



М.Я. Хабриева



ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

В ДЕСЯТИ ТОМАХ

Москва
2018

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

T.Y. Khabrieva

SELECTED WORKS

Volume 10

Law and Economics

Law and Anti-Corruption
Policy

Moscow
2018

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

М.А. Хабриева

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Том 10

Право и экономика

Право и антикоррупционная
политика

Москва
2018

УДК 342
ББК 67.400
X12

Рекомендовано к изданию
Бюро Отделения общественных наук Российской академии наук

X12

Хабриева Т.Я.

Избранные труды: в 10 т. Т. 10. Содерж.: Право и экономика. Право и антикоррупционная политика. — М., 2018. — 464 с.

ISBN 978-5-907036-16-1 (т. 10)

В том 10 Избранных трудов академика РАН Т.Я. Хабриевой включены исследования, посвященные правовым детерминантам социально-экономического развития. Рассмотрены вопросы правового обеспечения развития интеллектуальных ресурсов России, инновационной сферы экономики в условиях ее перехода в цифровую форму. На уровне целостной научной концепции обоснована взаимосвязь правового регулирования российской инновационной экономики с мировыми тенденциями и процессами, в том числе интеграционными. Представлено авторское видение дискутируемых в юридической и экономической науках смысла и содержания экономико-правового анализа в методологическом арсенале междисциплинарных исследований.

В книгу также вошли научные исследования правовых и институциональных основ противодействия коррупции. Разработаны современные подходы к противодействию коррупции с учетом новых угроз и факторов, способствующих распространению этого негативного социального явления. Сформулированы теоретико-методологические основы научного мониторинга проявлений коррупции и антикоррупционных мер, предложения по устранению причин и условий коррупции, которые получили практическую апробацию в России и за ее пределами. Анализируются традиционные и определяются новые юридические технологии противодействия коррупции. На основании исследования тенденций международного права и опыта развития зарубежного законодательства предлагаются рекомендации по совершенствованию национальной антикоррупционной политики.

УДК 342
ББК 67.400

The Volume 10 of the Selected Academic Works of the member of the Russian Academy of Sciences T.Y. Khabrieva includes research devoted to the scientific area, where the legal determinants of economic development are the author's contribution to form and develop this area. The tasks set and largely solved cover the issue of legal support for the development of intellectual resources of Russia and legal support for the innovation sector of the economy in the conditions of its transition to digital form. At the level of a holistic scientific concept, there is a substantiation of the relationship between regulation of the Russian innovative economy and global trends and processes, including integrations. The author promotes own vision of the meaning and content of economic-legal analysis discussed in the legal and economic sciences in the methodological arsenal of interdisciplinary research.

The Selected Academic Works also include scientific research on the legal and institutional framework for anti-corruption enforcement. Modern approaches to anti-corruption enforcement are justified taking into account new threats and factors contributing to the spread of this negative social phenomenon. The Works formulate theoretical and methodological foundations of scientific monitoring of corruption and anti-corruption measures, propose their commitment to eliminate the causes and conditions of corruption, which have received a practical testing in Russia and abroad. Traditional and new legal technologies for anti-corruption enforcement are identified and analysed. Based on the evaluation of development trends of international law and experience in the development of foreign legislation, the Works propose recommendations to improve national anti-corruption policy.

ISBN 978-5-907036-16-1 (т. 10)

© Хабриева Т.Я., 2018
© С.Е. Нарышкин (Предисловие), 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (Foreword)	8
---------------------------------	---

ПРАВО И ЭКОНОМИКА (Law and Economics)

Правовое измерение научного прогресса (Legal dimension of scientific progress)	15
Век инноваций и право (A century of innovation and law)	29
Право и модернизация экономики (Law and modernization of the economy)	37
Экономико-правовой анализ: методологический подход (Economic and legal analysis: methodological approach)	42
Инновации и инновационная деятельность: понятие и правовые основы (Innovations and innovative activity: definition and legal framework)	69
Современные подходы к классификации юридических лиц (Modern approaches to the classification of legal entities)	99
Предисловие к монографии «Реформа науки и образование: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ» (Foreword to the book «Reform of science and education: comparative legal and economic-legal analysis»)	112
Социально-правовое развитие – ключевой фактор гуманитарного освоения Арктического региона (Social and legal development as a key factor of the humanitarian development of the Arctic region)	117
Право и экономическая деятельность (Law and economic activities)	131
Правовые проблемы финансовой безопасности России (Legal problems of Russia's financial security)	152
Конституционно-правовые основы конкуренции в Российской Федерации (Constitutional and legal basis of competition in the Russian Federation)	160
Право в условиях цифровой реальности (Law in the digital environment)	171

ПРАВО И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
(Law and Anti-Corruption Policy)

Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (Formation of legal bases of anti-corruption expertise of normative legal acts)	197
Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций (Legal problems of implementation of anti-corruption conventions)	209
Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) (The mechanism for assessing GRECO anti-corruption standards (legal comparative research))	231
Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы (Corruption and the law: doctrinal approaches to the problem)	242
Научно-правовые проблемы противодействия коррупции (Scientific and legal anti-corruption problems)	257
О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности (The results of the analysis of implementation practice of anti-corruption programs in constituent entities of the Russian Federation and proposals for increasing of their efficiency)	268
Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику (The importance of anti-corruption in attracting foreign investment in the national economy)	282
Технологии антикоррупции (Anti-corruption technologies)	292
Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции (Scientific approaches to the development of modern anti-corruption standards and technologies)	294
Научное обеспечение предупреждения коррупции: преодоление стереотипов и современные проблемы (Scientific support for the prevention of corruption: overcoming stereotypes and modern problems)	310
Введение к монографии «Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации» (Introduction to the monograph «Anti-Corruption Standards of the Organization for Economic Cooperation and Development and Their implementation in the Russian Federation»)	320

Правовые инновации в противодействии коррупции (Legal innovation in anti-corruption)	328
Конференция ООН против коррупции 2015 года в России: новые подходы и идеи (The UN conference against corruption in 2015 in Russia: new approaches and ideas)	336
Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы (Corruption in modern society and its determining factors)	345
Коррупция и правопорядок: современный контекст (Corruption and public order: the current context)	363
Юридическая квалификация коррупции (The legal qualification of corruption)	378
Государственная антикоррупционная политика: базовые ориентиры и новые векторы (State anti-corruption policy: basic guidelines and new vectors)	393
Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции (Strengthening the public order and anti-corruption in the context of Eurasian integration)	403
Социальный контроль и противодействие коррупции (Social control and anti-corruption)	422
Список публикаций академика Российской академии наук, действительного члена Международной академии сравнительного права, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, заслуженного юриста Республики Татарстан, директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, члена Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) Т.Я. Хабриевой (List of publications of Academician of the Russian Academy of Sciences, Member of the Academy of Comparative Law, doctor of Law, professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Honored Jurist of the Republic of Tatarstan, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe) T.Y. Khabrieva)	431
Справочная информация (Reference data)	463

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современных условиях возрастает значение гуманитарных, общественных наук, предметом которых является положение человека в обществе, общественные изменения, взаимодействие людей и т.п. Очевидна потребность в развитии междотраслевых, академических исследований, основанных на фундаментальной проработке проблем в их историческом, социологическом, экономическом преломлении. В связи с этим изучение роли права и правовой науки в формировании социума, общественного сознания и общественных структур, способных противостоять негативным проявлениям и последствиям развития, приобретает особую актуальность.

Признанные экономисты утверждают, что в истории человечества найдется немного явлений, более древних, чем стремление государства контролировать экономическую сферу¹. Заслуга академика Т.Я. Хабриевой состоит в том, что она, как выдающийся специалист в области юриспруденции, смогла определить методологический подход к юридическому анализу экономических отношений, который состоит в выявлении границы между свободой предпринимательской деятельности и государственным воздействием на экономические отношения. Благодаря трудам, представленным в настоящем издании, можно сказать, что опыт экономистов в сфере анализа права получил ювелирную огранку со стороны представителя российской юридической науки.

В данном томе собраны работы Т.Я. Хабриевой, посвященные двум актуальным темам, сопровождающим реформенные преобразования в социально-экономическом развитии России: «Право и экономика» и «Право и антикоррупционная политика». Это комплексные области знания, связанные со сложным выбором между свободой рынка и государственным регулированием. При этом участие государства однозначно признается необходимым, поскольку позволяет предупредить и устранить злоупотребления в этом сегменте общественных отношений.

¹ Джордж Дж. Стиглер. Гражданин и государство. М., 2017. С. 9.

Созданная классиками российской юриспруденции научная база оказалась полезной и в современных условиях рыночной экономики, допускающей вмешательство государства в целях обеспечения национальных интересов. Соединение знаний в областях теории и философии права, экономической и законодательной политики позволили автору предложить свое решение проблем правового регулирования экономики. Заслуживает поддержки ее убеждение в необходимости учета специфики методологии комплексных экономико-правовых исследований, которая определяется расхождениями и взаимодополнениями специальных методов научного познания правовой и экономической наук.

Экономические процессы вызывают потребность в разработке методологии комплексных экономико-правовых исследований. Естественная ответная реакция на новое направление в науке экономического анализа права, в свою очередь, требует развития методологии правового анализа экономической деятельности, которая в полной мере представлена в трудах Т.Я. Хабриевой.

Как ученый-конституционалист, она не могла оставить без внимания многие вопросы экономического обеспечения реализации принципиальных положений Основного Закона. Здесь несомненна ее заслуга в научном обосновании финансово-экономической модели осуществления полномочий на разных уровнях публичной власти в условиях федеративного государства.

Конституционно-правовые характеристики социального государства в условиях рынка и развитие законодательства рассматриваются Т.Я. Хабриевой через призму переосмысления назначения человека, смысла его жизни, нового понимания социальной ответственности отдельной личности и государства в целом.

Циклы финансовых кризисов и экономических преобразований в стране подтолкнули автора к исследованию темы построения законодательства, направленного на решение экономических проблем, достижение финансовой устойчивости государства, привлечение иностранных инвестиций, особенно в форме прямых капиталовложений, как важнейшего фактора технологической модернизации, повышения конкурентоспособности российских обрабатывающих отраслей и интеграции России в глобальную экономику.

Следующее научное направление, в становление и развитие которого Т.Я. Хабриевой внесен существенный вклад, – правовые детерминанты инновационного развития экономики. В ее трудах поставлены и решены задачи по правовому обеспечению развития

интеллектуальных ресурсов России, по правовому наполнению инновационной сферы экономики в условиях ее перехода к цифровой форме.

Современный мир вступил в новый этап, где инновации как в технической, так и в социальной сферах выступают в качестве движущей силы общественно-экономических процессов. Их актуальность возрастает в условиях необходимости преодоления мирового финансово-экономического кризиса. В связи с этим большое значение приобретают исследования правового регулирования инновационной деятельности. Серия работ, выполненных в том числе в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания», позволила установить юридически значимые признаки этого явления и определить соответствующие методы регулирования отношений. Автор на основе анализа отечественного и зарубежного опыта определяет базовые понятия, принципы государственной инновационной политики, формулирует задачи по регламентации правового режима инновационных проектов и продукции, усилению роли науки, решению вопросов финансового и иного обеспечения инновационной деятельности. Т.Я. Хабриева на уровне целостной научной концепции обосновала взаимосвязь правового регулирования российской инновационной экономики с мировыми тенденциями и процессами, в частности интеграционными.

Особенность современной эпохи заключается в высшем проявлении глобализма, основанного на конкуренции экономики различных государств на мировых рынках, связанного с угрозой возникновения для отдельных государств, участвующих в международных экономических отношениях, не только социальных потрясений, но и прямого военного вмешательства, если конкуренция затрагивает систему распределения различного рода ресурсов, будь то природные богатства, человеческий капитал или новейшие технологии. Для того чтобы предотвратить наступление подобных угроз, используются все возможные правовые средства. Для глобальных рисков такими правовыми средствами являются международные договоры и национальное законодательство. Изменения, которые происходят в результате внедрения новых технологий, оказывают влияние на геополитическую ситуацию в мире. Это отражается на политической карте мира и способах влияния на политический выбор государств.

Хотелось бы отметить уникальность работ, посвященных правовому измерению научного прогресса и задачам юридической

науки, предвосхищающей принятие соответствующих правовых актов.

Другая важная тема исследований, ставшая впоследствии одним из направлений деятельности Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, – «право и противодействие коррупции». Коррупция представляет угрозу финансовой и экономической безопасности нашей страны. В своих работах автор обосновала необходимость всестороннего изучения коррупции, формирования теоретической научной основы рассматриваемой проблематики и формулирования универсального определения в целях обеспечения результативной антикоррупционной политики. Ею раскрыта сложность рассматриваемого феномена и дана оценка понятию коррупции, используемому в национальных и международных документах, а также современным тенденциям, влияющим на его содержание. Предлагается доктринальное определение коррупции. Особое внимание уделено анализу отечественного подхода к определению коррупции и юридической классификации коррупционной деятельности.

Исследования автора отличает системное видение средств и способов противодействия этой угрозе: формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, имплементация антикоррупционных международно-правовых актов, социальный контроль и пр., которые должны соответствовать мерам, выработанным иными общественными науками, прежде всего экономической.

Эта часть исследований автора привлекла внимание к российским разработкам на 6-й сессии Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции, прошедшей в 2015 году в Санкт-Петербурге. Получила поддержку идея Т.Я. Хабриевой о создании Евразийской стратегии противодействия коррупции на ежегодных форумах, проводимых Институтом, и на юридическом Форуме БРИКС в декабре 2017 г. Она позволяет не только учитывать адаптационные возможности национальных правовых систем при реализации международных стандартов, но и включать элементы научного мониторинга проявлений коррупции, разработанного учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹.

¹ См.: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / Рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М., 2015.

В работах Т.Я. Хабриевой проведен анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, выдвигаются предложения по повышению их эффективности.

Особого внимания заслуживает исследование механизма оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (Группы государств по борьбе с коррупцией), раскрываются проблемные правовые вопросы реализации рекомендаций этой международной организации Совета Европы.

Не менее ценным является анализ вопросов ответственности юридических лиц за участие в коррупционных преступлениях с учетом зарубежного опыта.

Следует поблагодарить ученого-юриста за деликатный подход к исследованию проблем экономических отношений. Автор реально оценивает возможности права в рассматриваемой области и отмечает необходимость усиления его роли в условиях бездействия «невидимой руки рынка» и, наоборот, «ухода» из сфер, где эффективно работают иные социальные механизмы.

Можно лишь сожалеть, что формат представленного сборника трудов не позволяет отразить всю масштабность проблем, решаемых автором, широту его научного поиска. Но даже избранные работы указывают на фундаментальный подход Т.Я. Хабриевой к научно-исследовательской работе, значимость которой для юридической теории и практики не подлежит сомнению.

С.Е. Нарышкин,
доктор экономических наук,
председатель Попечительского совета
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Право и экономика

Правовое измерение научного прогресса¹

В прошлом веке знаменитый французский философ Г. Башляр заметил, что научный прогресс – это знание о том, чего мы не знаем². Тем не менее существуют доктринальные представления о философском, экономическом и социальном измерении научного прогресса.

В философии научный прогресс измеряется в категориях постоянного процесса обнаружения и обоснования новых истин, содействующих развитию общества, движения от низшего к высшему, когда количественные изменения обуславливают качественные преобразования явлений. В экономике научный прогресс оценивают в категориях экономического роста, эффективности внедрения научных достижений, моделей инновационного развития и т. д. В социологии акцент смещен на вопросы влияния научного прогресса на динамику развития общественных отношений, демографических процессов, построения общества, основанного на знаниях.

Поскольку право – это универсальный регулятор общественных отношений, допустимо ставить вопрос и о правовом измерении научного прогресса. Ученые-юристы к этой теме обращаются редко. Крупные работы издавались в основном в 1970–1980 гг.³ С тех пор интерес к этой теме полностью не утрачен, но и не очевиден⁴.

В последние годы вопросы взаимодействия права и научного прогресса приобрели актуальность в контексте обеспечения инновационного развития России⁵. В условиях необходимости преодоления мирового экономического кризиса многое зависит от того, насколько искусно будут применены правовые механизмы, содействующие мак-

¹ Журнал российского права. 2009. № 8. С. 14–24.

