

УДК 343.35(47)  
ББК 67.518.1

Н.В. Щедрин,  
доктор юридических наук, профессор

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ\*

В статье критикуется определение коррупции, которое дается в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции». Автор на основе международных документов и современных трактовок признака «публичность» обосновывает и предлагает «de lege ferenda» иное определение коррупции, а также предлагает раскрыть в законе его основные понятия.

Ключевые слова: коррупция; публичный статус; публичные функции; публичные услуги; выгода.

N.V. Schedrin,  
Doctor of Law, Professor

## DEFINITION OF CORRUPTION IN THE FEDERAL LAW

The paper criticizes the definition of corruption given in Art. 1 of the Federal Law «On counteracting corruption». Using the international documentation and modern interpretations of the feature «publicity» the author substantiates and offers «de lege ferenda» a different definition of corruption as well as suggests explicating its main concepts in the law.

Key words: corruption; public status; public functions; public services; profit.

Принятый в конце 2008 г. Федеральный закон «О противодействии коррупции» [5] при всех недостатках, присущих комплексным рамочным законам и конкретно этому закону, все-таки следует признать шагом вперед. Процесс его подготовки и принятия усилил антикоррупционный вектор развития российского законодательства. А недостатки и противоречия можно исправлять и по истечении года со дня принятия, после «испытания практикой» и систематизации всех конструктивных предложений.

В настоящей статье мы хотим обратить внимание читателя на несовершенство законодательного описания коррупции. Предполагалось, что наконец-то будут сформулированы признаки коррупции, которые станут базовыми для всех отраслей законодательства и послужат ориентирами не только для специалистов, но и для населения. Однако предложенное в п. 1 ст. 1 Федерального закона определение не вполне оправдало ожидания. Даже попытка сделать это через перечисление конкретных способов извлечения выгоды («злоупотребление служебным

положением, получение взятки...»), не сделало определение коррупции понятным и удобным для практического применения.

В соответствии с п. 1 ст. 1 закона, коррупционными следует признавать только незаконное использование служебного положения. Отсюда следует, что извлечение выгод из своего должностного статуса в рамках закона, но в нарушение этических и корпоративных норм не будет являться проявлением коррупции.

Проиллюстрируем сказанное на примере. Пункт 11 ст. 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» предусматривает возможность целевого приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения [1]. Применительно к таким престижным специальностям, как юриспруденция этот канал используется для облегченного доступа к образовательным услугам, финансируемым из государственной или муниципальной казны. В условиях ежегодного перепроизводства выпускников юридических вузов, нет необходимости ожидать специалиста пять лет. Можно отобрать лучших из числа выпускников. Должностные лица, в том числе правоохранительных органов, на целевые бюджетные места направляют преимущественно своих детей или детей

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Теория правового регулирования и применения мер безопасности: фундаментальные и прикладные аспекты», проект 09-03-00273а.

«своих» людей. Ситуация воспроизводится из года в год и выгодна как заказчику, так и руководству учебных заведений, которые в обмен получают поддержку региональных руководителей и снисходительное отношение со стороны правоохранительных и контролирующих органов. Формально такой «бартер» выглядит законно.

Однако целевой прием в нынешнем исполнении – это разновидность коррупционного протекционизма. «Заказчики» и «подрядчики» действуют вопреки коренным интересам общества и государства. Вместо честного конкурсного отбора наиболее способных представителей молодого поколения – будущей элиты, осуществляется «селекция» по принципу богатства, знакомства и родства. В результате общество получает посредственных и управляемых следователей, адвокатов, прокуроров, судей. Именно здесь закладываются основы последующих коррупционных схем, ибо у выпускников, использовавших связи при поступлении, возникают обязательства оказывать соответствующие услуги своим покровителям. Нет сомнения, что после надлежавшей экспертизы эта «коррупционная лазейка» будет прикрыта. Тем более что для такого шага есть все конституционные и международно-правовые основания\*. Но даже если признать, что злоупотребление служебным положением для извлечения «неимущественной» выгоды формально не выходит за рамки закона, оно явно противоречит нормам профессиональной этики.

