

Коновалов В.А.

Оренбургский институт (филиал) Московского государственного
юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: 48352.valeriy@mail.ru

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЕЛАХ ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

В статье автором исследуется понятие коррупции и ее квалифицирующие признаки, определенные действующим законодательством, проводится дифференциация собственно коррупции и околокоррупционных правонарушений, указывается на пробелы российского законодательства, связанного с направлением исследования.

Ключевые слова: коррупция, пробелы, правовое регулирование, коллизии, регулирования общественных отношений

В современном мире законодательство большинства стран характеризуется определенными пробелами. Это обусловлено рядом факторов, в основе которых лежат различные экономические, политические, этнические, исторические и другие причины. Законодательство по противодействию коррупции является как раз одной из наиболее насыщенных пробелами частей законодательства любой страны. Россия в этом вопросе не является исключением. Причинами пробелов именно российского антикоррупционного законодательства является то, что оно развивалось поэтапно, хаотично, отражало определенные политические веяния и прошло достаточно долгую эволюцию своего развития, за которую почти не обращалось внимания на систематизацию уже действующих норм, а проводилось только создание новых, направленных на регулирование исследуемых общественных отношений. Однако без устранения существующих пробелов правового противодействия коррупции, создание и применение новых норм будет малоэффективным.

Рассмотрение отдельных вопросов пробелов правового регулирования противодействия коррупции можно встретить в работах: А.Я. Прохоренко, М.И. Мельника, Б.В. Волженкина, А.Н. Чашкина.

К сожалению, направления исследований вопросов пробелов правового противодействия коррупции посвящено достаточно мало работ, большинство из которых является однонаправленными и фрагментарными по своей сути.

Особенностью большинства исследований правового противодействия коррупции в России было то, что они носили частичный и только этапный характер.

Некоторые исследования, которые проводились в данном направлении не были комплексными, иные проводились еще до принятия ФЗ-273 и потому в них не мог быть объективно проанализирован, описан и раскрыт процесс развития исследуемого понятия.

Цель исследования – проанализировать некоторые пробелы правового противодействия коррупции в России. Задачи: исследовать понятие коррупции и ее квалифицирующие признаки, провести дифференциацию собственно коррупции и околокоррупционных правонарушений, описать особенности законодательного регулирования применения оперативно-розыскных мероприятий по противодействию коррупции.

ФЗ «О противодействии коррупции» дает весьма ограниченное разъяснение того, что понимается под коррупцией [1]. Так для квалификации деяния как коррупционного необходимо, чтобы коррупционер торговал своими полномочиями, то есть теми легальными правомочиями, которые принадлежат непосредственно ему. Если он в своих целях использует полномочия другого близкого человека (коллеги по работе, офисе, знакомого и т. д.), путем использования профессионального, нравственного, этического, авторитетного влияния на этого субъекта, то коррупции в таких деяниях нет. Важно отметить, что при квалификации деяния как коррупционного необходимо найти ряд фактов, среди которых: круг должностных обязанностей, факт назначения на должность с указанным выше кругом полномочий, а если исполнял полномочия второго лица, – факт передачи полномочий и легитимность передачи. На прак-

тике чаще всего именно установление этих двух обстоятельств вызывает у правоохранительных органов наибольшие трудности. Часто это объясняется серьезными особенностями в построении внутренних статуты и правил организаций. Часто переход правомочий, например, от руководителя учреждения к начальнику отдела не находит своего соответствующего оформления, может даже не противоречить законодательству, хотя фактический переход состоялся. В большинстве регламентов государственных учреждений указано, что при отсутствии руководителя его функции выполняет зам, но факт отъезда и приезда руководителя почти никогда не регистрируется. Более того, по действующему законодательству нельзя квалифицировать как коррупционные деяния, использование неправомочно надлежащих функций. То есть речь идет о тех случаях, когда, например, руководитель передает своему подчиненному те функции, которые он не имел права ему передать, а тот, за время принадлежности ему этих функций, совершал коррупционные деяния. Деяния обоих в данном случае противоправные, но – не коррупционные. Яркий пример: руководитель банка на время отпуска передает функции управляющего банком – клерку.

Кроме обозначенной потребности в обнаружении акта, регламентирующего должностное положение лица, требуется также дифференцировать должностные и иные полномочия лица. Чаще всего путают служебное положение с должностным положением.