² Наиболее полно идеи Г. Башляра о развитии науки и научном прогрессе представлены в работах: Bachelard G. *Le nouvel esprit scientifique*. Paris, 1934; Bachelard G. *La formation de l'esprit scientifique*. Paris, 1938.

³ См.: Дозорцев В.А. Законодательство и научно-технический прогресс. М., 1978; Научные основы советского правотворчества / под ред. Р.О. Халфиной. М., 1981; Управление. Социология. Право / под ред. В.П. Казимирчука и И.В. Павлова. М., 1971; Казьмин И.Ф. Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. М., 1986.

⁴ Из работ последних лет, посвященных этой теме, можно указать следующие статьи: Сырых В.М. Законотворчество как вид социального проектирования // Журнал российского права. 1997. № 3; Лапаева В.В. Государственная научно-техническая политика: актуальные проблемы правового обеспечения // Законодательство о науке: современное состояние и перспективы развития. М., 2004; Мицкевич А.В. Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчества // Проблемы современного гражданского права: сб. ст. М., 2000.

⁵ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

симальному использованию конкурентных преимуществ России – ресурсных, территориальных, интеллектуальных и др.

Потенциал права в свете развития научного прогресса, безусловно, в первую очередь связан с его регулятивными возможностями. Являясь результатом целенаправленного поведения людей, проявлением их волевых действий, научный прогресс в той или иной степени входит в систему правового регулирования общественных отношений. Право сопровождает развитие научного прогресса по всем его основным направлениям, не ограничиваясь только научно-технической сферой, с которой чаще всего увязывают его содержание. Это лишь одна из частей научного прогресса, за ее рамками остаются общественные науки, а также те научные направления, которые не имеют прямого практико-прикладного значения, которые не ориентированы непосредственно на производство, но во многом обеспечивают его рост, определяют общий уровень интеллектуального и духовного развития нации. Речь идет прежде всего об экономических, правовых и социальных науках.

Право и научный прогресс находятся в органической связи, обусловленной тем, что само право является одним из продуктов научного прогресса, отражающим уровень развития правоведения и науки в целом.

Право может сдерживать либо, напротив, ускорять научный прогресс: чем более развито право, тем более плодотворным становится его воздействие на научный прогресс, что подтверждается опытом наиболее развитых стран – США, Японии, многих государств – участников Европейского союза. Особый интерес для нас представляют правовые акты, принятые в Германии и во Франции, как наиболее близкие российской правовой системе. Так, во Франции эти вопросы регулируются законами от 23 декабря 1985 г. «О научных исследованиях и технологическом развитии», от 12 июля 1999 г. «Об инновациях и исследованиях», от 18 апреля 2006 г. «О программе исследований», иными актами, консолидированными в Кодексе научных исследований¹. В России попыток систематизации законодательства в данной сфере пока не предпринималось.

В зарубежной практике уже наметилась и другая тенденция: наряду с правовыми актами, регулирующими традиционные вопросы

¹ Code de la recherche. Version consolidée au 13 décembre 2008 // <http://www.legifrance.gouv.fr>. В последней редакции Кодекса от 13 декабря 2008 г. акты, имеющие отношение к науке, систематизированы по следующим основным разделам: общая организация исследования и технологического развития; осуществление исследовательской деятельности; исследовательские учреждения и организации; субъекты исследования.

научной деятельности, появилось новое поколение актов, посвященных инновациям. Здесь особенно преуспели страны Евросоюза¹. Подобный же процесс идет и в некоторых странах СНГ².

Таким образом, право, с одной стороны, является продуктом научного прогресса, а с другой – выступает одним из факторов его развития. Подключая свойственные ему регулятивные механизмы, оно создает нормативно-очерченную модель научного прогресса. Эта модель имеет сложносоставной характер. В первую очередь она, конечно, включает законодательство. Это главный, но не единственный параметр правового измерения научного прогресса. Свою роль здесь играют правоприменение, юридическая наука и современные управленческие инфраструктуры.

Контуры действующего законодательства довольно четко определяются, если иметь в виду только законодательство о науке, т. е. связывать его с самостоятельным законодательным институтом. Он включает в себя на федеральном уровне нормы Конституции РФ о правовых основах научной деятельности и об использовании ее результатов, федеральные законы «О науке и государственной научно-технической политике», «О статусе наукограда Российской Федерации», а также некоторые иные законодательные акты, которые регламентируют отдельные сферы, связанные с научной деятельностью («О космической деятельности», «Об использовании атомной энергии» и т. д.). На уровне субъектов Федерации к рассматриваемому законодательному институту относится обширное законодательство, обеспечивающее решение региональных проблем науки и инновационной деятельности³.

¹ Законодательство государств – участников Европейского союза в сфере инноваций развивается в основном в русле тех решений и рекомендаций, которые сформулированы в актах органов Союза, в частности в решении Совета Европейского союза от 25 января 1999 г. «Об утверждении Специальной программы исследований, технологического развития и содействия инновациям и поощрения участия средних и малых предприятий»; решении Европейского Парламента и Совета от 24 октября 2006 г. № 1639 «Об утверждении Рамочной программы конкурентоспособности и инноваций» и т. д.

² См., например: Закон Украины от 4 июля 2002 г. «Об инновационной деятельности»; Закон Республики Казахстан от 23 марта 2006 г. «Об инновационной деятельности»; Кодекс Республики Молдова от 15 июля 2004 г. «О науке и инновациях»; Закон Киргизской Республики от 25 октября 1999 г. «Об инновационной деятельности» и т. д.

³ См., например: Закон Санкт-Петербурга от 20 октября 2000 г. № 489-58 «О науке и научно-технической политике Санкт-Петербурга»; Закон Республики Башкортостан от 2 марта 1994 г. № ВС-22/39 «О научной и научно-технической деятельности в Республике Башкортостан»; Закон Республики Бурятия от 27 ноября 1996 г. № 418-1 «О науке и научно-технической политике в Республике Бурятия»; Закон Республики Татарстан от 18 июня 1998 г. № 1661 «О науке и научной деятельности»; Закон Воронежской области от 9 октября 2007 г. № 98-ОЗ «О науке и научно-технической поли-

Такой подход привлекает своей определенностью, но объективно он узок, потому что наряду со специализированным законодательством о науке в рамках общеправового (гражданского, административного, налогового, бюджетного, трудового и т. д.) законодательства сформировался целый массив норм и правовых институтов, регулирующих специфические отношения в сфере научной деятельности¹. В советское время это законодательство в основном тяготело к сфере административного права, поскольку рассматривалось как инструмент государственного управления научно-техническим развитием. В настоящее время оно включает в себя нормы гражданского, налогового, бюджетного, трудового и других отраслей права. При этом правовая практика складывается таким образом, что именно это законодательство в настоящее время несет на себе основную нагрузку по регулированию отношений в сфере научного прогресса. Поэтому более справедливым представляется рассмотрение указанного законодательства с позиций широкого подхода².

Предпринятый системный анализ показывает, что потенциал большинства отраслей законодательства задействован в обеспечении научного прогресса. В этой сфере находят применение все известные средства правового воздействия, такие как запрет, дозволение, обязывание, поощрение и наказание. К сожалению, надо отметить, что весь их спектр применительно к отношениям в сфере научного прогресса (цели, основания и пределы применения, субъектный состав и т. д.) комплексному исследованию не подвергался.

Более того, встречается мнение, что некоторые из указанных средств правового воздействия неприменимы в сфере научного прогресса. Например, утверждается, что запрет и наказание несовместимы с самой природой научного творчества. Для этого вроде бы есть

тике в Воронежской области»; Закон Московской области от 13 мая 2006 г. № 75/2006-ОЗ «О научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Московской области»; Закон Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 15 «Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в Республике Дагестан»; Закон Красноярского края от 10 июля 2008 г. № 6-2000 «О государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Красноярского края»; Закон г. Москвы от 7 июля 2004 г. № 45 «Об инновационной деятельности в городе Москве» и т. д.

¹ См.: Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития / под ред. В.В. Лапаевой. М., 2004. С. 50.

² Такая позиция отражена не только в ряде научных работ (см.: Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития. С. 50), но и в законодательстве, в частности в ст. 1–3 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

основания. Часть 1 ст. 44 Конституции РФ провозгласила свободу научного, технического и других видов творчества. Но это не исключает применение запретительных механизмов в рассматриваемой сфере. Запреты уже сейчас используются преимущественно для защиты законных прав и интересов государства, научных и учебных учреждений, правообладателей интеллектуальной собственности, а наказание – для пресечения противоправных деяний и возмещения причиненного ими ущерба¹.

Конечно, в сфере научного прогресса в основном преобладает такая мера правового воздействия, как дозволение. Она применяется в гражданско-правовом обороте объектов интеллектуальной и промышленной собственности, в сфере административно-правовых отношений, например при регистрации субъектов предпринимательской деятельности, при получении лицензий на разработку вооружений и военной техники или для выполнения работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления² и т. д.

Обязывание используется главным образом при установлении задач и функций соответствующих органов управления, для обеспечения доступности достижений образования и науки³.

Поощрение применяется для стимулирования позитивных отношений, способствующих научному прогрессу. Основным инструментом в данном случае выступает институт государственной поддержки, который может принимать различные формы (государственные гранты, налоговое стимулирование и т. д.)⁴.

Следует признать, что к настоящему времени сложился законодательный массив, акты которого в той или иной мере участвуют в регулировании сферы научного прогресса, но который пока нельзя признать обособленным явлением в структуре не только права, но и законодательства. Представляется, что пока это преждевременно, поскольку отсутствуют необходимые системообразующие факторы.

¹ См., в частности: ст. 146–147 УК РФ.

² См.: статья 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

³ См., например: пункт 2 ст. 7 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

⁴ См., в частности: постановления Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 311 «О премиях для поддержки талантливой молодежи» и от 6 февраля 2001 г. № 89 «Об утверждении Перечня международных, иностранных и российских премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы, искусства и средств массовой информации, суммы которых, получаемые налогоплательщиками, не подлежат налогообложению».

Во-первых, ретроспективный анализ показывает, что формирование законодательного массива в этой сфере не было подчинено единой цели. Его наполнение шло фрагментарно и с перерывами. Основным регулятором отношений между субъектами научной деятельности, государством и потребителями научной продукции остается общеотраслевое законодательство, причем каждая из отраслей подчиняется логике своего развития и не учитывает специфики отношений в сфере научного прогресса. Во-вторых, объективной основой структуризации права и законодательства служат относительно обособленные группы однородных общественных отношений, каждая из которых требует специфического способа воздействия. Рассматриваемое законодательство, по крайней мере на данной стадии своего развития, не обладает своеобразными методами правового регулирования. Оно в большей степени ориентировано на диспозитивный метод регулирования общественных отношений¹. Вместе с тем используются и императивные элементы². Присутствуют стимулирующие, поощряющие методы регулирования³.

Отсутствует специфический для обозначения специального подразделения законодательства механизм регулирования – особое сцепление норм, правоотношений, индивидуальных актов, в котором проявляются особенности метода в действии. Данный законодательный массив не имеет собственных средств охраны и защиты регулируемых отношений. Это осуществляется с помощью санкций, закрепляемых нормами гражданского, уголовного и административно-деликтного права.

Формально о факте существования обособленной области законодательства судят в основном по наличию самостоятельного кодифицированного акта или комплекса актов, связанных между собой отношениями координации и субординации. Этот признак также не прослеживается.

Вопрос о кодификации законодательства в рассматриваемой сфере, как и о способе его систематизации, требует отдельного исследования. На наш взгляд, в ближайшее время результатом систематизации вряд ли станет сводный акт, который заменит действовавшие до

¹ Например, п. 1 ст. 8 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

² В частности, п. 6 ст. 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

³ См., например: абз. 5 п. 3 ст. 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

его принятия акты. Однако представляется весьма перспективным использование современных способов систематизации, наподобие тех, которые применены для систематизации действующего законодательства Москвы¹. Включаемые в Собрание законодательства акты по отраслевому или тематическому принципу не теряют своей юридической силы. Выявляемые при этом акты, фактически утратившие силу, выводятся из системы действующих, что на данном этапе развития законодательства полезно, хотя это лишь промежуточный этап систематизации в рассматриваемой сфере. Примером может служить не только упоминавшийся выше Кодекс научных исследований Франции, но и другие формы систематизации законодательства, в частности в США².

Одновременно необходимо завершить работу по систематизации законодательства, следуя классическому образцу, т. е. с обновлением главных сегментов этого законодательного массива, провести своеобразную ревизию устаревших норм, упорядочить применяемую терминологию, «освежить» подходы к построению его структуры.

Как уже отмечалось в литературе, ядром данной законодательной подсистемы, базовым, системообразующим актом в этой сфере законодательства мог бы стать закон о науке³. Действующий Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» такую функцию выполнять не способен⁴. Он даже не определяет цели, задачи и принципы регулирования, в отличие от соответствующих законов Великобритании, США, Франции, других наиболее развитых стран мира⁵.

¹ Собрание действующего законодательства города Москвы. Т. 1–16. М., 2008. Научно-методические основы систематизации законодательства Москвы были разработаны в 1995 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, в последующем сотрудники Института участвовали в работе по систематизации законодательства г. Москвы.

² Нормы федерального законодательства систематизируются в рамках Свода законов США (United States Code. Washington, 2006). Акты, регулирующие основы научной деятельности, сгруппированы по следующим главам 42-го титула Свода: глава 16 («Национальный научный фонд»), глава 16А («Гранты на поддержку научных исследований»), глава 16В («Контракты на проведение научных и технологических исследований»).

³ См.: Лапаева В.В. Концепция развития законодательства о науке // Концепции развития российского законодательства. М., 2004. С. 693–699.

⁴ Примером решения такой функциональной задачи может служить значительно обновленный Закон РФ «Об образовании».

⁵ Так, в Великобритании Закон о науке и технологиях (Science and Technology Act) действует с 1965 г.

Представляется, что упомянутый закон должен быть построен по иному принципу. Учитывая стратегический характер научной сферы для развития страны, он должен задать ориентиры развития всего законодательства в данной сфере, закрепив принципы правового регулирования научной деятельности, независимо от их отраслевой принадлежности (гражданской, природоохранной, трудовой и т. д.). Можно достаточно уверенно прогнозировать, что правовое регулирование в сфере научного прогресса будет развиваться по пути дальнейшего использования возможностей разных отраслей права с присущими им специфическими способами воздействия на общественные отношения. Внешним проявлением их взаимодействия может стать разрастание межотраслевых комплексных объединений нормативных актов.

Пока формирование подобных объединений встречает значительные объективные и субъективные сложности. Первые связаны с самой комплексной природой таких отношений, слабым и непоследовательным развитием законодательства, вторые – в том числе с отсутствием специальных исследований, недостатком кадров и т. д.

Но это скорее формально-юридическая сторона проблемы развития законодательства в сфере науки и научного прогресса. Серьезное влияние на нее оказывает отсутствие в российском законодательстве и юридической науке комплексного понимания процессов, объектом которых выступают знания. Исследования подтверждают, что процесс управления знаниями в настоящее время представляет собой циклическое явление¹, в котором на разных стадиях участвуют разные субъекты: органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, муниципальные органы, государственные академии наук, научные и образовательные государственные и негосударственные организации, творческие коллективы и т. д.

Это взаимосвязанная цепь отношений образования, науки и производства. Постановка задач для одной из этих сфер без проекции их решения в отношении другой сферы невозможна.

Сегодня наиболее урегулированными в рамках законодательства являются отношения, связанные с получением и использованием научных знаний (законодательство об образовании и интеллектуальной собственности).

Необходимо не только продолжить на основе системообразующего закона регулирование отношений в цепочке «образование – наука –

¹ Теория и практика экономики и социологии знания / под ред. Г.В. Осипова. М., 2007.

сфера внедрения», но и развить механизмы согласованного взаимодействия разных отраслей права. Важно также повысить роль государства и обеспечить заинтересованность бизнес-структур. Иначе цепочка «образование – наука – сфера внедрения» будет работать не на фундаментальное развитие образования и науки, а на коммерциализацию образования, на поддержку «мелких» исследований, ориентированных на усовершенствование имеющихся продуктов и технологий. Такой «практический» подход сужает понимание научного прогресса, служит серьезным препятствием на пути решения глобальных проблем современности. А между тем для их урегулирования нужны новые, нестандартные идеи – такие же глубокие, какими были в свое время идеи Пастера и Коха, Мечникова и Эрлиха. К сожалению, и государственные ведомства, и частные компании готовы выделять средства не на разработку фундаментальных идей, а на осуществление отдельных, в основном коммерческих проектов в поддающиеся финансовому планированию сроки.