Во избежание подобных коллизий из законодательного определения коррупции, на наш взгляд, следует убрать термин «незаконное» и дополнить ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» определениями «коррупционное правонарушение» и «коррупционное преступление». Такое изменение подчеркнет, что коррупция не исчерпывается противозаконными деяниями. Естественно, что меры юридической ответственности должны применяться только при наличии признаков состава правонарушения

\* Целевой набор в таком виде нарушает «право каждого на конкурсной основе получать высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении» (ст. 43 Конституции Российской Федерации) и противоречит п. а ст. 4 Конвенции ООН «О борьбе с дискриминацией в области образования» от 14 декабря 1960 г.

ния. Но иные формы злоупотребления служебным положением для извлечения выгод и преимуществ (протекционизм, nepoтизм, «кумовство», «блат») – это также отклонения коррупционного характера, но не от норм закона, а от этических норм. Такие проступки нарушают этические правила поведения и соответственно должны вызывать негативную реакцию общественности и профессионального сообщества. Более того, в некоторых случаях нарушение антикоррупционных этических норм может влечь за собой негативные правовые последствия. Например, в соответствии со ст. 12.1 Федерального закона «О статусе судей в Российской Федерации» за нарушение кодекса судейской этики может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения или досрочного прекращения полномочий [4].

Другой недостаток определения коррупции, предложенного в Федеральном законе «О противодействии коррупции», – отсутствие перечня лиц, которые могут быть субъектами коррупции. Закон не дает однозначной трактовки по поводу того, могут ли быть субъектами коррупции преподаватели, врачи, кандидаты на избираемые должности, избиратели, лица, осуществляющие управленческие функции в негосударственных структурах.

В ст. 1 речь идет только о физических лицах, даже если они совершают коррупционные деяния «от имени или в интересах юридических лиц» (п. «б» ст.). Сами юридические лица, согласно определению, данному в первой статье, не являются субъектами коррупции, что противоречит последней статье (ст. 14) этого же закона, которая так и называется «Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения».

Как представляется, при решении этой проблемы следует опираться на положения Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., в которых для обозначения субъекта коррупции используется такое понятие, как «публичное должностное лицо», т. е. любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или представляющее какую-либо публичную услугу\*\*.

\*\* В соответствии со ст. 2 Конвенции ООН против коррупции: а) «публичное должностное лицо» означает: 1) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном,

Как видим, в качестве основных признаков для определения круга субъектов коррупции используются понятия «публичность», «публичная функция» и «публичная услуга». Применительно к исследуемой проблеме в российском правоведении термин «публичность» употребляется для выделения субъектов, осуществляющих деятельность для неопределенного круга лиц в целях удовлетворения жизненно важных потребностей и интересов общества, во имя «общего блага».

Публичный (общий) интерес определяется как «жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве» [9, с. 25]. «Для государства публичный интерес и публичная функция, – пишут Э. Галапина и Ю. Тихомиров, – это две стороны одной медали, право и обязанность, желаемое и действительное» [7, с. 4]. Государство осуществляет свои публичные функции: 1) в «чисто государственной» сфере – нормотворчество, правосудие, оборона, международные связи; 2) в деятельности в качестве управляющего и предпринимателя через государственные унитарные предприятия, а также хозяйствующих субъектов с частичным участием государства; 3) в

административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; 2) любое другое лицо, выполняющее публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника; 3) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве государства-участника. ... «Публичное должностное лицо» может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или представляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника;

б) «иностранное публичное должностное лицо» означает любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия;

с) «должностное лицо публичной международной организации» означает международного гражданского служащего или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени [3].

некоммерческом публичном секторе – образование, наука, здравоохранение, культура, социальная сфера [7, с. 4–5].

В связи с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов «государствоведы» отмечают тенденцию преобразования патерналистского государства, которое «опекает» все сферы жизни, в «слугу», выполняющего только необходимые и полезные для общества функции [8, с. 15]. В русле такого понимания значительную часть публичных функций именуют «публичными услугами». Оказание публичных услуг не является исключительной прерогативой государства. В современном обществе имеет место тенденция делегирования государством своих публичных функций (услуг) негосударственным коммерческим и некоммерческим структурам.