Важным для квалификации коррупционных действий является необходимость доказать, что коррупционер действовал против интересов страны и общества. Этот факт затрудняет для правоохранительных органов квалификацию деяний как коррупционных. Результатами такого затруднения являются: исключение ответственности при неявных признаках совершенного, возможность субъективной трактовки категории «законные интересы общества и государства» правоохранительными органами и судом, чреватых расширительным или ограничительным толкованием определения коррупции [2].

Сейчас рассмотрев некоторые особенности и недостатки квалификации деяний как коррупционных, хотелось бы рассмотреть дифферен-

циацию коррупции от смежных близких правонарушений.

В российском антикоррупционном законодательстве мы можем проследить два подхода к правопониманиям сходных явлений. Во-первых, это – собственно сама коррупция (ФЗ-273), во-вторых, – это нарушение лицом антикоррупционных стандартов, то есть установленных для определенной области деятельности единых правил, ограничений, порогов прав (ФЗ-273). Но особенностью процессуального применения норм всего антикоррупционного правового массива является то, что правоохранительным органам в «расширенном» следствии разрешено его использовать лишь тогда, когда четко прослеживаются квалифицирующие признаки собственно коррупции, а не околорепутационного правонарушения. Более того, еще одной важной особенностью квалификаций околорепутационных проступков и коррупции является то, что если обнаруживаются дисциплинарные околорепутационные проступки, то применять оперативно-розыскную систему нельзя. Такое расследование является лишь внутренним. Часто в результате таких расследований лиц несправедливо обвиняют и увольняют, а иногда до конца не установленный вред в таком виде расследования настолько велик, что обычное увольнение не является соответствующей достаточной формой наказания. Применять режим орд можно лишь при установлении административных проступков с четко выраженным коррупционным составом правонарушения.

Борьба с коррупцией по системе оперативно-розыскной деятельности раскрывается в ФЗ-273 как вид деятельности по предупреждению, выявлению, расследованию коррупционных правонарушений. Подобные определения мы можем часто найти и в других нормативно-правовых актах антикоррупционного характера, однако на практике, как уже можно понять даже из размеров самой статьи, есть серьезные проблемы в применении такой системы противодействия коррупции. Рассмотрим некоторые из них.

Основанием для орд есть информация о совершенном преступлении (ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности») [3]. При этом закон не указывает на необходимость выполнения поисковой функции при указанных обстоя-

тельствах. К сожалению, на данный момент в России не существует программы мониторинга коррупционно опасных подразделений или даже контроль деятельности отдельных служащих, что, конечно, значительно снижает эффективность использования данной системы и противодействия разворовыванию государственных денег и использования должностными лицами своего положения. На данный момент, несмотря на существующую достаточно разветвленную систему правоохранительных и контрольно-ревизионных органов, только единый государственный орган может легально осуществлять поисковые полномочия в деле борьбы с коррупцией, – это органы Федеральной службы безопасности. Данный вывод можно сделать ссылаясь на определение сферы его деятельности, что закреплено в ФЗ РФ «О Федеральной службе безопасности» [4]. Там отмечается, что ФСБ может применять поисковый режим не только для противодействия иностранным разведкам, но и в целях борьбы со всей преступностью. Коррупция, соответственно, в наиболее опасных проявлениях суть преступления

В ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», характеризующем особенности осуществления оперативно-розыскной деятельности, предоставляется перечень лиц, к которым может применяться прослушивание и каких именно переговоров.

В юридической литературе на этот счет мы часто можем найти разные точки зрения, но большинство из них склоняется к мысли о недопустимости производства этого оперативно-розыскного мероприятия до возбуждения уголовного дела [5], [6]. Режимом орд не предусмотрено разрешение на личный досмотр вещей, лиц, транспорта, насильственную доставку в орган дознания или предварительное следствия относительно лиц, подозреваемых в совершении преступления, даже при наличии неопровержимых фактов об их причастности к преступлению.

ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает возможность изъятия документов, предметов, сообщений, а также прерывания предоставления услуг связи, если возникла экономическая, экологическая, военная опасность для жизни и здоровья лица или РФ. Такие же меры разрешается применять и при выявлении признаков административных

правонарушениях и они КоАП РФ определены как обеспечительные меры [7]. Этот пробел в правовом регулировании ОРД становится особенно актуальным в случаях, когда необходимо провести личный досмотр подозреваемого в правонарушении, например, для выявления взятки, которую только что дали, или которая может еще находиться рядом с таким лицом. Достаточно распространенной является практика, когда на такой или подобной основе работники правоохранительных органов обвинялись в превышении служебных полномочий.

Конституция РФ предусматривает, что каждый имеет право на личную неприкосновенность [8]. Хотя, положения Конституции также предусматривают возможность руководствоваться федеральным законодательством при решении вопроса о личном досмотре, досмотре вещей, транспорта и т.д. В режиме орд запрещен доступ к информации, на которую нужно санкцию суда. Это информация, которая составляет определенный вид тайны. Но проблема заключается в том, что российским законодательством предусмотрено около двух десятков видов таких тайн. Пока соответствующая процедура доступа правоохранительных органов к информации не будет упрощена, их эффективность в противодействии коррупции в режиме орд будет оставаться и в дальнейшем достаточно низкой.

Проанализировав некоторые пробелы невозможности противодействия коррупционным деяниям в специальных нормативно-правовых актах, сейчас хотелось бы еще заметить общие черты пробелов всего массива антикоррупционного законодательства. Законодательство страны по противодействию коррупции оформлено по межотраслевому принципу. Его основу составляют ФЗ-273 и ряд Указов Президента РФ, а вспомогательным механизмом есть, преимущественно, нормы различных традиционных для России отраслей права. Такая конструкция имеет ряд недостатков.

Во-первых, на уровне правоприменения межотраслевые институты «расфасовываются» по отраслям права, опасность такой системы заключается в том, что, например, условия, способствовавшие совершению акта коррупции придется рассматривать не в рамках уголовного судопроизводства, а в рамках совершенно иной отрасли права, например, административ-

ного, трудового, действия помощников (не претендующих на роль соучастников) – в формате третьей отрасли права – гражданского и т. д.

Во-вторых, значительное количество норм антикоррупционного законодательства представлена именно подзаконными нормативно-правовыми актами, а не законами, чем отмечается их меньшая юридическая сила и значимость.

В-третьих прослеживается много противоречий между Конституцией и антикоррупционным законодательством. В частности, Конституция запрещает свидетельствовать человеку против самого себя, а именно на этом построены основы антикоррупционного законодательства, если по отношению к лицам совершаются похожие на коррупцию деяния, на семью госслужащего наложен долг сообщать о своих доходах, хотя они в праве от этого отказаться и т. д.

В результате проведенного исследования, можно сделать вывод, что на данном этапе раз-

вития российского антикоррупционного законодательства пробелы правового противодействия коррупции существуют на трех уровнях, в частности: это пробелы в правовой квалификации и дифференциации коррупции и околокоррупционных деяний, это пробелы в специальных нормативно-правовых актах, которые регулируют деятельность правоохранительных органов по противодействию коррупции в режиме оперативно-розыскной деятельности, это пробелы в системном построении всего антикоррупционного законодательства. Существует также ряд противоречий между правами человека и гражданина, закрепленными в Конституции и правовой регулировкой осуществления правоохранительными органами правового противодействия коррупции. Без устранения существующих пробелов правового противодействия коррупции, создание и применение новых норм, деятельность правоохранительных органов будут малоэффективными.

19.09.2014

Список литературы:

1. ФЗ-273 «О противодействии коррупции».
2. Митюхин, А.К. О некоторых аспектах законодательного противодействия коррупции / А.К. Митюхин. – Москва: Перун, 2010.
3. ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
4. ФЗ РФ «О Федеральной службе безопасности».
5. Чашин, А.Н. Коррупция в России / А.Н. Чашин. – Москва: Дело и Сервис, 2009.
6. Горин, А.В. Законодательство постсоветских стран и следы коррупции в нем / А.В. Горин. – Киев: «Инюре», 2010.
7. КоАП РФ.
8. Конституция РФ.

Сведения об авторе:

Коновалов Валерий Алексеевич, заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент 460000, г. Оренбург, Комсомольская, 50, e-mail: 48352.valeriy@mail.ru