

# ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА: ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ПРАВА НАРОДОВ. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

---

---

**Елена Владимировна Фоменко**

*Ведущий научный сотрудник центра научных исследований*

*ВГУЮ (РПА Минюста России),*

*кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: 89266006361@mail.ru*

## **Основные направления профилактики коррупции в контексте имплементации в российское законодательство норм международных антикоррупционных конвенций и иных нормативных правовых актов в аспекте правовой культуры противодействия коррупции\***

***Аннотация:** актуальность исследования проблем противодействия коррупционным преступлениям уголовно-правовыми средствами обусловлена высокой степенью их общественной опасности, негативным воздействием на развитие государственных и общественных институтов. Повышение эффективности противодействия и профилактики коррупции в нашей стране своевременно подкрепляется правовой культурой имплементации соответствующих норм международных конвенций и иных нормативных правовых актов в отечественное законодательство. Предметом исследования выступают правоотношения, возникающие в контексте имплементации норм международных Конвенций и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в отечественное антикоррупционное законодательство и правоприменительную практику. Цель работы – изучить современные уголовно-правовые механизмы противодействия коррупционным*

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках реализации научного проекта № 19-011-00729А «Развитие антикоррупционного законодательства в сфере государственного управления» и информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

© Фоменко Е. В., 2020

*преступлениям и основные направления профилактики коррупции для выработки научно обоснованной позиции и рекомендаций по совершенствованию действующего антикоррупционного законодательства и правоприменительной практики. Новизна исследования состоит в комплексном походе автора к изучению мер противодействия и профилактики коррупции во взаимосвязи с имплементацией норм международных конвенций и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции. Методологическую основу работы составили диалектические методы общенаучного познания. Использовались как отдельные частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования), так и их сочетания. Сделан вывод о том, что одним из важнейших направлений в профилактике коррупции в России является участие в данном процессе представителей гражданского общества, основа которого – обратная связь государства с гражданским обществом, а также проведение правового мониторинга антикоррупционного законодательства. Отмечается, что эффективность противодействия коррупции напрямую зависит от политической воли государства, направленной, в том числе, на принятие и реализацию международного опыта в этой сфере.*

**Ключевые слова:** *коррупционные преступления, коррупция, профилактика коррупции, правовая культура, имплементация международных антикоррупционных норм, подкуп.*

**Elena Vladimirovna Fomenko**

*Leading Researcher of the Scientific Research Center,  
All-Russian State University of Justice  
(RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of  
Russia), Candidate of juridical science, Docent*

### **Legal Culture of Countering Corruption Crimes and the Main Branches of Prevention of Corruption in the Context of Implementation of the Norms of International Anti-Corruption Conventions and the Other Normative Legal Acts of This Sphere into the Russian Legislation**

**Annotation:** *the present paper is being the research of the issues of countering corruption crimes by means of criminal law; the relevance of such a research is justified by the high degree of public danger and its negative influence on the development of state and public institutions. Improving the*

*effectiveness of countering and preventing corruption in our country is timely supported by the legal culture of the implementation of the relevant norms of international conventions and other regulatory legal acts in domestic legislation. The subject of the research is the legal relationship arising in the context of the implementation of the norms of international conventions and other normative legal acts in the field of combating corruption in the domestic anti-corruption legislation and law enforcement practice. The purpose of the research is to study modern criminal law mechanisms for combating corruption crimes and the main directions of corruption prevention in order to develop a scientifically grounded position and recommendations for improving the current anti-corruption legislation and law enforcement practice. The newness component of the research is realized in the authorial complex approach to the study of corruption preventive measures in connection with implementation of the norms of international conventions and the other legal acts in the anti-corruption sphere. The author builds the methodological base upon the dialectical methods of common scientific cognition. That's why the author applies certain partial-scientific methods (such as comparative-legal, formal-juridical, legal patterning method) as well as combined ones. The author concludes that the one of the most productive ways to prevent corruption in Russia is to engage civil society representatives in the process of prevention. On the author's view such a measure provides interconnection between the state and civil society. One more effective measure, as the author believes, is to provide legal monitoring of anti-corruption legislation. The author depicts that the effectiveness of prevention of corruption crimes is directly depended on the political power concentrated on the recognition and realization of foreign experience in this particular sphere.*

**Keywords:** *corruption crimes, corruption, prevention of corruption, legal culture, implementation of international anti-corruption norms, bribe.*

Современная Россия активно развивает правовую концепцию эффективного противодействия распространению коррупции в обществе, в том числе совершенствуя антикоррупционные стратегические плановые нормативные акты, которые, корреспондируясь с документами по их реализации, составляют надежную отечественную систему противодействия и профилактики коррупции.