Это означает, что круг лиц, обладающих публичным статусом, не ограничивается лицами, занимающими государственные должности, государственными и муниципальными служащими. В него следует включать сотрудников государственных и муниципальных предприятий и предприятий, в которых есть доля государственной и муниципальной собственности, сотрудников негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, которые выполняют публичные функции и оказывают публичные услуги.

В современной трактовке государство вовсе не является монопольным «исполнителем» и «распределителем» публичных услуг. Государство – скорее главный «подрядчик», а «заказчиком» выступает народ, гражданское общество. Как правильно пишет Л.К. Терещенко, «именно гражданское общество должно определять, что является для него социально значимым, что оно поручает государству, какие функции на него возлагает» [8, с. 15]. Естественно, государственный аппарат не желает расставаться с ролью полновластного хозяина и по-прежнему пытается удержать в услужении российский народ. А потому законодатель всеми имеющимися у него средствами должен стремиться привести ситуацию в соответствие с одним из главных положений Конституции – власть принадлежит народу.



Исходя из указанного толкования, в Федеральный закон «О противодействии коррупции» целесообразно ввести понятие «лица, имеющие публичный статус»\* и в ст. 1 дать перечень таковых. В него помимо физических следует включить и юридические лица (организации). Такой подход вполне соответствует рекомендациям международных документов против коррупции и устранил отмеченное выше противоречие между ст. 1 и ст. 14 названного закона.

Как отмечено выше, в этот перечень должны быть включены должностные лица негосударственных организаций, выполняющих публичные функции или оказывающих публичные услуги. Это связано еще и с тем, что в современном мире негосударственные структуры иногда в большей степени определяют политический и экономический «климат» в государстве или регионе, чем органы государственной власти и местного самоуправления. Органы управления транснациональных корпораций часто более влиятельны, чем правительства стран, а потому коррупция среди должностных лиц корпораций не менее опасна, чем среди государственных и тем более среди муниципальных чиновников. На борьбу с коррупцией в частной сфере нас ориентируют международно-правовые документы (см., например, ст. 12 Конвенции ООН против коррупции). В нашем внутреннем отраслевом законодательстве также имеются нормы, предусматривающие ответственность за коррупцию в частной сфере (ст. 204 УК РФ – коммерческий подкуп, ст. 19.28 КоАП – незаконное вознаграждение от имени юридического лица).

Практика показывает, что коррупционные методы начинают интенсивно использоваться уже в период прихода к власти и управлению. На наш взгляд, будет правиль-

ным, если в перечень лиц, имеющих публичный статус, будут включены кандидаты для избрания в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в органы управления публичными коммерческими и некоммерческими организациями.

К лицам, имеющим публичный статус, на наш взгляд, следует отнести избирателей. Такой подход вытекает из толкования ст. 3 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой единственным источником власти в России является народ, осуществляющий свою власть через свободные выборы и референдум. Признание субъектом коррупции избирателей в последующем должно привести к установлению административной ответственности за «продажу» голосов [1, с. 24], а возможно, и к криминализации «продажи» голосов, как это сделано в ряде демократических государств, например в Великобритании, Дании, Канаде, ФРГ.

В этот ряд логично включить и другую группу избирателей – выборщиков, которые формируют органы управления государственными и другими публичными коммерческими и некоммерческими структурами.

Мы неоднократно обращали внимание на то, что при внедрении в российскую правовую систему института уголовной ответственности юридических лиц следует использовать как термин «юридическое лицо» (для определения коллективных субъектов, зарегистрированных в качестве юридических лиц в установленном законом порядке), так и термин «организация» (для определения коллективных субъектов, не зарегистрированных в качестве юридических лиц в установленном законом порядке, а также субъектов, зарегистрированных в качестве юридических лиц) [10, с. 58–61]. Поскольку в правовом поле действует ряд коллективных субъектов, которые не имеют статуса юридических лиц в гражданско-правовом значении, мы предлагаем субъектами коррупции считать юридические лица и другие организации.