Следует также отметить, что изменилась система подготовки специалистов в профессиональных учебных заведениях. Раньше технические учебные заведения, как правило, имели узкопрофильную направленность (машиностроение, энергетика, строительство и т. д.), но в последние годы в целях привлечения средств многие из них были преобразованы в многопрофильные. В результате резко сократилось число ученых в технической сфере. Так, по физико-математическим наукам доля докторских диссертаций снизилась с 12,5% в 1995 г. до 8,2% в 2005 г., а кандидатских диссертаций – с 9,1% до 3,9% от общего числа защищенных диссертационных работ. Существенно сократилась также доля диссертаций по техническим наукам¹.

Несмотря на то что многие правовые и политические документы ставят задачу по интеграции образования и науки, должного воплощения организационные формы интеграции пока не получили. Предлагаемые новые формы организации научной и образовательной деятельности, включающие создание федеральных университетов, формирование и приоритетную поддержку системообразующих научных организаций мирового класса (национальных исследовательских центров), инновационных территориальных кластеров, реализацию программ развития научно-образовательных центров, решают про-

¹ См.: Выскуп В.Г. Воспроизводство кадрового потенциала российской науки в условиях перехода к инновационной экономике // Подготовка научных кадров высшей квалификации с целью обеспечения инновационного развития экономики: материалы конференции. Минск, 2006; <http://www.belisa.org.by/ry/print>.

блемы научного прогресса только частично, в достаточно узком секторе высоких технологий.

В законодательстве отсутствует комплексный системный подход к определению правового положения (статуса) субъектов, осуществляющих научную деятельность: научных организаций, физических лиц, занимающихся научной деятельностью на профессиональной основе. В результате существует много пробелов в закреплении системы прав, сами права носят во многом декларативный характер, отсутствуют механизмы и гарантии их реализации.

Несогласованность норм федерального и регионального законодательства, несбалансированность механизмов централизованного и децентрализованного управления в сфере научного прогресса – все названные проблемы не могут быть решены за счет совершенствования правоприменения, как это преимущественно происходит в рамках реализации национальных проектов. Желаемого результата сложно достичь и в рамках, например, очередной федеральной программы, поскольку механизм программ ориентирован на решение отдельных проблем путем увеличения их финансирования и использования ряда организационных мер. Масштабная реорганизация целой системы возможна только в условиях модернизации действующего законодательства.

Определенные целевые ориентиры развития законодательства, которые способны придать ему качество системности, задает Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Научный прогресс не замыкается в национальных границах. Это обстоятельство также должно ориентировать отечественного законодателя на лучшие зарубежные образцы и международные стандарты. При этом следует иметь в виду, что вопрос о совершенствовании законодательства в данной сфере никогда не может быть закрыт, ибо и научный прогресс, и право – явления постоянно развивающиеся. Возникают новые проблемы, новые отношения, неизвестные ранее (например, генетическая инженерия, клонирование и др.), что объективно ведет к появлению и новых правовых норм, регулирующих такие отношения. Но независимо от различных подходов к решению задач научного прогресса исходным должно оставаться требование о соответствии средств правового воздействия таким известным правовым принципам, как обоснованность, справедливость, соразмерность и сбалансированность.

Потенциал права, в том числе в интересах развития научного прогресса, в полной мере раскрывается только в результате полноценной правоприменительной практики. Она также выполняет роль важного параметра правового измерения научного прогресса.

Правоприменение позволяет выявить пробелы, противоречия и другие дефекты в процессе реализации правовых норм, определить действенность мер ответственности и стимулирования, а в целом – эффективность правового регулирования. Так, практика применения законодательства об управлении имуществом в научной сфере показала, что приватизация государственной собственности проводилась без учета отраслевой специфики и в условиях конфликта ведомственных интересов. Минимущество России подходило с позиции необходимости сокращения государственного имущественного комплекса, Минэкономразвития России – с позиции увеличения числа субъектов рыночной экономики, Минфин России ориентировал на сокращение государственных расходов и увеличение доходов бюджета, а Минпромнауки России – на сохранение научно-технических комплексов. В итоге ожидаемый эффект от реструктуризации научно-технической сферы заметно снизился, наступили необратимые негативные последствия. «Удельная» часть научных организаций просто стала зарабатывать на сдаче приватизированных площадей в аренду, практически не занимаясь своей основной деятельностью.

Практика выявила коллизионность трудового законодательства, бюджетного законодательства, законодательства о налогах и сборах, законодательства по вопросам государственного заказа (в частности, в отношении квалификации выплат работникам научной организации за научно-исследовательскую работу, выполненную по договору научной организации с другим контрагентом, и отнесения их в связи с этим к той или иной статье расходов в соответствии с бюджетной классификацией и бухгалтерским учетом).

Эффективным методом своевременного выявления дефектов законодательства, которые деформируют действие права, является правовой мониторинг¹. Поскольку границы законодательства в сфере научного прогресса четко не определены, имеется большое число актов разноотраслевой принадлежности, становится очевидным, что предстоит пройти сложный исследовательский путь. Представляется, что на данном этапе было бы продуктивным продолжить исследование законодательства по отдельным институтам и субинститутам

¹ См.: Правовой мониторинг: научн.-практ. пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2009.

(субъектам научной деятельности, формам организации и результатам научной деятельности, интеллектуальной собственности и т. д.).

К правоприменению примыкают вопросы управленческой инфраструктуры науки и научного прогресса. В частности, речь идет:

1) о наличии в системе публичного управления организационных структур, осуществляющих функции координации развития научного прогресса;

2) об адекватности организационно-правовых форм предприятий, учреждений и организаций задачам научного прогресса;

3) о динамике развития форм государственно-частного партнерства;

4) о степени самостоятельности и роли саморегулируемых организаций в обеспечении научного прогресса;

5) об участии научного сообщества в принятии решений государственными органами и органами местного самоуправления и т. д.

Здесь сохраняется актуальность проблемы нахождения оптимального баланса централизации и децентрализации управления. В настоящее время за инновационные процессы отвечают региональные власти. Но основные инструменты поддержки – финансовые, правовые (в частности, регулирование интеллектуальной собственности, бухгалтерского учета, налоговой системы) – находятся в распоряжении либо в компетенции федерального центра, что осложняет процесс стимулирования инноваций и вызывает несогласованность его отдельных компонентов. В условиях действующего налогового и бюджетного законодательства субъекты Федерации весьма ограничены в применении инструментов налогового стимулирования инновационной активности. Этого недостаточно для качественных изменений экономики региона.

Кроме того, в системе публичного управления есть и третий участник – местное самоуправление, регулятивно-управленческий потенциал которого в решении общегосударственных задач до сих пор и не определен, и не востребован. Но от результатов деятельности и эффективности функционирования муниципальных сообществ, обеспечивающих развитие локальных инновационных систем, фактически начинает зависеть реализация общенациональных интересов. В частности, важнейшие элементы научно-технического развития на муниципальном уровне – наукограды. Они являются стратегически значимыми центрами территориальной организации научно-технической и инновационной деятельности, производства наукоемкой продукции, образования и подготовки кадров. Анализ эффективно-

сти мер государственной поддержки, а также мировой опыт показывают, что при государственном участии эти территории располагают возможностями опережающего развития за счет активизации инновационной деятельности, увеличения выпуска наукоемкой продукции.

Поиск оптимальной структуры органов и методов управления – процесс, сопутствующий развитию нашего государства в последние годы. Следует признать, что в рассматриваемой сфере эта проблема особенно заметна. Научный прогресс охватывает все области общественных отношений и тесно связан с управленческой многосубъектностью. Это характерно не только для России, но и для многих стран. Тенденция зарубежной практики – стремление к созданию координационного органа. Одним из таких органов является Совет по науке и гуманитарным вопросам Германии, учрежденный в 1957 г. в целях координации усилий Федерации и отдельных земель, государственных и негосударственных учреждений¹. В 2007 г. по соглашению между федеральным правительством и правительствами земель был создан еще один орган – постоянно действующая Совместная конференция Федерации и земель по вопросам науки, в состав которой входят федеральные и земельные министры и законодатели, отвечающие за поддержку науки и финансирование научных исследований².

Действующий Совет при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию координационных функций не выполняет. Такими функциями обладает созданная 20 мая 2009 г. Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России. Но ее работа в основном ориентирована на одно звено управленческой цепочки в сфере знаний – на производство. Есть потенциал для развития и у Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям.

Как показал опыт 90-х гг. прошлого столетия, минимизация государственного управления в рассматриваемой сфере – ложный и опасный посыл. Нет оснований для предположений о развитии подобного процесса в настоящее время. В России, где еще отсутствуют сколько-нибудь заметные формы поддержки науки со стороны гражданского общества, характерные для развитых стран, именно государство является главным субъектом социального действия и основным «генератором» всех преобразований. Речь может идти только об освобождении государственных органов от избыточных полномочий, оптимизации функционирования государственного

¹ Wissenschaftsrat // http://www.wis-senschaftsrat.de/engl_rechts.htm

² Bundesanzeiger. Nr. 195 of 18 October 2007.

механизма, сосредоточении государства на тех проблемах, которые не могут решаться без его вмешательства. Именно в этом и состоит суть проводимой административной реформы¹.

Двигатель прогресса – прежде всего естественные и технические науки. Но велика роль и общественных наук, среди которых свое место занимает юридическая наука, которая в определенном смысле определяет правовые параметры измерения научного прогресса. Это обусловлено предметом юридической науки, которым является правовая система, ее контуры, свойства, закономерности возникновения, развития и функционирования, правосознание и правовая культура, юридическая практика (правотворческая, правореализационная, интерпретационная и т. п.), правовые отношения и связи, правонарушения и иные социально-правовые отклонения (юридические ошибки, конфликты, риски и т. п.), механизмы правовой защиты и ответственности, проблемы правового прогресса, детерминации правовой системы общества, правового наследия и преемственности, качества, эффективности и социальной ценности юридических явлений и т. д.

Юридическая наука должна определять понятийный аппарат (заметим, что до сих пор отсутствует легальное определение понятия инноваций), обосновывать пределы, методы и формы правового воздействия. Сегодня при активном росте правотворчества в России на трех уровнях публичной власти опять встали вопросы структуры права и законодательства, их отраслевой и иной дифференциации. Однако в юридической литературе преобладают бесконечные комментарии нормативных правовых актов, которые принимаются и изменяются почти беспрерывно. Не растет число фундаментальных, крупных теоретических работ.

Обсуждаемая тема дает основания для некоторых перспективных выводов. Длительность исторического развития подтвердила высокую роль права в жизни общества. Признавая безусловную полезность многих практических предложений, особо отметим задачи юридической науки в обеспечении научного прогресса. Речь идет именно о развитии исследований новых научных проблем, по возможности опережающих принятие правовых актов, а не следующих за ними.

¹ По этому вопросу см.: Административная реформа в России: научн.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научн.-практ. пособие / под редакцией С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.

Поэтому, во-первых, стоит задача обогащения наших концепций о системе законодательства в контексте зарождения новых направлений, развития межотраслевых комплексных институтов. В решении этого вопроса пока все же сохраняется тенденция преувеличения роли законодательства. Наличие закона зачастую считается решением проблемы. Так, четвертой частью ГК РФ введена императивная норма, обязывающая правообладателя единой технологии ее практически применять (внедрять). Но это обременение права на практике действует не всегда. Технология нередко не внедряется, поскольку для этого нет необходимых условий, не готова экономика и т. п.

Во-вторых, должна усиливаться прогностическая функция юридической науки. Этого требуют стратегические задачи долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Следует разработать научный инструментарий юридического прогнозирования и использовать его для определения динамики форм правового регулирования и их соотношения с неправовыми регуляторами.

В-третьих, предстоит глубже исследовать новые тенденции развития государственных институтов в условиях, когда роль государства не ослабевает, а усиливается.

И, наконец, в-четвертых, необходимо оживить интерес к анализу механизмов правового и неправового поведения, потому что именно человек является «живым центром» правовой сферы. От его мыслей, мотивов, поведения и деятельности зависит в конечном счете прогресс общества.

Век инноваций и право¹

Инновационное развитие – это путь не только к экономическому процветанию, но и к более совершенным формам организации общества и государства, поскольку инновации затрагивают все стороны современной жизни. И о какой бы из них ни шла речь, именно право создает нормативно очерченную модель инновационного общества. Оно определяет параметры его развития, закрепляет формы участия государства, общества и личности в инновационных процессах, обеспечивает необходимые финансовые, материальные и людские ресурсы, вводит в действие правозащитные механизмы.

При всей универсальности правового регулирования возможности права не безграничны. А его эффективность зависит от соотно-

¹ Вопросы правоведения. 2010. № 1. С. 8–15.

шения с другими социальными регуляторами: экономическими, идеологическими, нравственно-этическими. Есть области, где право бессильно. Так, оно не может влиять на некоторые формы накопления и распространения информации.

Еще в начале XX века американский экономист и политик Гиффорд Пинчот заметил, что «инновации никогда не осуществляются так, как они планируются». Поэтому законодатели не всегда могут предугадать развитие инновационных процессов и предусмотреть негативные последствия от реализации правовых решений (в частности, такие экономические и социальные проблемы, как банкротство предприятий, рост безработицы и т. д.).

В результате каждая из стран продолжает поиск своих технологий регулирования инновационных процессов, которые соответствуют уровню ее экономического и научно-технического развития, степени вовлеченности в международное разделение труда, отражают особенности правовой системы.

Свой путь в регулировании инновационных процессов ищет и Россия. В последние годы было принято много актов, направленных на регулирование инновационных процессов¹. И в целом эта сфера имеет неплохое правовое оснащение, в том числе и в виде кодифицированных актов. Но эффективность правового регулирования невысока.

В чем видятся проблемы?

1. На наш взгляд, одна из главных проблем – отсутствие до настоящего времени в отечественном законодательстве единого концептуального подхода к формированию целостной системы, которая охватывала бы все основные элементы инновационной политики. Причин тому несколько.

Во-первых, как замечено в юридической литературе, в основе многих правовых норм лежат политические императивы с завышен-

¹ См., например: Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3923; Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3991; Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2007 г. № 917 «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6614.

ными ожиданиями¹. Очень часто нормы, не получив своего развития и реализации, превращаются в декларации. На заседании круглого стола «Эффективность права и модернизация экономики», организованном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в рамках Международной конференции «Россия и мир: вызовы нового десятилетия» (21–23 января 2010 г.), было приведено немало таких примеров².

Во-вторых, у законодателя отсутствует единое понимание сущности данного явления. В первую очередь это связано с легальным определением понятий «инновация», «инновационная деятельность». Общего понятийного аппарата нет ни на федеральном, ни на региональном уровне. Можно сформировать целую «библиотеку» этих дефиниций. В субъектах Российской Федерации в качестве инновационной деятельности, например, понимают даже увеличение затрат на субсидирование авиаперевозок. Такое положение дел, как было отмечено на заседании президиума Государственного совета по вопросу инновационного развития транспортного комплекса, приводит к сбоем в правоприменительной практике и не обеспечивает целенаправленной поддержки инновационной деятельности³.

2. Вторая проблема – неравномерное обеспечение законодательством всего цикла инновационного развития: от зарождения идеи, ее воплощения в инновационном продукте до его внедрения в жизнь и генерации новых инновационных идей.

Сравнительно полноценно регулируются вопросы создания инновационных продуктов, охраны интеллектуальных прав. Но явно недостаточен правовой механизм освоения инноваций⁴. Давно известно, что из созданных за бюджетные деньги разработок реально используются менее 2%⁵.

¹ См.: Волюнкina М.В. Правовое регулирование инновационной деятельности: Проблемы теории. М., 2007. С. 55.