Россией ратифицированы международные конвенции и иные международные правовые акты в сфере борьбы с коррупцией. С момента

их принятия происходит активный процесс имплементации их положений, что оказывает, безусловно, положительное влияние на противодействие коррупции в стране и повышение эффективности ее антикоррупционной политики.

По данным специалистов Научно-исследовательского университета Высшей школы экономики [1] в 2019 г. Россия в целом добилась неплохих успехов в деле противодействия коррупции. Так, 13.12.2019 Рабочая группа Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) по борьбе со взяточничеством при осуществлении международных коммерческих сделок выразила свою готовность перевести Россию на 3-ю фазу Мониторинга выполнения Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, при условии введения в УК РФ обещания и предложения взятки в качестве самостоятельных составов преступлений до октября 2020 г. Соответствующий пресс-релиз был опубликован на сайте ОЭСР.

Российская Федерация оставалась на 2-й фазе мониторинга выполнения Конвенции ОЭСР более шести лет. В первом отчете по данной фазе имплементации Конвенции, опубликованном Рабочей группой еще в октябре 2013 г., было сформулировано 50 рекомендаций по приведению нормативной правовой базы Российской Федерации в соответствие с положениями Конвенции, которые страна должна выполнить, чтобы перейти на следующую фазу. Однако процесс устранения недостатков в законодательстве сильно затянулся: к 2016 г. страна полностью реализовала только 10 из 50 рекомендаций, еще 10 было реализовано частично. Из-за отсутствия видимого прогресса Рабочая группа обязала Россию предоставлять отчет о реализации рекомендаций каждые полгода, а также несколько раз проводила повторную оценку их выполнения.

К апрелю 2019 г., когда большая часть рекомендаций уже была выполнена Российской Федерацией, Рабочей группой была организована Миссия высокого уровня в Москву, целью которой стало обсуждение исполнения оставшихся мер с представителями российских органов власти. По итогам Миссии российская сторона обязалась представить подробный доклад, содержащий информацию о принятых законах и ходе рассмотрения законопроектов, направленных на реализацию ключевых рекомендаций экспертов ОЭСР.

Рабочая группа положительно оценила принимаемые в Российской Федерации меры по устранению недостатков законодательства и выразила готовность перевести страну на 3-ю фазу оценки

имплементации Конвенции при условии выполнения рекомендаций с наивысшим приоритетом.

Однако есть и альтернативные мнения по этому вопросу. Например, у экспертов Трансперенси интернешнл Россия, которые изучали работу надзорных, следственных и судебных органов 44 стран, подписавших Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Проведя исследование, «эксперты Transparency International рекомендовали правительствам стран публиковать в открытом доступе актуальные данные о делах, связанных с коррупцией за рубежом, содействовать трансграничным расследованиям и совершенствовать практику взаимной юридической помощи, а также обеспечить прозрачные и понятные правила применения наказаний в тех случаях, когда достигаются соглашения об урегулировании претензий между государствами и взяточдателями» [2].

Рабочей группе ОЭСР было указано на то, что им следует публично призывать к ответственности страны, не применяющие меры против подкупа иностранных должностных лиц и поощряющие тем самым отмывание денежных средств и фальсификацию бухгалтерских документов.

В своих более ранних исследованиях мы уже отмечали [3, с. 45], что именно противодействию преступлениям, связанным с подкупом, как наиболее опасным преступлениям коррупционной направленности, следует уделять наибольшее внимание в антикоррупционной деятельности. Более того, нами установлено, что понятие коррупции, закрепленное в большинстве антикоррупционных международных нормативных правовых актах, законодательно определяется через понятие «подкуп» или перечисление преступлений, с ним связанных.

01.02.2007 Российская Федерация, подписав и ратифицировав Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, стала членом Группы государств против коррупции (далее – ГРЕКО, GRECO).

