правовой среды в современной юридической науке // Вестник Московского государственного областного университета. Серия “Юриспруденция”. № 3. С. 39–45.

Current Problems of the Strengthening of Rule of Law and Combating Corruption in the Framework of Eurasian Integration

T. KHABRIEVA*

N. CHERNOGOR**

**Khabrieva Taliya* — academician of the RAS, vice-president of the RAS, director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, associate Member of the Academy of Comparative Law, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe). Address: 14, Leninsky Av. Moscow, 119991. Russian Federation. E-mail: office@izak.ru

***Chernogor Nikolay* — doctor of Law, Professor, head of the Department of state-legal disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Address: 34 B. Tcheryomushkinskaya st. Moscow, 117218. Russian Federation. E-mail: chernogor72@yandex.ru

Abstract

Combating corruption is one of the strategic directions of cooperation between the countries of the Eurasian region which has a noticeable impact on the process of interstate integration. Its dynamics leads to the formulation and solution of a number of scientific and practical issues, among which an important place is occupied by understanding the new challenges of corruption, which faced almost all the countries of the Eurasian region, as well as the search for adequate responses to them. The conclusion of the article about the need to develop not only new tactical decisions, but also qualitatively different approaches to the problem of combating corruption is based on the analysis of transformations of corruption. It is proposed to consider this problem in relation to the rule of law, which leaves no opportunity for the realization of corruption practices. This view significantly helps to adjust the strategy and tactics of the fight against corruption at the national and international levels. In this connection the well-known legal mechanisms for counteraction of corruption such as anticorruption legislation, law enforcement, legal education and legal technologies to combat this social phenomenon, such as the anticorruption expertise of normative legal acts, legal monitoring, etc. are investigated. Wherein the impact of the Eurasian process integration on the activity of states in the fight against corruption is highlighted, the appropriateness of the unification of legal solutions they have adopted and other measures for the further rapprochement of the countries of the Eurasian region are proved.

Keywords: anti-corruption expertise, anti-corruption behavior, anti-corruption standards, the Eurasian integration, legislation, compliance, corrupt practices, corruption, monitoring, legal education, rule of law, law enforcement, legal conscience, social control.

REFERENCES

Antikorrupcionnaya hartiya rossijskogo biznesa [Anti-corruption Charter of Russian business] (<http://against-corruption.ru/ru>).

Chernogor N.N. (2015) Problema pravovoj sredy v sovremennoj yuridicheskoj nauke [The problem is the legal environment in the modern legal science]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblasnogo universiteta. Seriya "Yurisprudenciya"*, no. 3, pp. 39–56.

Doronina N.G. (2012) Znachenie protivodejstviya korrupcii dlya privlecheniya inostrannyh investitsij v nacional'nyu ehkonomiku [The importance of fighting corruption to attract foreign investments into the national economy]. *Rol' predprinimatel'skih struktur v protivodejstvii korrupcii: Nauchno-prakticheskoe posobie*, pod red. N. G. Semilyutinoj, E. I. Spektor [Role of business organizations in combating corruption: Scientific and practical guide, ed. G. Semilucens, E. I. Spector]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii, pp. 34–51.

Gajdaenko Sher N.I. (2015) *Formirovanie sistemy al'ternativnyh mekhanizmov razresheniya sporov: beskonfliktnoe obshchestvo kak osnova protivodejstviya korrupcii. Nauchno-prakticheskoe posobie*. Otv. red. N. G. Semilyutina. [The formation of a system of alternative dispute resolution mechanisms: conflict-free society as a basis of counteraction of corruption. Scientific and practical guide, ed. N. G. Semiotika]. Moscow: IZiSP, INFRA-M.

Kashirkina A.A., Morozov A.N. (2014) Antikorrupcionnye monitoringovy mekhanizmy v deyatel'nosti mezhdunarodnyh organizacij na universal'nom i regional'nom urovnyah [Anti-corruption monitoring mechanisms in the activities of international organizations at the universal and regional levels]. *Zhurnal rossijskogo prava*, no. 10, pp. 131–133.

Khabrieva T. Ya. (2012^a) Korrupciya i pravo: doktrinal'nye podhody k postanovke problem [Corruption and law: doctrinal approaches to the problem statement]. *Zhurnal rossijskogo prava*, no. 6, pp. 5–17.

Khabrieva T. Ya. (2012^b) Nauchno-pravovye problemy protivodejstviya korrupcii [Legal and Scientific problems of counteraction of corruption]. *Zhurnal rossijskogo prava*, no. 7, pp. 7–14.

Khabrieva T. Ya. (2016) Venecianskaya komissiya kak sub'ekt tolkovaniya nacional'nogo prava [The Venice Commission as the subject of interpretation of national law]. *Zhurnal rossijskogo prava*, no. 8, pp. 5–15.

Korrupciya: priroda, proyavleniya, protivodejstvie. Monografiya (2012) Otv. red. T. Ya. Habrieva [Corruption: the nature, manifestations, and resistance. Monograph, ed. T. Y. Khabrieva]. Moscow: Yurisprudenciya.

Lazarev V.V. (2016) Tokovanie prava: klassika, modern i postmodern [The Courtship of law: classic, modern, and postmodern]. *Zhurnal rossijskogo prava*, no. 8, pp. 15–28.

Pravovye sredstva protivodejstviya korrupcii: nauchno-prakticheskoe posobie (2012). Otv. red. N.A. Vlasenko [Legal means of fighting corruption: scientific-practical guide. Ed. N. Vlasenko]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii.

Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o protivodejstvii korrupcii i praktiki ego primeneniya (2014) Pod red. T. Ya. Habrievoj [Problems of improving the legislation of the Russian Federation on combating corruption and its implementation. Edited by T. Ya. Khabrieva]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii.

Programma mezhdunarodnogo nauchnogo monitoringa korrupcii (MONKOR) (2015). Ruk. avt. koll. T. Ya. Habrieva [Program of international scientific monitoring of corruption (MONCOR). Hands. ed. call. T. Ya. Khabrieva]. Moscow: Statut.

Tsirin A.M. (2014) Aktual'nye problemy minimizacii korrupcionnyh riskov [Topical issues of minimization of corruption risks]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no. 1(87), pp. 40–41.

© Т. Хабриева, Н. Черногор, 2017