² См. подробнее: www.izak.ru/article/index.php?idarticle=109

³ См.: Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета по вопросу инновационного развития транспортного комплекса от 24 ноября 2009 г. // news.kremlin.ru/transcripts/6094

⁴ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Интеллектуальные ресурсы нации: возможности и пределы правового регулирования: научный доклад / Международная научная конференция «Интеллектуальные ресурсы нации и право». М.: ИЗиСП, 2009.

⁵ По заявлению заместителя руководителя Роспатента О.И. Стрелкова на заседании Комитета Государственной Думы Федерального Собрания по науке и наукоемким технологиям 6 мая 2009 г.

Четвертой частью Гражданского кодекса Российской Федерации введена императивная норма, обязывающая правообладателя единой технологии ее практически применять (ст. 1545). Но это правовое обременение не учитывает того, есть ли условия и возможности для внедрения технологии.

Конечно, не все зависит от законодательства. И не только потому, что возможности права не безграничны. Потенциал права, в том числе в обеспечении экономического развития, в полной мере раскрывается только в результате полноценной правоприменительной практики. А она несовершенна.

Во-первых, действия субъектов правоприменения недостаточно последовательны и согласованны. Например, практика применения законодательства об управлении имуществом в инновационной сфере показывает, что Минэкономразвития подходит с позиции увеличения числа субъектов рыночной экономики, Минфин – сокращения государственных расходов и увеличения доходов бюджета, Минпромнауки – сохранения научно-технических комплексов. В итоге ожидаемый эффект от реструктуризации государственного имущества снижен.

Во-вторых, деятельность нередко отклоняется от правовой модели в результате неполного осуществления компетенции, превышения полномочий, коррупции¹ и т. д.

В-третьих, практика во многом зависит от компетентности правоприменителей, в том числе и судей, которые нередко не имеют представления о природе не только инновационных продуктов, но и тех объектов регулирования, которые давно уже вошли в нашу жизнь.

Абсурдная ситуация возникла при разрешении дела мировым судьей г. Абакана. Судья, установив, что интернетовский сайт коммерческого общества не был зарегистрирован как средство массовой информации, вынес решение не только о наложении штрафа, но и о конфискации сайта.

Не случайно Президент России на заседании президиума Государственного совета по реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации заявил, что в России не должно остаться чиновников, не владеющих компьютером².

¹ См., например: Правовые акты: антикоррупционный анализ / отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М.: Волтерс Клувер, 2010; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Инфра-М, 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИЗиСП, 2008.

² См.: Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета Российской Федерации по реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации от 17 июля 2008 г. // news.kremlin.ru/transcripts/819

Большая часть проблем, связанных с правовой поддержкой инновационной деятельности, может быть решена и уже решается соответствующим наполнением законодательства путем реализации основных положений Концепции-2020¹, которая по сути является долгосрочной программой правотворчества.

Многие полагают, что задачи активизации инновационных процессов, придания системности законодательству в этой сфере можно решить посредством принятия закона об инновационной деятельности.

Такие акты приняты многими странами. Например, в Индии в 2008 г. был издан Закон «О национальной политике в области инноваций». В том же году в Польше вступил в силу Закон «О некоторых формах поддержки инновационной деятельности». Аналогичные акты действуют во Франции, в Сербии, Венгрии, Украине, Молдове, Казахстане, других государствах.

В России было подготовлено несколько проектов федерального закона об инновационной деятельности и инновационной политике, но должной поддержки они не нашли в связи с тем, что их положения носили декларативный характер и были лишены правового содержания.

Ключевым для такого закона является вопрос о самостоятельности предмета правового регулирования. От ответа на него зависит решение другого вопроса: требуется ли создание специальных юридических конструкций либо достаточно имеющихся правовых механизмов? Иными словами, будет ли инновационное законодательство представлено как самостоятельный правовой блок или регулирование должно осуществляться в рамках существующего структурирования права?²

Если ориентироваться на зарубежный опыт, то регулирование в таких законах сводится к определению базовых понятий, закреплению принципов государственной инновационной политики, проектированию основных элементов инновационной инфраструктуры, регламентации правового режима инновационных проектов и продукции, усилению роли науки, решению вопросов финансового и иного обеспечения инновационной деятельности.

В российском законодательстве достаточно полно формулируются задачи инновационной политики. Но недостаточен уровень регулирования инновационной инфраструктуры, вопросов финансового

¹ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² См.: Волюнкина М.В. Указ. соч. С. 87.

и иного обеспечения. Как отмечалось выше, не унифицирована «инновационная» терминология. Не решены и другие проблемы.

Таким образом, есть основания для постановки вопроса о принятии специального закона.

При разработке такого закона необходимо иметь в виду, что с точки зрения гражданского законодательства как основного для этой сферы отношений инновационная деятельность не имеет специфики ни по участникам отношений, ни по закреплению результатов деятельности, ни по правилам их гражданского оборота. Следовательно, предмет закона об инновационной деятельности должен быть тесно связан в основном с публично-правовыми отношениями по реализации государственного управления инновационной деятельностью.

Но независимо от того, как и когда будет решен вопрос о предмете предполагаемого закона об инновационной деятельности, уже сейчас необходимо совершенствование регулирования в других сферах права.

Прежде всего речь идет о Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» 1996 г.¹ Несмотря на обилие внесенных в его текст поправок (только за последние 5 лет он обновлялся 10 раз), он проигрывает по сравнению с аналогичными законами США, Великобритании, ФРГ, Франции и других наиболее развитых стран, поскольку не ориентируется на потребности инновационной сферы.

Более того, основным регулятором отношений между субъектами научной деятельности, государством и потребителями научной продукции в большей мере остается общетрасловое законодательство. Но каждая из отраслей подчиняет логике своего развития отношения в сфере науки и не учитывает их специфики.

Роль координатора правового регулирования в этой сфере, принимая во внимание ее стратегический характер для развития страны, должен взять на себя Закон о науке. Он должен задать ориентиры развития всего законодательства о науке, закрепив все принципы правового регулирования научной деятельности независимо от их отраслевой принадлежности (гражданской, налоговой, природоохранной, трудовой и т. д.).

Другой закон, имеющий принципиальное значение для инновационного развития экономики, – закон об административных про-

¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

цедурах¹. Данный закон поможет упорядочить формы работы государственных и муниципальных управленческих структур и тем самым будет способствовать полноценному функционированию инновационных предприятий и организаций. Это, наряду с внедрением в деятельность органов исполнительной власти административных регламентов, новых технологий, осуществляемым Правительственной комиссией по проведению административной реформы², обязательно даст положительный эффект.

Важным инструментом обеспечения инновационного роста должно стать законодательство о техническом регулировании. Насколько сложен процесс его разработки и какое тактическое решение было недавно принято – известно всем. Наверное, это разумно. Но следует обратить внимание, что предлагаемое к использованию законодательство зарубежных государств в сфере технического регулирования³ довольно серьезно расходится с законодательством Российской Федерации по объектам регулирования, по принципам установления требований, по системе оценки соответствия.

Например, техническое регулирование в Российской Федерации не распространяется на социально-экономические, организационные, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные меры в области охраны труда. Положения же технических регламентов Республики Казахстан, предполагаемые к введению в Российской Федерации, устанавливают такие требования.

Кроме того, остаются неурегулированными вопросы юридической ответственности и мер государственного принуждения. Предусмотренные сегодня штрафы в размере от 500 до 50 тыс. руб. за недобросовестную сертификацию и испытания, за обращение на рынке не-

¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 20 ноября 2009 г. № 2862-5 ГД «О проекте Федерального закона № 254940-5 "Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций"» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5787.

² См.: Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

³ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании"» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 6; постановление Правительства РФ от 9 марта 2010 г. № 132 «Об обязательных требованиях в отношении отдельных видов продукции и связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, содержащихся в технических регламентах Республики Казахстан, являющейся государством – участником Таможенного союза». URL: www.government.ru/gov/results/9740/

качественной продукции совершенно неадекватны уровню рисков и возможных последствий.

Для инновационного развития важное значение приобретает совершенствование правового механизма защиты интеллектуальных прав.

Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства одобрена Концепция совершенствования гражданского законодательства Российской Федерации, и большая часть вопросов, связанных с интеллектуальными правами, нашла в ней отражение¹.

Генеральная линия здесь ясна. Все зависит от того, как она будет реализована законодателем.

Более важно, что действующее законодательство полностью не обеспечило закрепление инновационной инфраструктуры – комплекса тех взаимосвязанных элементов, которые участвуют в реализации инновационной деятельности.

Прежде всего речь идет о технопарках и технологических кластерах, обеспечивающих ускоренное внедрение инновационных продуктов в жизнь. Есть разные подходы к тому, как трактовать эти объекты регулирования – как юридическое лицо или как имущественный комплекс. Последний подход позволяет более широко и гибко использовать его инновационные возможности и не сковывать правовое регулирование рамками той организационно-правовой формы, в которой будет создан технопарк.

С 2005 года начала формироваться база данных по результатам интеллектуальной деятельности, созданным за счет бюджетного финансирования. Однако на практике доступ к этой базе затруднен даже для органов государственной власти, не говоря уже о научных организациях и отдельных исследователях. Отсутствует единый информационный центр, в котором можно получить информацию о том, какие научно-исследовательские работы в принципе заказывало государство и какие результаты по данным работам были получены. Вместе с тем доступ к научной информации является одним из основных условий освоения научно-технической и инновационной продукции.

Необходимо дальнейшее изучение правовых проблем инноваций и инновационной деятельности как в русле теоретических изысканий, так и в практических целях совершенствования правового регулирования.

¹ См.: Решение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

Право и модернизация экономики¹

Повышение конкурентоспособности экономики на основе модернизации и широкого применения инноваций – безусловный национальный приоритет для таких держав, как Россия и Франция.

Инновационное развитие представляет собой путь не только к экономическому процветанию, но и к более совершенным формам организации общества и государства, поскольку инновации затрагивают все стороны жизни. И о какой бы из них ни шла речь, именно право создает нормативно очерченную модель инновационного общества. Оно определяет параметры его развития, закрепляет формы участия государства, общества и личности в инновационных процессах, обеспечивает необходимые финансовые, материальные и людские ресурсы, вводит в действие правозащитные механизмы.

Еще в начале XX в. американский экономист и политик Гиффорд Пинчот заметил: «инновации никогда не осуществляются так, как они планируются». Поэтому законодатели не всегда могут предугадать развитие инновационных процессов и предусмотреть негативные последствия от реализации правовых решений (в частности, такие экономические и социальные проблемы, как банкротство предприятий, рост безработицы и т. д.).

Многие страны продолжают поиск своих технологий регулирования инновационных процессов, которые соответствуют уровню их экономического и научно-технического развития, степени вовлеченности в международное разделение труда, отражают особенности их правовых систем.

Свои модели в регулировании инновационных процессов строят Россия и Франция.

В России направления реализации государственной политики по инновационной модернизации экономики отражены в различных документах программно-целевого характера, в первую очередь в правительственной Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Такой, по сути дела, долгосрочной программы правотворчества в современной России еще не принималось.

Концепция-2020 не только определяет стратегические задачи государственного регулирования, но и напрямую ориентирует законо-

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 1. С. 4–8.

дателя в выборе правовых средств, методов и организационных институтов.

В этом отношении показателен и опыт Франции, где в последние два года был принят ряд стратегических актов, определяющих основные направления экономического развития и его правового сопровождения. В августе 2008 г. был принят Закон Франции «О модернизации экономики». В декабре 2008 г. – Президентский «План подъема экономики».

При определении перспектив развития законодательства в этой сфере и его применения необходимо учитывать новые подходы к реализации регулятивного потенциала права, которые выявлены современной правовой мыслью.

Во-первых, меняются границы правового воздействия с учетом возможностей экономического регулирования. Все более расширяется поле самостоятельности субъектов экономической деятельности. Право предусматривает большую вариативность поведения, многообразие организационно-правовых форм его осуществления. Право постепенно «уходит» из сфер, в которых наиболее эффективным видится саморегулирование. И наоборот, усиливает свое влияние на те области, в которых, как подтвердил глобальный экономический кризис, «невидимая рука рынка» не может оказать необходимого регулирования.

Кстати, и в законодательстве Франции отчетливо прослеживается стремление к обеспечению баланса между методами «государственного дирижирования» и «рыночной самоорганизации». Первые используются для корректировки и стимулирования экономического и социального развития. Другие – для укрепления экономической (главным образом – рыночной) и социальной инфраструктуры. Особое внимание при этом обращено на средний и малый бизнес, индивидуальных предпринимателей, действующих в сфере инноваций.

Во-вторых, обогащается система методов собственно правового регулирования. Шире используются ценностно-целевые ориентиры, различные способы стимулирования, технико-юридические нормы. Методы дозволения, предписания и запрещения стали притесняться диспозитивными методами, методами гарантий, косвенного администрирования, организационной самостоятельности и т. д. При этом правовые методы не заменяют методы экономической регуляции, а наоборот, повышают свою эффективность в сочетании с ними. Примерами такого подхода могут служить законы Франции 2007 г. о развитии конкуренции на потребительском рынке, 2008 г. об улучшении покупательского спроса и о модернизации рынка труда и т. д.

В-третьих, постепенно усиливается внимание к ресурсному обеспечению законодательства (финансовому, материальному, организационному, кадровому и др.) и его экономической обоснованности.

Одним из последних примеров является принятый в ноябре 2009 г. Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности».

В-четвертых, в результате непрекращающегося научно-технического прогресса появляются новые сферы отношений, требующие правового регулирования, но к которым уже не применимы существующие правовые механизмы (например, в области информационных технологий, электронных средств связи, нанотехнологий и т.д.).

В-пятых, модернизация экономики обуславливает постановку задач комплексного правового регулирования. В результате объединения норм и институтов разных отраслей формируются новые правовые блоки (например, миграционное право, образовательное право) и трансформируется сама структура законодательства, стирающая грани между публичным и частным правом.

Все это меняет традиционный взгляд на право, которое уже воспринимается не столько как инструмент принуждения, сколько как стимулятор прогресса, в том числе и в экономической сфере.

В последние годы было принято много актов, направленных на регулирование инновационных процессов. В целом эта сфера имеет неплохое правовое оснащение, в том числе и в виде кодифицированных актов (четыре части Гражданского кодекса, Закон о техническом регулировании, Закон о науке и научно-технической политике, Закон об образовании, Закон о Российской корпорации нанотехнологий, Закон об информации, информатизации и защите информации, Закон о конкуренции, Законы об инвестициях и др.). Но эффективность правового регулирования недостаточна для достижения масштабных целей инновационного развития.

Многие полагают, что задачи активизации инновационных процессов, придания системности законодательству в этой сфере с учетом задач модернизации экономики можно решить посредством принятия закона об инновационной деятельности.

Такие акты приняты многими странами. Например, в Индии в 2008 г. был издан Закон «О национальной политике в области инноваций». В том же году в Польше вступил в силу Закон «О некоторых формах поддержки инновационной деятельности». Аналогичные акты действуют в Сербии, Венгрии, Украине, Молдове, Казахстане, других государствах. Есть соответствующий законодательный акт и

во Франции – Закон от 12 июля 1999 г. «Об инновациях и исследованиях». Но в отличие от законов других государств он не обеспечивает комплексной регламентации сферы инноваций.

В России было подготовлено несколько проектов федерального закона об инновационной деятельности и инновационной политике. Однако должной поддержки они не нашли. Многие их положения носили декларативный характер и были лишены правового содержания.

Российская корпорация нанотехнологий, созданная в соответствии с федеральным законом 2007 г. и которую в России считают флагманом инновационного развития, пока не поддерживает идею его принятия. Полагается, что такое регулирование создаст препятствия на пути создания инновационных разработок.

Наверное, необходимость в разработке и принятии такого закона требует тщательного исследования. Уинстон Черчилль говорил: «Мы должны остерегаться бесполезных инноваций, особенно тогда, когда они диктуются логикой». Такую же опасность представляют и бесполезные законы, продиктованные логикой, а не самой жизнью.

В связи с этим следует продолжить анализ российского законодательства с учетом передового зарубежного опыта в свете его соответствия задачам инновационного развития.

Такая работа уже ведется. Президентским Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства после серьезной аналитической работы одобрена Концепция совершенствования гражданского законодательства Российской Федерации. В ней нашла отражение и большая часть вопросов, связанных с инновационными процессами в экономике. Это касается и организационно-правовых форм юридических лиц, и интеллектуальных прав, и финансовых сделок и т. д.