В соответствии с Уставом ГРЕКО любое государство, подписавшее и ратифицировавшее Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию либо Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, автоматически становится членом ГРЕКО и берет на себя обязательства проходить процедуры оценки. По сути, ГРЕКО становится в отношении них контрольным механизмом.

Многие страны берут на себя обязательства по выполнению

международных антикоррупционных конвенций, но у значительного их числа возникают проблемы с технической имплементацией и с дальнейшим правоприменением в рамках национальных правовых систем. Россия в этом плане не является исключением. Спустя десятилетие после первого раунда оценки России экспертами GRECO Трансперенси Интернешнл был проведен повторный мониторинг исполнения антикоррупционных обязательств, взятых на себя Россией. Эксперты выявили наличие объективных трудностей, возникших в процессе приведения национального антикоррупционного законодательства в соответствие с международным. Однако они отметили, что проблема состоит еще и в том, что в Российской Федерации присутствует формализованный подход к выполнению подобных обязательств.

Мы считаем, что кроме использования антикоррупционного международного опыта и имплементации норм международного антикоррупционного законодательства основной упор в деле противодействия коррупции следует делать на ее профилактику.

Обобщая сказанное и переходя непосредственно к вопросу предотвращения проявлений коррупции, отметим, что в процессе реализации норм антикоррупционного законодательства, вобравшего в себя лучший мировой опыт, ведущая роль, несомненно, принадлежит правоохранительным органам [4, с. 10]. Они стоят в авангарде сил, осуществляющих предупреждение, выявление и пресечение объемного и наиболее общественно опасного пласта коррупционных проявлений.

По нашему мнению, наиболее активное противодействие коррупционным проявлениям правоохранительные органы должны осуществлять в ключевых сферах жизни общества (политике, образовании, здравоохранении, предпринимательской деятельности и др.), активно разрабатывать и своевременно реализовывать новейшие меры профилактики коррупционных преступлений. Особое внимание должно уделяться повышению антикоррупционного правосознания, которое, по мнению специалистов, квалифицируется как мера противодействия коррупционным процессам в обществе [5, с. 33], и минимизации последствий коррупционных преступлений.

К сожалению, в настоящее время конфискации по закону подлежат лишь некоторые виды активов, которые незаконно получены коррупционерами в результате их преступной деятельности. Не подпадают под изъятие наличные и безналичные деньги, драгоценности и активы в иностранных трастах, хотя по российским законам госслужащим не разрешено хранить деньги на иностранных счетах или иметь какие бы

то ни было зарубежные финансовые инструменты. Министерством юстиции РФ уже подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции» [6], который сможет устранить эту пробельность.

Интересной в связи с этим представляется позиция Конституционного Суда РФ. Он отказался рассматривать жалобу Дмитрия Захарченко, который осужден, в том числе за взятки на госслужбе. В своем Определении [7] КС РФ создал своего рода прецедент, установив, что можно обращать в доход государства имущество (включая деньги) связанных с коррупционером лиц в ситуациях, когда они не могут подтвердить, что приобрели имущество на свои деньги.

Считаем, что одна из важнейших составляющих эффективной реализации антикоррупционного законодательства — взаимодействие государства в лице его правоохранительных органов с гражданском обществом. К сожалению, если рассматривать эту проблему с точки зрения закрепления в законе, то можно отметить, что законодатель нередко только определяет задачи, предполагающие взаимодействие с гражданским обществом, либо выделяет соответствующий принцип регулирования тех или иных общественных отношений. В связи с этим выдвигается идея создания специального нормативного правового акта. Это может быть акт, в котором будут определены полномочия институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [8].

Сегодня, согласно проводимым опросам, достаточно большое количество общественных организаций нацелено на выявление коррупционных фактов. А правоохранительные органы такую информацию, к сожалению, игнорируют. Это большое упущение в плане взаимодействия государства с институтами гражданского общества необходимо устранить, законодательно закрепив обязанность правоохранительных органов определенным образом реагировать на представляемые институтами гражданского общества и гражданами материалы, содержащие описание причин, условий и иных факторов, порождающих коррупционные правонарушения.