Представляется правильным и все другие ключевые термины определения коррупции раскрыть в самом законе. В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации главные интересы государства состоят в признании, соблюдении и защите прав человека и гражданина. Такое толкование и должно

\* Указанный термин предложен в проекте Федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», подготовленном инициативной группой ученых в составе: В.Н. Лопатин, С.А. Карапетян, В.В. Лазарев, С.В. Максимов. Согласно ст. 2 проекта, «лица, имеющие публичный статус, — лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие должностные или служебные обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях (в том числе иностранных и международных), а также лица, выполняющие управленческие функции в государственных и муниципальных предприятиях, иных коммерческих и некоммерческих (в том числе в иностранных и международных) организациях» [3, с. 187].

быть закреплено в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

И наконец, согласно действующему закону под коррупцией понимается только использование должностного статуса для извлечения имущественной выгоды. Таким образом, существенный пласт служебных злоупотреблений для извлечения неимущественных выгод выводится за пределы коррупции. Это выглядит более чем странным, так как по смыслу ст. 201 УК РФ – «Злоупотребление полномочиями» под выгодой традиционно понимаются выгоды неимущественного характера, к которым может относиться, например, повышение уровня деловой репутации. Статья 285 УК РФ – «Злоупотребление должностными полномочиями» предусматривает ответственность за злоупотребления не только из корыстной, но и иной личной заинтересованности, которая может быть обусловлена такими побуждениями, как карьеризм, протекционизм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т. п.

Служебное влияние часто неправомерно используется для получения незаслуженных наград, ученых степеней, ученых и почетных званий, трудоустройства и продвижения по службе родственников, приятелей и других «нужных» людей, собственного уклонения и увода других от юридической ответственности, самочинное присвоение привилегий на использование спецтранспорта, «мигалок», кортежей, спецномеров и телохранителей, получения сексуальных услуг. Чтобы поставить заслон подобным коррупционным проявлениям, в понятие коррупционной выгоды следует включить и неимущественную выгоду. Такая редакция соответствует смыслу ст. 2-11 Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» и ст. 15, 16 и 21 Конвенции ООН против коррупции.

Обобщая изложенное, предлагаем внести следующие изменения и дополнения (выделено курсивом) в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»:

### **Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе**

1) коррупция – использование лицом своего публичного статуса вопреки интересам общества и государства для извлечения выгоды как для себя, так и для других лиц, а также предоставление такой выгоды лицу, имеющему публичный статус, лично или через посредников, а также посредничество в предоставлении такой выгоды лицу, имеющему публичный статус;

2) лица, имеющие публичный статус:

а) физические лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие должностные или служебные обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях;

б) физические лица, выполняющие публичные функции в государственных или муниципальных предприятиях, иных коммерческих или некоммерческих (в том числе в иностранных и международных) организациях;

в) физические лица, имеющие статус кандидатов для избрания в органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичные коммерческие и некоммерческие организации;

г) физические лица, имеющие право участвовать в референдуме, избирать в органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления публичными коммерческими и некоммерческими организациями;

д) юридические лица и другие публичные организации;

3) интересы общества и государства – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

4) выгода – получение денег, имущества, права на имущество, услуг, льгот и (или) привилегий имущественного и неимущественного характера;

5) коррупционное правонарушение – содержащее признаки коррупции виновное деяние, ответственность за которое предусмотрена законодательством;

6) коррупционное преступление – содержащее признаки коррупции виновное деяние, ответственность за которое предусмотрена уголовным законодательством;

7) противодействие коррупции... (и далее по тексту).

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 30. ст., 1797.
2. Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие, противодействие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Красноярск, 2006. – 26 с.
3. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЗАО «ЮрИнфоР», 2008. – 255 с.
4. Российская газета. – 1992. – 29 июля.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. № 52 (21), ст. 6228.
6. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» по состоянию на 17 мая 2009 г.
7. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3-9.
8. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – С. 15-23.
9. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 19-25.
10. Щедрин Н., Востоков А. Уголовная ответственность юридических лиц или иные меры уголовно-правового характера в отношении организаций // Уголовное право. – 2009. – № 1. – С. 58-61.