Усиление влияния мировой экономики на социально-экономическое развитие отдельных государств на фоне ужесточения глобальной конкуренции предполагает и дальнейшую гармонизацию российского законодательства с учетом международных и межгосударственных стандартов.

Речь идет прежде всего о таких областях, как техническое регулирование, таможенное дело, финансовые операции, средства коммуникации, образование, миграционная политика и др. Российское законодательство также отражает эту тенденцию.

Так, в сфере технического регулирования в Российской Федерации теперь допускается возможность применения международных и иностранных стандартов и правил, в том числе и ЕС. С этого года предпо-

лагается применение технических регламентов стран Таможенного союза – Беларуси и Казахстана. В таком же русле лежит создание национальной системы сертификации. Но надо обратить внимание, что предлагаемое к использованию законодательство зарубежных государств в сфере технического регулирования по некоторым позициям довольно серьезно расходится с законодательством Российской Федерации. Поэтому сближение систем технического регулирования требует более тонкого согласования международных и национальных актов в этой сфере. Эти проблемы нам предстоит обсудить в марте на международной конференции «Сближение систем технического регулирования, стандартизации и сертификации в ЕС и Российской Федерации», организуемой Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и Представительством Европейской Комиссии в России.

Французские ученые – авторы работы «Международное экономическое право» Доминик Карро и Патрик Жюйар утверждали, что «феномен интернационализации – это согласованное государствами в общемировом масштабе устранение экономических границ и свободное обращение всех факторов производства».

В первую очередь это высказывание может быть применено к инвестициям. Российское законодательство в этой сфере продолжает развиваться. Регулирование финансового рынка приближается к стандартам стран Европейского Союза. С 1 января 2010 г. в законодательство введена используемая в ЕС категория «финансовый инструмент». На рассмотрении Государственной Думы находится Закон «О клиринге и клиринговой деятельности». Данный закон создаст дополнительные гарантии надежности расчетов по сделкам, заключенным на организованных рынках.

В настоящее время между Францией и Россией существует Соглашение о взаимном поощрении и взаимной защите капиталовложений. Однако следует подчеркнуть, что Соглашение было подписано в июле 1989 г., стороной в котором был еще Советский Союз. Оно относится к соглашениям первого поколения, заключенным до формирования рынка портфельных инвестиций в России, и уже не соответствует действующей модели международного инвестиционного сотрудничества. Развитию сотрудничества на рынке портфельных инвестиций, безусловно, могло бы способствовать заключение нового соглашения между Францией и Россией.

И в завершение. При всей универсальности правовых инструментов их возможности не безграничны. Наши представления о значении права в модернизации экономики должны рассматриваться с учетом

упорядочивающей роли в этой сфере и других социальных регуляторов: экономических, идеологических, нравственно-этических и др. Пока их потенциал в должной мере еще не раскрыт. И это может стать темой новых совместных исследований ученых России и Франции.

Экономико-правовой анализ: методологический подход¹

1. Актуальность экономико-правовых исследований

Право – важнейший инструмент регулирования общественных отношений, который определяет общий вектор и координаты развития общества, закрепляет основные права и обязанности государства, организаций и граждан, вводит в действие правозащитные механизмы. Отношение к праву как к важному элементу в инструментарии системы управления обществом основывается и на оценке правовых предписаний с точки зрения их влияния на экономику и общество в целом.

Право формирует нормативный эквивалент экономических отношений и является универсальным инструментом управления, способным обеспечить решение большинства поставленных задач, достижение требуемых целей, формирование необходимого баланса интересов. До начала экономической реформы в России основная задача правовой системы состояла в том, чтобы придать юридическую силу политически мотивированному решению, поиск которого в настоящее время осуществляется на основе экономического анализа общественных отношений.

Экономические науки, в свою очередь, вносят существенный вклад в познание общества. Однако на определенном этапе развития общественных отношений для поиска новых форм управления потребовалось объединение усилий юристов и экономистов.

Обращение юристов и экономистов к анализу одних и тех же общественных явлений несомненно является плодотворным подходом с точки зрения результативности исследований. В качестве примера можно привести формирование антимонопольного законодательства в странах Западной Европы в конце 50-х гг. прошлого столетия. В этот период одной из проблем развития международных рынков стала проблема

¹ Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5–26. (Статья подготовлена на основе доклада автора на совместном заседании бюро Отделения общественных наук РАН, секции философии, социологии, психологии и права РАН и ученого совета ИГиСН.)

влияния монополий на условия конкуренции. Под сенью отделения экономической теории Гарвардского университета «созвездие выдающихся ученых: Эдвард Чемберлин, Элвин Хансен, Василий Леонтьев, Йозеф Шумпетер и др.»¹ – разрабатывают экономическую теорию этого направления исследований. Их работа способствовала распространению антимонопольных законов в странах рыночной экономики, а также развитию законодательства о конкуренции Европейского Союза².

Следует признать, что экономико-правовой анализ пока еще не имеет разработанной методологической базы, а отраслевая дифференциация знаний не позволяет достичь эффективности управления общественными процессами.

Современный этап отечественного экономического развития ставит перед правовой наукой новые задачи, для решения которых требуются иные методы регулирования, чем для административно-командной системы. Большую роль в постановке новых задач играет также и технический прогресс. «В техногенной цивилизации научно-технический прогресс постоянно меняет типы общения, формы коммуникации людей, типы личности и образ жизни»³.

В настоящих условиях право характеризуется тем, что методы дозволения, предписания и запрещения все чаще вытесняются диспозитивными методами регулирования, экономическими способами стимулирования поведения субъектов правоотношений, например с помощью предоставления гарантий, режима льготного налогообложения, тем самым осуществляется косвенное регулирование рынка. Все более широкое распространение получают различного вида договоры, отражающие организационную самостоятельность участников рынка. При этом правовые методы регулирования рынка, основанные на экономическом стимулировании поведения его участников, не заменяют методы прямого государственного вмешательства в случаях, когда этого требует сложившаяся на рынке ситуация. Дифференциация методов управления общественными отношениями могла бы быть продолжена на основе экономико-правового анализа. Эффективность права повышается в результате применения прин-

¹ См.: Ольсевич Ю. Конкуренция и монополия в условиях рыночной и переходной экономики (Теория Э. Чемберлина шесть десятилетий спустя) // Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции. М., 1996. С. 6.

² См.: Конкурентное право Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. Н.И. Клейн, Н.Е. Фонаревой. М., 1999. С. 350–415; Конкуренция и антимонопольное регулирование: учеб. пособие / под ред. А.Г. Цыганова. М., 1999.

³ Степин В.С., Горохов В.Г., Розов М.А. Философия науки и техники. М., 1995.

ципа диспозитивности в сочетании с прямым административным предписанием. Основания применения того или иного метода регулирования могут быть определены на базе экономического анализа и экономико-правового исследования конкретной ситуации.

В условиях рынка все более расширяется поле самостоятельности субъектов права, особенно в экономической сфере. Право предусматривает большую вариативность поведения, многообразие организационно-правовых форм его осуществления. Метод административной регуляции (включая административное, уголовное право, а также налоговое, бюджетное, финансовое регулирование) постепенно уходит, оставляя место для гражданско-правового как более эффективного. Участники гражданско-правовых отношений все чаще обращаются к договорным способам организации собственных хозяйственных связей. При обращении к наиболее эффективным формам саморегулирования повышается роль гражданско-правовых договоров, регулирующих экономические и организационные отношения, которые также возникают между государством и участником рыночных отношений. Развиваются различные формы государственно-частного партнерства. Однако это не означает отстранение государства от регулирования рыночных отношений. Особенно остро вопросы применения прямых методов государственного регулирования ставятся в условиях кризиса, когда «невидимая рука рынка» не может оказать необходимого воздействия на поведение его участников. Все это влечет изменение границ правового регулирования¹.

Изменение условий хозяйствования повышает роль экономико-правового анализа, а потребность в едином методологическом подходе возрастает. В то же время по-прежнему специальные методы, используемые в экономической и юридической науках, а также их терминология не совпадают, что делает актуальной работу в указанном направлении.

Проведение экономико-правовых исследований необходимо в первую очередь в целях развития конкурентного права. В связи с интенсивным ростом рыночной экономики, в частности финансового рынка, регулятор рынка (уполномоченный орган государства, который все чаще выступает в роли «сторожевой собаки» (watchdog)) должен наблюдать за рынком и одновременно решать конфликты между его участниками. По мнению экономистов, «если дать самое краткое определение рыночной экономике, то это строй конкурен-

¹ См. подробнее: Интеллектуальные ресурсы нации: возможности и пределы правового регулирования: науч. док. / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2009.

ции... Государство принимает меры по поощрению конкуренции, например путем совершенствования законодательства о конкуренции... однако что касается мер, направленных на создание структурных основ конкурентного рынка, то они почти отсутствуют»¹. Чтобы восполнить этот пробел, юристы должны создать правовые условия функционирования рынка с использованием новейших достижений юридической техники, опираясь на закономерности действия юридической нормы, т. е. знаний, из правовой сферы.

Участие экономистов представляется плодотворным не только в области конкурентного права, но и при совершенствовании гражданского законодательства. Президентом РФ утверждена Концепция развития гражданского законодательства², которая предполагает существенную модернизацию прежде всего Гражданского кодекса РФ. Реформа затронет главным образом законодательство о юридических лицах, о вещных правах, об обязательствах, о ценных бумагах и финансовых сделках, об интеллектуальных правах. При подготовке соответствующих законопроектов очевидна необходимость в исследованиях экономистов, поскольку эта часть российского законодательства направлена на закрепление основ экономического оборота. Только совместными усилиями юристов и экономистов могут быть найдены оптимальные правовые формы, способствующие динамичному развитию экономических отношений³.

2. Общетеоретическая база и современное состояние экономико-правовых исследований

Развитию метода экономического анализа способствовала так называемая деполитизация экономической науки. В классической политической экономии праву уделялось мало внимания. Иозеф А. Шумпетер и его работа «История экономического анализа», как признают российские ученые, «внесли значительный вклад в изучение истории своей науки. Конкуренцию ему мог бы составить разве что Карл Маркс с его «Теориями прибавочной стоимости», но охват исследуемого материала у Маркса был несравнимо меньше»⁴. Ситуация изменилась

¹ Ольсевич Ю. Указ. соч. С. 27.

² Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.

³ «Присутствие конкурентного рынка, как утверждают некоторые экономисты, заставляет его участников более качественно исполнять свои гражданско-правовые обязательства по заключенным договорам» (см. об этом: Whish R., Sufrin B. Competition Law. L., 1993. С. 9).

⁴ Автономов В.С. История от Шумпетера (предисловие к русскому изданию) // Шумпетер А. Иозеф. История экономического анализа: в 3-х т. / пер. с англ.; под ред. В.С. Автономова. СПб., 2001. С. IX.

начиная с 70-х гг. прошлого столетия с появлением исследований, направленных на «постижение механики функционирования и развития общества, в котором всем нам предстоит существовать». Толчком для появления таких исследований стало включение в 1969 г. экономических наук в ряд дисциплин, за выдающиеся заслуги в развитии которых шведская Королевская Академия присуждает с 1901 г. свою высшую награду – Нобелевскую премию¹. В этом году Нобелевская премия по экономике была присуждена исследованию, посвященному анализу рынка труда и поиску решений по борьбе с безработицей, в частности мерам по регулированию рынка труда, которые при определенной степени информатизации могут снять эту проблему².

Присуждение Нобелевской премии за экономические исследования социальных отношений подняло престиж экономических наук. С этого момента разрыв между экономическими и правовыми исследованиями стал постепенно сокращаться. В основу нового направления были положены труды экономистов начала прошлого века (Т. Веблен³). Обращение к вопросам права характерно для школы институционализма (Д. Гэлбрейт⁴). В правоведении вопросы экономики исследовались в рамках социологической школы права (М.М. Ковалевский⁵, Ч. Бирд⁶).

В 60–70-х гг. XX в. в США развивается экономическая теория права (Г. Беккер⁷, Г. Калабрези⁸, Р. Коуз⁹, Р. Познер¹⁰), послужившая формиро-

¹ См.: Иноземцев В.Л. К читателю // Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. М., 1997.

² Новые известия. 2010. 20 октября.

³ См.: Veblen T. Theory of Business Enterprise (1904); Idem. The Theory of the Leisure Class: A Theory of Institutions; Idem. Imperial Germany and the Industrial Revolution (1915). Selected Writings of Thorstein Veblen. Edited by Wesley C. Mitchell (1936).

⁴ См.: Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. М., 1976; Galbraith J.K. American Capitalism: The Concept of Countervailing Power (1952); Idem. The New Industrial State (1967); Idem. Economics and the Public Purpose (1973); Idem. A Short History of Financial Euphoria (1994).

⁵ См.: Ковалевский М.М. Происхождение современной демократии. Т. 1–4. СПб., 1895–1897; Его же. Экономический рост Европы до возникновения капиталистического хозяйства. Т. 1–3. СПб., 1898–1903; Его же. Современные социологи. СПб., 1905.

⁶ См.: Beard Ch. An Economic Interpretation of the Constitution of the United States (1913); Idem. Economic Origins of Jeffersonian Democracy (1915).

⁷ См.: Беккер Г. Человеческое поведение: экономический подход. М., 2003.

⁸ См.: Calabresi G. Some Thoughts of Risk Distribution and the Law of Torts // The Yale Law Journal. 1961. Vol. 70. No. 4. P. 499–533.

⁹ См.: Коуз Р. Фирма, рынок, право. М., 1993.

¹⁰ См.: Познер Р. Экономический анализ права: в 2-х т. СПб., 2004.

ванию чикагской школы экономики права, введению в университетах учебной дисциплины «Экономика права», а также изданию научных и научно-практических журналов, посвященных экономическому анализу различных аспектов правовой системы. Право оценивается экономистами как система неявных цен, создающих стимулы для позитивных форм поведения и подавления негативных форм поведения. В свою очередь, с учетом фактического колебания цен осуществляется государственное регулирование экономических отношений в праве¹. В экономике такое направление исследований получило свое развитие в институциональной и неинституциональной экономических теориях права, австрийской школе экономики права и др. Это направление распространилось в Европе (Австрия, Нидерланды, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швеция). Однако данные теории изначально были приспособлены к анализу общего права и имели сложности применения их к системе континентального права².

В советской науке интерес к экономико-правовым исследованиям выразился в изучении социального контекста действия правовой нормы и привел к разработке соответствующих приемов определения ее эффективности (П.И. Стучка, В.П. Казимирчук, И.Н. Петров, В.Н. Кудрявцев³ и др.). В этот период большое значение приобретают исследования Института государства и права, проводимые в аспекте изучения экономических функций государства под руководством Р.О. Халфиной, и ВНИИСЗ, сотрудники которых (И.Н. Петров, В.В. Глазырин, В.И. Никитинский) в своих трудах отстаивали ценности гражданско-правового метода регулирования общественных отношений⁴. Боль-

¹ См., например: Journal of Law and Economics; Journal of Legal Studies; Research in Law and Economics; International Review of Law and Economics; Journal of Law, Economics and Organization.

² См. подробнее: Одинцова М.И. Экономика права. М., 2007. С. 16–22, 54–63.

³ См., например: О теоретическом наследии П. Стучки в советской правовой науке. Рига, 1965; Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. М., 1971; Право и социология / под ред. Ю.А. Тихомирова, В.П. Казимирчука. М., 1973; Никитинский В.И., Глазырин В.В., Казаринова С.Е. О методике измерения эффективности правовых норм (опыт конкретных социально-правовых исследований) // Советское государство и право. 1975. № 9; Лаптев В.В. Экономика и право: Теория и практика правового регулирования хозяйственных отношений. М., 1981; Экономико-правовые проблемы совершенствования хозяйственного механизма. М., 1984.

⁴ Особо важную роль в отстаивании ценностей гражданского права сыграли труды С.Н. Братуся (Предмет и система советского гражданского права. М., 1963), И.Н. Петрова (Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М., 1974), Н.И. Клейн (Организация договорно-хозяйственных связей. М., 1976).

шую роль в развитии экономической реформы 60-х гг. XX в. сыграли ленинградская¹ и свердловская² школы права.