По мнению специалистов, уголовно-правовые механизмы противодействия коррупционной преступности должны быть направлены, в первую очередь, на выявление и поэтапное устранение причин, условий

и иных факторов, способствующих распространению коррупции как в целом в государстве, так и в отдельных ее регионах (субъектах Российской Федерации). Эта деятельность должна быть основана на анализе правоприменительной практики реализации антикоррупционных мер и одновременно нацелена на выявление новых видов и способов совершения преступлений (правонарушений) коррупционной направленности. У правосознательных представителей общественности, а в дальнейшем – и у всего населения должны сформироваться четкие критерии, характеризующие коррупцию во всех ее проявлениях, с целью формирования нетерпимого к ней отношения [9, с. 76].

Как мы уже указывали в более ранних исследованиях, необходимо также учитывать «региональную специфику распределения детерминантов коррупционных правонарушений. Так, в каждом регионе России помимо общих детерминантов преступности имеется свой набор криминогенных факторов, характеризующих коррупционную преступность. Однозначно назвать количество таких факторов и степень их влияния на преступность сложно, а подчас и практически невозможно. И здесь было бы как нельзя кстати в качестве независимого учитывать мнение населения, которое следует собирать с привлечением сил гражданского общества» [10, с. 35].

К действенным рычагам повышения эффективности профилактики коррупции следует также отнести осуществление правового мониторинга, которым занимаются не только уполномоченные органы публичной власти, но и общественные институты. Безусловно, без формирования полноценного института общественного контроля и участия представителей гражданского общества в антикоррупционных механизмах едва ли можно результативно противодействовать коррупции. Кроме того, эффективность противодействия коррупции напрямую зависит от политической воли государства, направленной, в том числе, на принятие и поэтапную реализацию международного опыта в этой сфере.

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Антикоррупционный портал НИУ ВШЭ : [сайт]. URL: [https://anticor.hse.ru/main/news\\_page/rossiya\\_perehodit\\_na\\_3yu\\_fazu\\_otsenki\\_implementatsii\\_konventsii\\_oesr\\_po\\_borbe\\_so\\_vzyatochnichestvom](https://anticor.hse.ru/main/news_page/rossiya_perehodit_na_3yu_fazu_otsenki_implementatsii_konventsii_oesr_po_borbe_so_vzyatochnichestvom) (дата обращения: 20.01.2020).

2. Transparency International Russia : официальный сайт. URL: <https://transparency.org.ru/research/drugie-issledovaniya/doklad-transparency-international-rossiya-ne-boretsya-s-eksportom-korrupsii.html> (дата обращения: 04.06.2020).



3. Фоменко Е. В. Соотношение понятий «подкуп» и «коррупция»: сравнительно-правовой анализ // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 8. С. 43–48.

4. Толкачев К. Б. Россия остро нуждается в комплексных законах прямого действия в борьбе с коррупцией // Формирование законодательных основ антикоррупционной политики на уровне субъекта Российской Федерации : материалы междунар. круглого стола. Уфа, 2002. С. 6–18.

5. Козлова Е. Б. Направления развития правового просвещения как меры профилактики коррупционных правонарушений // Российский следователь. 2017. № 24. С. 33–37.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции : проект федерального закона. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=92180>.

7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Захарченко Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также федеральных законов «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и «О прокуратуре Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2949-О. URL: <http://base.garant.ru/72882578/>.

8. Аналитический обзор на тему: «Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда» / Е. Г. Азарова, Л. В. Андриченко, М. А. Бочарникова и др.; отв. ред. Л. А. Чиканова // СПС «КонсультантПлюс».

9. Антикоррупционное законодательство в сфере государственного управления: проблемы и перспективы : коллективная монография / Е. В. Басос [и др.]. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2019.

10. Фоменко Е. В. Отдельные проблемы реализации мер профилактики коррупционных правонарушений // Юстиция. 2017. № 4. С. 32–35.

## References

1. Antikorruptionnyj portal NIU VSHE : [sajt]. [HSE Anti-Corruption Portal: [website]. URL: [https://anticor.hse.ru/main/news\\_page/rossiya\\_perehodit\\_na\\_3yu\\_fazu\\_otsenki\\_implementatsii\\_konventsii\\_oesr\\_po\\_borb\\_e\\_so\\_vzyatochnichestvom](https://anticor.hse.ru/main/news_page/rossiya_perehodit_na_3yu_fazu_otsenki_implementatsii_konventsii_oesr_po_borb_e_so_vzyatochnichestvom) (date of access: 20.01.2020).