В проводимых исследованиях применяются логико-семантические, историко-генетические, социологические, статистические методы, методы корреляционного и факторного анализа и др. Юридическая и социологическая науки создали теоретические основы и методики исследования эффективности права как в аспекте действия отдельных его элементов, так и в аспекте поиска основных интегративных показателей.

Однако следует констатировать, что наука еще недостаточно продвинулась не только в общих вопросах методологии, но и в разработке конкретных методик проведения совместных исследований. Нельзя забывать и о специфичности понятийно-категориального аппарата правовой и экономической наук.

Отсутствие методологии совместных научных исследований оказалось существенным препятствием в реализации Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ исследовательского проекта по экономико-правовой оценке муниципальной реформы в России (происходящих на муниципальном уровне процессов, тенденций, связанных с существенным изменением компетенции органов управления, территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления)³. В основном оценки юристов и экономистов совпали, и большинство предложений по дальнейшему развитию реформы было выработано ими совместно. Однако сохранились и принципиальные расхождения по существенным элементам системы местного самоуправления, например его финансово-экономической основе (в части налогообложения, имущественного комплекса и др.), и в таком ключевом вопросе, как место местного самоуправления в системе публичного управления. Конституционная конструкция не позволяет, как это виделось экономистам,

¹ См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., 1959; Иоффе О.С., Толстой Ю.К. Основы советского гражданского законодательства. Л., 1962; Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории хозяйственного права. М., 2000.

² См. об этом в трудах: Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. Ученые труды. Ч. 1. Свердловск, 1959; Его же. Гражданское право в современную эпоху. М., 1999; Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972; Его же. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). Академия социальных наук. М., 2000; Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Избранные труды: в 2-х т. Т. 2. М., 2005.

³ См.: Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации: науч. док. М., 2008; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

«вмонтировать» местное самоуправление в иерархию государственных органов в целях оптимизации управления экономикой страны.

Опыт экономико-правовых исследований был связан с изучением региональных аспектов государственной политики привлечения иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации¹, в том числе с проведением «полевых» исследований в субъектах Российской Федерации (Ленинградской, Московской, Тверской, Липецкой и других областях).

В результате совместного участия в Программе Президиума РАН «Экономика и социология знания» были выявлены различные подходы экономистов и юристов к определению понятия «инновация». При изучении правовых механизмов инновационной деятельности в юридической литературе основной акцент делается на защите прав, возникающих в отношениях, связанных с передачей интеллектуальной собственности. В экономической науке основной акцент ставится на эффекте нововведений.

Нынешний исследовательский этап пока еще не дает возможности сформулировать точное легальное определение инноваций², а это, как известно, является достаточно серьезным препятствием в развитии поддержки инновационных процессов в экономике.

Нехватка методологической базы для совместной работы сопровождается отсутствием крупных исследований по значительному числу общетеоретических и прикладных проблем, например о влиянии права на экономическое развитие; о правовых механизмах недопущения кризисных явлений и преодоления их последствий; о государственно-частном партнерстве в решении экономических задач; об экономической оптимизации государственного и муниципального управления; об экономическом обосновании территориальной организации местного самоуправления.

Мировоззренческая позиция исследователя складывается из трех взаимосвязанных компонентов: во-первых, из общего отношения к объектам познания; во-вторых, из специального отношения к объектам познания, определяемого принадлежностью к тому или иному научному направлению; в-третьих, из методов, приемов и средств, избираемых самим исследователем для познания соответствующих объектов³.

¹ См.: Нарышкин С.Е. Привлечение иностранных инвестиций: экономическая стратегия и развитие регионов России. М., 2009.

² См.: Интеллектуальные ресурсы нации: возможности и пределы правового регулирования: науч. док.

³ См.: Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2009. С. 65.

Экономическая и правовая науки имеют свое видение общественных процессов, обладают самостоятельными научным инструментарием и языком научного общения. Тем не менее экономическая теория и правоведение как общественные (социальные) науки связаны единством их всеобщего и общенаучных методов. Специфика методологических подходов к комплексным (экономико-правовым) проблемам заключается в композиции специальных (частных) методов научного познания: специально-юридических методов¹, методов экономической науки² и методов других наук. При этом общенаучные и частнонаучные методы не действуют изолированно, между ними существует органическая связь, взаимозависимость: всеобщие методы должны быть применены для познания конкретных объектов, частнонаучные методы – основываться на всеобщих законах.

В советское время при подготовке экономико-правовых работ использовался диалектико-материалистический подход, который считался единственным подлинно научным и всеобщим способом познания действительности и объективного решения научных проблем.

В настоящее время экономическая теория и теория права используют широкий спектр общенаучных методов познания: анализ и синтез; индукцию и дедукцию; метод научной абстракции; исторический метод; логический метод; сравнительный метод и др. Это та платформа, на которой должны строиться комплексные экономико-правовые исследования.

Вместе с тем необходимо учитывать специфику методологии комплексных экономико-правовых исследований, которая определяется расхождениями в специальных методах научного познания правовой науки и экономической науки и требует продолжения изучения возможностей взаимозаимствования специальных методов.

Примером успешного заимствования специальных экономических методов в юриспруденции являются статистические и математические методы³. Они находят использование во многих современных юридических исследованиях⁴. Но этим, по сути, дело и ограничива-

¹ См.: Сырых В.М. Метод правовой науки. М., 1980.

² См.: Фридмен М. Методология позитивной экономической науки // THESIS. 1994. Т. 2. Вып. 4; Блауг М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. М., 2004.

³ См., например: Селезнев Л.И. Математические методы в юриспруденции. М., 2007.

⁴ Об использовании статистического метода, математического анализа, экстраполяции, метода экспертных оценок при прогнозировании развития законодательства см., например: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В. и др. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

ется, хотя очевидно, что необходимо более широкое использование специальных экономических методов в правовом анализе.

Прежде всего, речь идет о методе экономико-математического моделирования, который позволяет в формализованном виде определить причины изменений экономических явлений, их закономерности и последствия, возможности и издержки влияния на ход изменений. С помощью этого метода может быть создана комплексная модель определения действительного состояния и прогнозирования развития экономико-правовых процессов (явлений). Методы экономико-математического моделирования очень широко применяются в законопроектной работе парламентов и правительств зарубежных стран. Это и разработка законов о бюджете, финансировании социально-экономических программ, повышении минимального уровня заработной платы и т. д. В обоснование таких законопроектов приводятся расчеты, схемы и графики с моделированием последствий их принятия в среднесрочной и часто долгосрочной перспективе¹.

Методы экономико-математического моделирования используются и для оценки правоприменительной практики, о чем свидетельствуют многие материалы Исследовательской службы Конгресса США². Исследования с целью выявления не только дефектов, но и допустимого уровня правового регулирования проводят и многие общественные объединения³.

¹ См.: House of Commons Business and Enterprise Committee. Enterprise Finance Guarantee scheme. Tenth Report of Session 2008-09 with formal minutes, oral and written evidence. L., 2009; Concurrent Resolution of the Budget for Fiscal Year 2009. Conference Report to House of Representatives. Wash., 2008 и т.д.

² См.: Jeffrey W. Seifert. Data Mining and Homeland Security: CRS Report for Congress. Washington, 2008. P. 2–15; John F. Sargent (Coordinator), Christine M. Matthews, John D. Moteff, Daniel Morgan, Robert Esworthy, Wendy H. Schacht, Pamela W. Smith, Wayne A. Morrissey. Federal Research and Development Funding: FY 2009. CRS Report for Congress. Washington, 2008. P. 1–43.

³ Так, в США в 2004 г. Американская ассоциация администраторов сферы образования и Национальная ассоциация советов школ выступили с инициативой проведения исследования по оценке допустимого уровня правового регулирования учебных заведений. Основной вывод исследования, изданного под заголовком «Сверхрегулирование: воздействие правового бремени на публичные школы», – сфера образования находится под чрезмерным бременем всевозможных бюрократических правил и инструкций, исполнение которых отнимает невероятно много времени и сил. Представленные в исследовании экономико-математические модели и графики показывали, что для увольнения не соответствующего своей должности преподавателя требуется исполнить до 83 действий и согласований с различными инстанциями, что занимает по времени около года. Замещение вакантной должности

Видится перспективность внедрения в сферу правовых исследований и других экономических методов. В современной зарубежной экономической науке все больше внимания уделяется методам прикладных исследований и экономической социологии, которые, по мнению некоторых экономистов, вытесняют методы экономико-математического моделирования. Это результаты так называемых *field studies*, различного рода мониторингов, опросов, анкетирований и проч.¹

Методы экономической социологии находят свое применение при разработке актов и оценке правоприменительной практики трудового, пенсионного, уголовного и миграционного законодательства, законодательства о здравоохранении, образовании и культуре.

В последние годы все более активно внедряются методы программного анализа, обеспечивающие комплексное исследование общественных явлений. Согласно Закону США 1993 г. «О деятельности правительства и ее результатах» программный анализ определяется как «оценка посредством объективного исследования и систематического изучения вопроса о том, каким образом и насколько федеральные программы достигают поставленных целей»². Закон обязывает большую часть правительственных ведомств разрабатывать пятилетние стратегические планы и ежегодные рабочие планы, в которые должны включаться описание целей и индикаторов их оценки. Подробные методики таких оценок изложены в рекомендациях федерального Отчетного управления³.

преподавателя осуществляется в ходе 38 действий и согласований. А при организации спортивных соревнований число таких действий и согласований возрастает до 99. При такой бюрократической нагрузке времени на занятие собственно преподавательской деятельностью остается немного (см.: Over Ruled: The Burden of Law on America's Public Schools. N.Y., 2004).

¹ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ имеет давние традиции в их применении. Примерами могут служить труды Института, опубликованные более 80 лет назад по проблемам экономических и социальных причин преступности (см. выпуски сборников «Проблемы преступности», изданные Институтом в 1926, 1927, 1928 и 1929 гг.; Гернет М.Н. Моральная статистика. М., 1922; Его же. Преступность за границей и в СССР. М., 1931).

² Government Performance and Results Act (P.L. 103-62; 107 Stat. 285, at 288).

³ См.: U.S. Government Accountability Office, Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships, GAO-05-739SP, May 2005; Joseph S. Wholey, Harry P. Hairy and Kathryn E. Newcomer, eds. Handbook of Practical Program Evaluation. 2nd ed. San Francisco, 2004; Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman. Evaluation: A Systematic Approach. 7th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 2004.

В то же время и экономическая наука должна дополнить методы экономического анализа методом нормативного анализа (нормативным методом), основанным на исследовании надлежащего порядка, установленного прежде всего действующим законодательством. С его помощью право изучается как целостная нормативная система, выявляются составные элементы этой системы, определяются связи и отношения между ними. Он позволяет установить, из чего состоит право и как оно функционирует, выявить своего рода анатомию и физиологию права¹. Пренебрежение им ведет к тому, что целый ряд экономически обоснованных предложений по нормативному регулированию различных областей экономических отношений не воспринимается законодательной практикой в силу их юридической некорректности, поскольку они часто не учитывают принципов построения не только системы национального законодательства, но и российской правовой системы в целом. В частности, так было со многими предложениями экономистов по изменению территориального устройства страны, организации системы органов местного самоуправления, оптимизации налогообложения и т. д.

Примером успешного применения нормативного анализа в российской экономической науке могут служить работы В.А. Мау², В.Л. Тамбовцева³, С.Д. Валентея⁴, С.Е. Нарышкина⁵, широко использующих в своих исследованиях нормативный материал российского права.

В рассматриваемом контексте уже оправдали себя апробирование результатов экономико-правовых исследований в ходе экспериментов⁶, позволяющих искусственно воспроизвести экономические явления и процессы с целью их изучения в наиболее благоприятных

¹ См.: Лукич Р. Методология права. М., 1981. С. 191.

² См.: Мау В.А. Экономика и власть: промежуточные итоги. М., 1994; Его же. Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России (1985–1994 гг.). М., 1995; Его же. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России. М., 1996; Его же. Экономика и право. Конституционные проблемы экономической реформы в России. М., 1998; Его же. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М., 1999.

³ См., например: Тамбовцев В.Л. Формальное и неформальное в управлении экономикой. М., 1990; Его же. Государство и переходная экономика: пределы управляемости. М., 1997.

⁴ См., например: Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.

⁵ См., например: Нарышкин С.Е. Указ. соч.

⁶ См.: Экономический эксперимент и право / отв. ред. М.Г. Карпунин. М., 1986.

условиях и дальнейшего практического применения, и постоянное обобщение такого опыта на каждом этапе исследовательской цепи.

Следует отметить достаточно широкое применение за рубежом экономико-правовых экспериментов в разных сферах и на разных уровнях. Наиболее распространенным является принятие локальных актов, ограничивающих применение законодательных норм рамками отдельных регионов или местностей с целью выявления их достоинств и недостатков. Наиболее активно такие эксперименты проводятся во Франции. Так, в 2009 г. было принято два декрета о проведении экспериментов в различных сферах правового регулирования: по децентрации порядка рассмотрения индивидуальных просьб о получении французского гражданства и по регулированию правил ухода за больными при амбулаторном лечении¹.

Очень широко экономико-правовые эксперименты проводятся в Китае. Обосновывая их необходимость, Дэн Сяопин писал на заре экономических реформ: «Некоторые регламенты местных органов власти необходимо сначала попробовать создать, а после, учитывая опыт их применения, принять соответствующий закон для всего государства. Опыт правоприменения может определить последующие изменения и дополнения статьи закона... Быстро лучше, чем медленно»².

Такие эксперименты редко осуществляются в нашей стране. В частности, в городах Великом Новгороде и Твери в 1997–2006 гг. проводился эксперимент по исчислению налога на недвижимость исходя из оценки рыночной стоимости объектов недвижимости³, региональную апробацию проходил ЕГЭ.

Формирование единых методологических подходов в экономико-правовых исследованиях не может осуществляться лишь умозри-

¹ См.: Decret no 2009–1671 du 28 decembre 2009 sur l'experimentation de la deconcentration des decisions individuelles relatives aux demandes d'acquisition de la nationalite franchise; Decret no 2009–1173 du 1er octobre 2009 determinant les modalites de mise en oeuvre des experimentations concernant la permanence de soins en medecine ambulatoire. В США экономико-правовые эксперименты проводятся на всех уровнях власти с целью воссоздания или искусственного конструирования экономического явления или процесса для его изучения и дальнейшего внедрения. Так, еще в 1978 г. Закон о реформе государственной службы предоставил Агентству по управлению кадрами право проводить эксперименты, направленные на совершенствование федеральной государственной службы. При этом были установлены следующие рамки: срок действия экспериментов ограничивается пятью годами; одновременно может проводиться не более 10 подобных экспериментов; они могут охватывать не более 5000 служащих.

² Дэн Сяопин. Избранное. Т. 2. Пекин, 1994. С. 147.

³ См.: Федеральный закон от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери».

тельным путем. Сам процесс выработки методов и их композиции не должен носить форсированный характер. Наиболее продуктивным представляется путь совместной разработки конкретных методик комплексных исследований. Подобная методика, например, была использована при подготовке правовых актов, направленных на повышение эффективности ресурсосбережения, а также потенциальных возможностей совершенствования законодательной базы в целях создания условий для оптимального природопользования¹, в Ленинградской области в 2009 г.

В разработке такого рода методики экономико-правовых исследований проблем государственного и муниципального управления участвуют сотрудники Центра экономико-правовых исследований ИЗиСП². Ими изучаются также механизмы повышения инвестиционного и инновационного потенциала субъектов Российской Федерации.

Современные экономическая и правовая доктрины обладают высокоразвитым понятийно-категориальным аппаратом, оправдывающим себя в ходе как теоретических, так и прикладных исследований.

Совершенствование понятийного аппарата является неизбежным следствием развития отраслевой специализации науки. Идет постоянное обогащение устоявшихся понятий и категорий (например, рынок, конкуренция, инвестиции, предпринимательство и др.). Вместе с тем существуют общенаучные понятия и категории, отражающие основные явления и процессы реального мира. Экономическая и правовая доктрины оперируют общими категориями собственности, управления, ответственности и др. Каждая из них должна иметь четкое и неизменное смысловое значение, иначе будет размыт фундамент науки как таковой и наступит, как это было в одном из библейских сказаний, великое «вавилонское» смешение языков, когда каждый перестает понимать другого.

Общая терминология появляется и путем «юридизации» экономического знания и «экономизации» правового знания. В этом процессе они трансформируются, модифицируются, преобразуются согласно специфике исследуемых объектов в рамках обеих отраслей знания, усиливается взаимовлияние формируемого научного аппарата друг друга: все больше «проникает» экономических понятий в

¹ См.: Дубов В.И. Экономико-правовые аспекты ресурсосбережения: дис. ... канд. эконом. наук. М., 2000.

² См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации. Правовое и экономическое исследование / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

законодательство (появляются легальные определения)¹. Антимонопольное, налоговое, другое так называемое экономическое законодательство – пример «правового заимствования» экономической терминологии. В то же время в экономической науке все чаще оперируют не абстрактными, а легальными понятиями, особенно из частноправового блока российского законодательства.

Следует сказать, что в отдельных случаях некоторые категории и понятия, в равной степени используемые в обеих науках, могут иметь свои различия применительно к конкретным правоотношениям. Так, категория инвестиций в экономической теории может рассматриваться как денежный капитал, а в правоведении – как предприятие, договоры лизинга, факторинга, коммерческой концессии.

Было бы неправильным пытаться прервать традицию каждой из отраслей знания и искусственно конвертировать новые понятия. Это почти предсказуемо сделает их нежизнеспособными. Оперирование понятиями в целях правового оформления экономических явлений должно быть допустимо только при выработке их единого смыслового значения. В первую очередь речь идет о понятиях, предполагаемых к закреплению в законодательстве. Противоречивая правоприменительная практика из-за разного понимания смысла законодательного определения способна не только исказить целевое назначение закона, но и полностью нивелировать его регулятивный потенциал. Достижение согласованности понятий для последующего их законодательного закрепления возможно по мере накопления такого рода научных знаний. Их поэтапное обобщение позволило бы добиться высокой степени гармонизации понятийно-категориальных аппаратов².

3. Критерии измерения эффективности права и актуальные направления экономико-правовых исследований

Соприкосновение права и экономики, предполагающее необходимость комплексных исследовательских подходов, общепризнанно

¹ См., например: федеральные законы от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

² Такой процесс, например, в настоящее время идет при доработке в Государственной Думе Федерального Собрания РФ проекта Федерального закона «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» (законопроект № 344994-5).

проявляется в теме эффективности права. Это направление, как уже отмечалось, имеет сложившуюся научную традицию в правовой доктрине.

Первый этап совпадает с периодом становления социалистического права. Проблема эффективности права в том виде, в каком она имеет место сейчас, еще не становится объектом специального рассмотрения, отсутствует система основных понятий, призванных описать данную проблему в целом, а также система методов анализа и оценки. В условиях неразвитости законодательства основным критерием соответствия преобразований новой системе отношений являлось правосознание представителей политических учреждений. В самой формирующейся юридической практике обращалось внимание прежде всего на социально-политические результаты принимаемых решений и деятельности правоохранительных структур. Отсюда акцент на психологические методы исследования¹.

Вторая половина 30-х – начало 60-х гг. прошлого столетия знаменуют второй этап в развитии представлений об эффективности права, характеризующийся разработкой проблем действенности правового регулирования. Результативность действия сравнительно развитой правовой системы требовала соответствия ей эффективности действия отдельных ее звеньев. Однако под влиянием ряда факторов, главным образом субъективного свойства, исследовательский интерес был привлечен к формально-нормативной стороне права, проблемам непротиворечивости и полноты системы права, правильности и единообразия применения закона. Уже не правосознание, а развивающаяся система правоотношений начала определять развитие права, однако юридическая наука практически не учитывала этого, особенно в сфере экономики. Используемые методы, преимущественно статистического характера, не позволяли отразить действительный социальный эффект правовых норм.

Третий этап, начавшийся в 60-х гг. и продлившийся до конца 80-х гг. XX в., был озаглавлен многоаспектным изучением проблемы, интеграцией всех ранее разработанных методов и формированием теории эффективности права, которая тесно связана с трудами ученых ИЗиСП². Исследования были направлены как на выяснение того, в какой мере нормами права достигается преследуемая законодателем

¹ См. подробнее: Эффективность действия правовых норм. Л., 1977. С. 41–45.

² См.: Никитинский В.И. Указ. соч.; Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Эффективность правовых норм. М., 1980; Эффективность закона. Методология и конкретные исследования / отв. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров. М., 1997.

цель, так и на выявление социального контекста действия правовых норм во всем объеме их связей и опосредования. В этот период были развиты основные понятия теории, специфические приемы и методы определения эффективности.

В связи с проведением экономической реформы 1965 г. возросла роль гражданского законодательства в системе преимущественно административного регулирования экономических отношений, в результате чего предметом широкого обсуждения стали вопросы экономической эффективности права. «Изданные акты подлежали оценке исходя из конкретных норм, принятых за последние годы, а также с учетом общих решений об осуществлении экономической реформы и перестройке управления по отраслевому признаку»¹.

Для формирования рациональной системы актов хозяйственного законодательства требовался научный подход. Он был создан трудами выдающихся цивилистов того времени, которые подчеркивали значение института собственности как основной имущественной предпосылки хозяйственных отношений².

С конца 80-х гг. прошлого века активная фаза исследовательского интереса к эффективности права пошла на спад. Однако развитие новой правовой системы, обусловленное социальными детерминантами, создало определенные предпосылки для следующего этапа развития данной проблемы, новых подходов ее рассмотрения.

Характеризуя исследовательский уровень в сфере определения эффективности, в том числе экономической эффективности права, необходимо отметить достигнутое понимание соотношения между фактическим результатом действия правовых норм и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты³.

¹ Материалы научной конференции «Вопросы систематизации хозяйственного законодательства в СССР» (26–27 мая 1969 г.). М., 1969. С. 22.

² Особенно следует выделить труды И.Н. Петрова, исследовавшего проблему экономической эффективности правовых норм, регулирующих экономические, или, как было принято в то время говорить, хозяйственные, отношения. Им была выявлена закономерность увеличения споров в арбитражной практике, установлены критерии оценки экономической эффективности норм о поставках товаров и продукции хозяйственного назначения. Выводы, к которым пришел И.Н. Петров, касаются корреляции норм об ответственности участников хозяйственных отношений и количества возникающих в хозяйственной практике споров.

³ См.: Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 70–71; Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Указ. соч. В.И. Никитинский отмечал: «Термин «эффект» употребляется в русском языке в значении результата, следствия чего-нибудь. Отсюда эффективность органически связана с результативностью, действенностью мероприятий, правил, систем. Об эффективно-

Имеется также определение понятия экономической эффективности права с позиций радикального экономизма как величины, обратно пропорциональной той доле совокупных общественных издержек, которая связана с правовым регулированием¹. Недостаток такого подхода заключается в том, что эффективность правового регулирования напрямую зависит от сокращения расходов на правоприменительную деятельность, на содержание государственного аппарата и т. п.

Правы авторы, которые объясняют, что эффективность права или какой-либо его отрасли не равна простой совокупности эффективности отдельных правовых норм и институтов, поскольку она не сводится к их сумме². При применении этого подхода к экономике эффективность права и правоприменительной практики реализуется в достигнутом уровне социально-экономического развития страны по сравнению с другими странами, величины национального богатства, благосостояния населения с учетом его численности, размеров территории и роли добывающей промышленности в создании национального дохода.

Изучение эффективности права в целом или отдельной отрасли является весьма сложным процессом, поэтому при проведении конкретных социологических исследований определяется эффективность отдельных норм права. Когда говорят об изучении эффективности права, имеют в виду теоретические вопросы, такие как сущность, общие критерии оценки и элементы эффективности правовых норм. Оценить же качественно эффективность права можно лишь на основе анализа практики применения норм права³.

Существенным продвижением по пути ухода от чисто «атомистического» анализа закона к определению его влияния на регулируемые

сти конкретной нормы права нельзя также судить, абстрагируясь от ее цели. Именно цель правовой нормы является эталоном оценки ее эффективности. Таким образом, можно сделать следующий вывод, что эффективность правовой нормы есть не просто результат, эффект ее действия, а соотношение между этим результатом и социальной целью, положенной в основу правового предписания» (Никитинский В.И. Указ. соч. С. 12–13). В.В. Лапаева, развивая концепцию эффективности права, определяет ее исходя из основной, как она полагает, функции права – быть средством объективного, общесправедливого для конфликтующих сторон разрешения социальных конфликтов (см.: Лапаева В.В. Социология права / под ред. В.С. Нерсисянца. М., 2000).

¹ См.: Добровольский А. Критерии эффективности хозяйственного законодательства // Адкрытае грамадства Інфамацийна-аналітычны бюлетэнь. 1998. № 5.

² См.: Сырых В.М. Социология права. М., 2001. С. 37, 354.

³ См.: Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. М., 1995. С. 163.

общественные отношения является цикл исследований, проводимых под руководством Ю.А. Тихомирова¹. Закон анализируется в системе других регуляторов и в широком социально-экономическом контексте.

Анализ комплекса средств реализации права сочетается с новой трактовкой содержания и циклов правового регулирования в соответствии с этапами социально-экономического развития. Корреляции внутри правовой системы отражают ее корреляции с внешней средой и сложные каналы взаимного воздействия. Учеными были проведены полезные исследования критериев эффективности закона в экономической сфере, позволяющие сделать следующий шаг к выявлению последствий правовых актов².

Впервые обосновано формирование и использование института правового мониторинга, который позволяет не только получать и анализировать информацию о процессах в правовой сфере, но и своевременно корректировать правовые акты, функции и деятельность публичных институтов и бизнес-структур. Но еще предстоит немало сделать, чтобы мониторинг стал мощным каналом обратной связи от общества к правотворческой системе³.

Развитием этих теоретических наработок можно считать постановление Правительства РФ о введении в практику деятельности федеральных органов исполнительной власти обязательной оценки регулирующего воздействия принимаемых актов⁴. Она предполагает выявление в проектах нормативных правовых актов положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Это прежде всего проекты актов, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания),

¹ См., например: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010.

² См.: Тихомиров Ю.А. Действие закона. М., 1992; Правоприменение: теория и практика. М., 2008; Эффективность закона в экономической сфере. М., 2010; Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008.

³ См.: Правовой мониторинг. М., 2009.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства.

Эффективность права была в поле зрения и экономической науки. Ученые обратились к экономическому анализу права еще в начале 60-х гг. прошлого века, т. е. приблизительно в то же время, когда проблема оценки эффективности правовых норм стала основательно изучаться и в отечественном праве¹. При этом под экономической эффективностью понимались результаты, достигнутые введением соответствующего правового регулирования. «В качестве результата, или цели, права могут быть использованы совокупная полезность (предпочтения людей относительно того или иного блага) и совокупное богатство общества»². В связи с этим в отечественной практике оценки экономической эффективности законопроектов преобладает узко «ценовой» подход³.

Расхождение позиций экономистов и юристов в общем подходе к проблеме изучения эффективности правовых норм заключается в том, что экономисты базируют свою оценку на критерии полезности, который хотя и исходит из сравнения полезностей (например, строительство автострადы вызывает протест жителей, по территории участков которых проходит новая дорога, однако в строительстве проявляют заинтересованность жители близлежащих территорий), но не учитывает другие аспекты, влияющие на регулирование избранного круга отношений. В свою очередь, методика определения эффективности права, используемая в юриспруденции, позволяет обратиться к более широкому кругу критериев оценки действия правовой нормы, в основе которых лежит принцип справедливости, и включает систему оценки распределения полученных благ. Таким образом, существует потенциальная возможность более точного измерения эффективности правовых норм.

¹ См.: Хейнман С.А. Экономические проблемы организации промышленного производства. М., 1961; Мендельсон Л.А. Теория и история экономических кризисов и циклов: в 3-х т. М., 1959–1964; Кваша Б. Избранные труды: в 3-х т. Т. 3: Факторы развития экономики. М., 2003.

² Одинцова М.И. Указ. соч. С. 30.

³ Узкий подход хорошо отражен в отечественной практике оценки экономической эффективности законопроектов. Анализу подвергаются прямые и косвенные издержки и затраты, возможные финансовые последствия. В то же время в США «денежная» составляющая не является единственной в финансово-экономическом обосновании законов. Оценке подлежат издержки и преимущества, которые не могут быть оценены количественно.

В основу аналитического синтеза экономики и права целесообразно положить результаты правовой и экономической практики, состоящей, по сути, в прибыльном правоприменении. Поэтому такая методология должна объединять методы анализа экономической эффективности права с правомерностью получения экономических выгод и правовой квалификацией состояний и политики социально-экономического развития. В связи с этим существенное значение имеет не только полезность закона, но и его рыночность, а также реализованность.

Смысл анализа экономической эффективности права состоит в том, чтобы отыскать ту единственную и необходимую связь, которая существует между конкретным правовым решением и желаемым экономическим результатом.

Критерий полезности закона был сформулирован М.М. Сперанским в начале XIX в. во «Введении к Уложению государственных законов», раскрывался в формуле: «Закон должен быть полезен каждому человеку». Это вовсе не означает установления законом привилегий, когда он оказывается полезен лишь некоторым наперед заданным лицам – юридическим или физическим. Такая привилегия противоречит не только доктринам сложившейся современной демократии и влечет отвержение законопроекта парламентом, как только привилегия обнаруживается, но и пресловутому римскому праву периода республиканского Рима. Федеральные законы о государственных корпорациях – образец законоустановления привилегий.

Критерий полезности закона может применяться для характеристики нормативных правовых актов на основе подхода, сформулированного знаменитым ученым-экономистом Вильфредо Парето. Нормативный правовой акт соответствует критерию, если он улучшает положение хотя бы одного субъекта частного права, не ухудшая положения остальных. Для актов публичного права должно соблюдаться требование улучшать положение по меньшей мере одного субъекта как частного, так и публичного права, не ухудшая положения остальных.

Критерий «рыночности» закона означает, что закон способствует созданию условий для формирования рыночной цены, что связано с ростом товарооборота по объему и номенклатуре, а также с увеличением количества конкурирующих на этом рынке поставщиков. Критерий применим к рынкам любого типа, монополизированным или высококонкурентным, будь то рынки услуг жилищно-коммунального хозяйства, публичных услуг, драгоценных металлов, автомобильный и авиационный рынки, рынок рабочей силы, монополизированный профсоюзом, или, как его давно называют в странах

лидирующего развития и только начинают именовать в России, политический рынок¹.

Критерий реализованности закона – жесткий критерий, означающий, что для любого фактического правоотношения любых субъектов, находящихся под определенной национальной юрисдикцией, очевидны регулирующие это отношение законы; что формы реализации этого правоотношения либо соответствуют закону и правомерны, либо не соответствуют закону и квалифицируются на этой основе как правонарушение.

Судебная практика не всегда может дать объективную картину эффективности нормативного предписания, так как увеличение числа споров может быть связано исключительно с простым фактом изменения режима деятельности, хотя большое количество споров может свидетельствовать о недостатках правового регулирования (пробелах в законодательстве, неправильном правовом решении).

Исполнение правовых предписаний обусловливается качеством закона, эффективностью правореализации и в необходимых случаях правоприменением, уровнем правосознания и правовой культуры граждан, действующих в качестве частных либо должностных лиц. В этом контексте едва ли не на первый план выдвигается фактор ресурсной обеспеченности законодательства (финансовой, материальной, организационной, информационной и др.), кстати, наименее разработанный в науке и практике².

Экономически эффективное законодательство не возникает сразу с применением к праву экономических критериев оценки. Напротив, эффективность как качество права и законодательства образуется постепенно, в результате осмысления и освоения истории предъявления требований эффективности к законодательству и правоприменительной практике.

Современные исследования доказывают важность для оценки экономической эффективности законодательства его соответствия концепции развития права³. Концепция может быть выражена в законодательстве в виде основных целевых установок правового регу-

¹ Лауреат Нобелевской премии в области экономики Джеймс Бьюкенен дал определение политике как товару, который сам себя продает (см.: Бьюкенен Дж. Нобелевские лауреаты по экономике. М., 1987).

² См.: Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1–3 июня 2006 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. 11–26.