2. Oficial'nyj sajt Transperensi Interneshnl Rossiya. [Official website of Transparency International Russia.] URL: <https://transparency.org.ru/research/drugie-issledovaniya/doklad-transparency-international-rossiya-ne-boretsya-s-eksportom-korruptsii.html> (date of access: 04.06.2020).

3. Fomenko E. V. Sootnoshenie ponyatij «podkup» i «korrupciya»: sravnitel'no-pravovoj analiz // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. [Correlation of the concepts of "bribery" and "corruption": comparative legal analysis // Laws of Russia: experience, analysis, practice. ] 2019. № 8. P. 43–48.

4. Tolkachev K. B. Rossiya ostro nuzhdaetsya v kompleksnyh zakonah pryamogo dejstviya v bor'be s korrupciej // «Formirovanie zakonodatel'nyh osnov antikorrupcionnoj politiki na urovne sub"ekta Rossijskoj Federacii: materialy mezhdunarodnogo kruglogo stola [Russia is in dire need of complex laws of direct action in the fight against corruption // “Formation of the legislative foundations of anti-corruption policy at the level of a constituent entity of the Russian Federation: materials of the international round table] Ufa, 2002. P. 6–18.

5. Kozlova E. B. Napravleniya razvitiya pravovogo prosveshcheniya kak mery profilaktiki korrupcionnyh pravonarushenij // Rossijskij sledovatel'. [Directions of development of legal education as a measure of prevention of corruption offenses // Russian investigator. ] 2017. № 24. P. 33–37.

6. O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii v sfere protivodejstviya korrupcii: proekt federal'nogo zakona. [On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in terms of improving the legislation of the Russian Federation in the field of combating corruption: draft federal law.] URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=92180>.

7. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Zaharchenko Dmitriya Viktorovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav polozheniyami Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii, Grazhdanskogo processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii, a takzhe federal'nyh zakonov «O protivodejstvii korrupcii», «O kontrole za sootvetstviem raskhodov lic, zameshchayushchih gosudarstvennye dolzhnosti, i inyh lic ih dohodam» i «O prokureture Rossijskoj Federacii»: opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 24.10.2019 № 2949-O. [On the refusal to accept for consideration the complaint of citizen Dmitry Viktorovich Zakharchenko on violation of his constitutional rights by the

provisions of the Civil Code of the Russian Federation, the Civil Procedure Code of the Russian Federation, as well as federal laws "On Combating Corruption", "On Control over the Compliance of Expenses of Persons Holding Public Positions, and other persons to their income "and" On the Prosecutor's Office of the Russian Federation ": determination of the Constitutional Court of the Russian Federation dated October 24, 2019 No. 2949-O. ]URL: <http://base.garant.ru/72882578/>.

8. Analiticheskij obzor na temu: «Sootvetstvie rossijskogo zakonodatel'stva trebovaniyam mezhdunarodnoj organizacii truda» / E. G. Azarova, L. V. Andrichenko, M. A. Bocharnikova i dr; otv. red. L. A. Chikanova // SPS «Konsul'tantPlus». [Analytical review on the topic: "Compliance of Russian legislation with the requirements of the international labor organization" / E. G. Azarova, L. V. Andrichenko, M. A. Bocharnikova and others; otv. ed. L. A. Chikanova // SPS "ConsultantPlus".]

9. Antikorrupcionnoe zakonodatel'stvo v sfere gosudarstvennogo upravleniya: problemy i perspektivy : kollektivnaya monografiya / E. V. Basos [i dr.] . [Anti-corruption legislation in the field of public administration: problems and prospects: collective monograph / E. V. Basos [and the others].] M. : Berlin : Direkt-Media, 2019.

10. Fomenko E. V. Otdel'nye problemy realizacii mer profilaktiki korrupcionnyh pravonarushenij // Yusticiya. [Separate problems of implementation of measures for the prevention of corruption offenses // Justice.] 2017. № 4. P. 32–35.