³ ИЗиСП опубликовал в октябре 2010 г. пятое издание книги «Концепции развития российского законодательства» / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова.

лирования (в преамбуле, в статье, посвященной целям и задачам регулирования), в актах программно-концептуального свойства, которые позволяют прогнозировать направления, пределы и возможные способы реализации государственной политики в законодательстве (доктрины, стратегии, концепции, программы, планы). Практика показывает, что принятие отдельных актов, не соотносящихся с общей линией развития своей отрасли права, существенно снижает его эффективность. Так, долгое время гражданско-правовые отношения в сфере функционирования финансового рынка развивались вне системной связи с основным цивилистическим законом России – Гражданским кодексом. Даже определение понятия «финансовый инструмент» изначально появилось в Налоговом кодексе РФ, что в определенной мере сдерживало формирование правовых основ финансового рынка и его развитие в целом.

Видимо, целесообразно исходить из возможности взаимодополняемости используемых критериев при оценке эффективности правовой нормы¹.

При оценке экономической эффективности права следует различать качественную и количественную оценки. В случае применения последней измерителями эффективности могут выступать как стоимостные, так и натурально-вещественные показатели. Качественная оценка эффективности права (строящаяся на основе количественных показателей) предполагает проводимое по итогам социально-экономического развития за период действия этой нормы изучение принятой нормы. При качественной оценке эффективности права актуализируется важность следования принципу необратимости и однонаправленности времени, согласно которому всякий следующий этап развития есть один из результатов предыдущего.

Одним из первых правил методологии измерения экономической эффективности права является правило о том, что «задачу изучения эффективности нельзя сводить к получению только качественных характеристик (эффективна или неэффективна соответствующая норма) или только количественных оценок относительно объема производства, количества споров и др.».

Неполный и (или) неточный учет законодателем базовых закономерностей общественно-экономического развития, в частности игнорирование приоритета развития промышленности, в особенности обрабатывающей, вполне способен привести к созданию законодательства, хотя и эффективного на ограниченном временном эшелоне

¹ См.: Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Указ. соч. С. 4; Одинцова М.И. Указ. соч. С. 44.

количественно, но качественно неэффективного в историческом измерении.

При оценке экономической эффективности представляется возможным различать прогнозную и ретроспективную оценку эффективности того или иного правового акта или законодательства в целом. О прогнозной оценке представляется возможным вести речь на стадии подготовки законопроекта и только в тех случаях, когда существует достаточная для получения относительно точного прогноза статистическая база, дополненная информацией о существующей и прогнозируемой конъюнктуре соответствующего рынка. Не менее важной представляется возможность ретроспективной оценки законодательного акта по прошествии некоторого времени с момента его принятия: анализируя ход реализации принятой правовой нормы, законодатель получает возможность развития законодательства в необходимом направлении, сопровождаемую предпосылкой к точному прогнозированию результатов.

В условиях рыночной экономики меняется соотношение публичного и частного интереса. Речь идет не столько о характере самих правовых актов, как это было в спорах по хозяйственному праву, сколько о характере регулируемых отношений. Это важно учитывать в условиях рынка, когда отношения государства с частным лицом не должны и не могут подчиняться особому режиму, так как это приводит к нарушению условий конкуренции и разрушению самого рынка.

Основным принципом оценки эффективности правовой нормы, например в отношениях государственно-частного партнерства, является не столько социальный эффект данной нормы, сколько удовлетворение частного интереса, присутствующего в правовых формах, используемых для достижения социальной цели.

Экономические реформы в современный период требуют частной инициативы и максимального использования частных источников финансирования. Государственно-частное партнерство опосредуется самыми разнообразными организационно-правовыми формами, регулируемые частным правом. Обычно социальный эффект обеспечивается обращением к самой правовой форме государственно-частного партнерства, а частный интерес защищается закреплением достигнутого баланса интересов. В настоящее время в существующих правовых формах государственно-частного партнерства частный интерес не получает достаточной степени защиты.

Важным методологическим правилом оценки эффективности правовой нормы является правило о необходимости учитывать много-

образе целей, которые преследуются при принятии той или иной нормы. Развитие законодательства только в свете правильно избранных устойчивых целей и целевых установок способствует наиболее полноценному раскрытию его регулятивного потенциала.

Разные стороны проблемы обеспечения целевого развития права и законодательства всегда представляли интерес для правовой науки¹. Согласно классической теории оценки эффективности правовых норм, существующей в российском праве, следует учитывать деление целей на функциональные и предметные, на материальные и юридические². Это деление необходимо иметь в виду при проведении комплексных экономико-правовых исследований.

Цель как идеальное выражение будущего в настоящем пронизывает все содержание права как системы юридических норм, регулирующих соответствующие общественные отношения. Получая в нем свое отраженное выражение, цель стимулирует, организует, направляет практическую деятельность субъектов права по пути ее претворения в жизнь³.

Цели права и законодательства находятся за пределами правовой материи, хотя часть из них непосредственно формируется в ней. В советской литературе единодушно признавалось юридическое значение закрепленных в праве и пронизывающих его руководящих идей, отражающих объективные закономерности и потребности общественного развития, среди которых в конечном счете определяющую роль играла экономика⁴.

При оценке целей правового регулирования необходимо ориентироваться не только на правомерность поведения людей, но также и на практический материальный результат, который получают сориентированные должным образом люди. Эффективность правовых норм, преследующих юридические цели, измеряется правомерностью

¹ См., например: Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1881; Керимов Д.А. Категория цели в советском праве // Правоведение. 1964. № 3; Орлов В.Н., Экимов А.И. Цель в норме социалистического права // Правоведение. 1968. № 5; Самощенко И.С., Никитинский В.И. Цели правовых норм – масштаб оценки их эффективности // Ученые записки. ВНИИСЗ. М., 1969. Вып. 19. С. 52; Михайлова М. Цел и целесообразность в правото. София, 1983; Чулюкин Л.Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984.

² См.: Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Указ. соч. С. 36.

³ См. подробнее: Насырова Т.Я. (Хабриева Т.Я.). Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988. С. 13–27.

⁴ См.: Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства (юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР). М., 1967. С. 140–141.

(законностью) поведения, юридико-техническим уровнем законодательства, его упорядоченностью.

При обсуждении проблемы экономической эффективности права возникает вопрос о взаимной противоречивости общественных, групповых и личных интересов. Выступая в соответствии с демократической процедурой делегирования полномочий по государственному управлению от имени всего общества, государство вправе предложить и законодательно проводить законопроекты в сфере экономического и социального развития. Но, подобно тому, как это происходит с кривой Лаффера (хрестоматийный график, иллюстрирующий зависимость величины собираемых налогов от ставки налогообложения), чрезмерное стремление к экономической эффективности может привести к непредсказуемым экономическим и социально-политическим последствиям.

Решение задач модернизации экономики требует дальнейшего развития исследований в области измерения экономической эффективности права с учетом имеющегося арсенала экономической и юридической наук. Это означает преодоление «узкого» подхода к составу критериев, принятому экономической наукой, и ограниченности методов сугубо юридического анализа правовых актов, выработку общих требований интегративной оценки экономической результативности правовых норм и институтов.

Эффективность права является одним из ключевых средств обеспечения инновационной экономики и модернизации. Речь идет об отказе от традиционно-общего представления об актах как таковых и о формировании такого механизма правового регулирования, в котором бы сочетались оценки регулирующего воздействия при подготовке правовых актов, анализ корреляции между разными средствами правового воздействия и различными элементами экономической системы, действие института правового мониторинга, разработка прогнозных оценок меняющихся правовых циклов.

Практика экономико-правовых исследований ширится. Примером творческого союза ученых юридического и экономического профиля может служить деятельность Центра экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления ИГиСП, который провел научные исследования по темам: «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации» (2007); «Иностранные инвестиции и ключевые направления развития российской экономики» (2007); «Комментарий к Федеральному закону «О банках и банковской деятельности» (2008); «Совершенствование межбюджетных отношений на региональном уровне» (2008); «Оценка возможно-

стей субъектов Российской Федерации по проведению активной инновационной политики» (2008); «Проблемы оплаты труда на промышленных предприятиях и механизмы реализации новых систем заработной платы» (2008); «Финансово-кредитные механизмы обеспечения экономического роста в регионах» (2008); «Интеллектуальные ресурсы нации: возможности и пределы правового регулирования» (2009); «Правовое обеспечение инновационной деятельности» (2009); «Иностранные инвестиции и развитие экономики России» (2010).

В перспективе представляется возможным перейти от узкого практицизма совместных исследований к реализации такого научного направления, как экономико-правовая прогностика, которое в дальнейшем должно стать необходимой частью механизма долгосрочного планирования и прогнозирования социально-экономического развития страны.

Это предполагает решение следующих научных задач.

1. Разработка теории и методологии экономико-правовых исследований:

- установление социально-экономических факторов (условий), определяющих реальную исполняемость нормативных правовых актов, а также меры их позитивного воздействия на хозяйственные и социальные процессы в обществе;
- разработка методологии долговременного прогнозирования, предвидение социально-экономических последствий тех или иных правовых новаций;
- построение модельной схемы «экономического обоснования» в законотворческом процессе;
- выявление таких ситуаций в экономике, при которых становится необходимым внесение изменений в те или иные нормативные правовые акты;
- обоснование тех новых законов, иных нормативных правовых актов (или дополнений к действующим), потребность в которых диктуется назревающими или перспективными изменениями в экономике, равно как и тех новых задач в экономике и в социальной сфере, которые должны быть решены этими нормативными правовыми актами.

2. Правовое обеспечение экономической интеграции межгосударственных объединений (СНГ, Таможенный союз и т. д.):

- совершенствование порядка принятия и действия общих норм и технико-экономических нормативов;
- анализ влияния общих норм на национальное законодательство и деятельность государственных органов, а также процедур рассмотрения споров.

3. Развитие экономико-правовых основ федеративных отношений:
 - развитие «базовой модели» российского федерализма (соотношение симметрии и асимметрии федеративных отношений, централизации и децентрализации; перспективы укрупнения субъектов Федерации; усиление роли федеральных округов);
 - совершенствование экономико-правовых подходов оптимизации разграничения полномочий Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления;
 - совершенствование финансово-бюджетных и иных механизмов экономического выравнивания среди регионов России и их отражение в федеральной политике регионального развития.
4. Экономико-правовой анализ муниципальной реформы:
 - ретроспективный экономико-правовой анализ этапов муниципальной реформы;
 - обоснование прогнозов по развитию институтов местного самоуправления, укреплению их экономической, в том числе финансово-бюджетной, базы.
5. Совершенствование экономико-правовых основ инвестиционной и инновационной политики:
 - анализ экономического содержания и правовой формы национальной инновационной системы в свете модернизации страны, различных видов субъектов инновационной деятельности, их экономической роли и правового статуса;
 - обоснование возможностей усиления роли субфедеральных органов управления в активизации всех видов инновационной деятельности, в том числе через создание региональных и местных зон (территорий) инновационного развития;
 - определение путей усиления роли малых форм инновационной деятельности (малых и средних инновационных предприятий).

Инновации и инновационная деятельность: понятие и правовые основы¹

§ 1. Многоаспектность инноваций и инновационной деятельности. Нормативно-правовые основы

Современный мир находится на совершенно новом качественном этапе, в котором инновация выступает как движущая сила обществен-

¹ Глава 2 в кн.: Право и инновационная деятельность / Научный совет по Программе фонд. исслед. Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания». М.; СПб.: Нестор-История, 2011. С. 58–86.

но-экономического развития. Этот этап характеризуется крупными инновациями в технической и социальной сферах. Инновация, как отметил нобелевский лауреат в области экономики Й. Шумпетер¹, есть исторически бесповоротное изменение способа производства вещей. С учетом того, что инновации приобрели массовый характер, они стали представлять собой глобальное явление, влекущее модернизацию большинства общественных отношений, обновление всего общества. Сама динамика развития общества и творческая природа человека, стремящегося к постижению окружающего мира, к новым знаниям, порождают инновацию, без которой возможно лишь «застывшее общество», общество, которое погибает без движения вперед.

Мировой финансово-экономический кризис, явственно обнаружившийся в 2008 г., может лишь временно приостановить процессы обновления в некоторых сферах общественной жизни, но прервать их совсем не в состоянии. Более того, кризис является иногда стимулом инновации, которая в качестве скрытых внутренних резервов становится одной из мер выхода из кризиса.

Именно поэтому обращение к проблеме инноваций стало еще более популярным в последние годы. Подготовлено немало исследований, посвященных инновации (особенно в сфере экономики и социологии²), в технических и гуманитарных вузах существуют специализированные курсы (например, инноватика в педагогике).

Анализ научной литературы и нормативных правовых актов свидетельствует о том, что в настоящее время сложились два подхода к пониманию инноваций и, соответственно, инновационной деятельности: широкий и узкий. Исторически первым возникло узкое понимание инноваций, которое продолжает господствовать в современной российской экономике и отождествляет инновационную деятельность исключительно с разработкой и внедрением новых или усовершенствованных продуктов и технологических процессов.

По мнению М.В. Волынкиной, представители экономической науки при попытке дать определение понятия «инновация» используют чисто филологический подход: сущность понятия с содержательной стороны раскрывается ими через функции, благодаря чему опреде-

¹ См.: Шумпетер Й. Теория экономического развития. М., 1982.

² См.: Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: национальный доклад. М., 2008; Кузык Б.Н. Инновационное развитие России: сценарный подход // Вестник Российской академии наук. Т. 79. 2009. № 3; Ракитов А.И. Наука, образование, инновации: стратегическое управление. М., 2007; Инновационный путь развития для новой России. М., 2005; и др.

ляется место инноваций, их роль и назначение в экономической системе государства; в определениях преобладают технические характеристики, отражающие область применения специальных (экономических) знаний¹.

В результате в экономических исследованиях превалирует узкое восприятие инноваций как изменений, проводимых с целью внедрения и использования новых видов потребительских товаров, новых производств, транспортных средств, рынков и форм организации в промышленности².

Негативная сторона данного подхода, помимо прочего, состоит в том, что при подобном понимании практически вся деятельность любого успешно функционирующего хозяйствующего субъекта автоматически становится инновационной.

Попытки дать правовое определение понятиям «инновация» и «инновационная деятельность» предпринимались на федеральном уровне еще в начале 1990-х гг.³ Был подготовлен проект федерального закона «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике» (1999 г.), который был отклонен Президентом Российской Федерации в связи с неопределенностью предмета правового регулирования и декларативностью данного акта.

Концепция инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 832, определяет инновацию как конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности. Закон г. Москвы от 7 июля 2004 г. № 45 «Об инновационной деятельности в г. Москве» также рассматривает инновацию как продукцию инновационной деятельности и понимает под ней внедренные научно-технические или научно-технологические достижения, освоенные в производстве новые или усовершенствованные товары, услуги либо технологические процессы.

Исходя из выше рассмотренных правовых норм, можно считать, что инновация в узком значении этого понятия представляет собой

¹ См.: Волюнкина М.В. Правовое регулирование инновационной деятельности // Проблемы теории. М., 2007. С. 64.

² См.: Шумпетер Й. Указ. соч.

³ В 1991 г. были приняты Положение о государственной инновационной программе и Типовое положение о дирекции национальной инновационной программы (утв. постановлением Совмина РСФСР от 27 марта 1991 г. № 171).

созданное с использованием новейших научных достижений и внедренное на рынок или в практическую деятельность новшество, воплощенное в новых товарах (работах, услугах) или процессах. Неизбежным следствием узкого подхода к пониманию инноваций становится акцентирование внимания на таких ее признаках, как новизна и коммерциализация, т. е. применение инновации в практической деятельности и введение в гражданский оборот.

Переход отечественной экономики на инновационный путь развития должен сопровождаться принятием системы нормативных актов, направленных на стимулирование инновационной деятельности и инноваций. По сути, речь идет о создании новой межотраслевой группы норм, призванных обеспечить наиболее благоприятные правовые и экономические условия инновационной активности множества субъектов. В связи с этим чрезвычайно важно выявление наиболее существенных признаков инноваций и инновационной деятельности, отграничение их от смежных явлений (новшество, модернизация и т. п.) и на основе этого правильное определение нормативного значения понятий «инновация», «инновационная деятельность», «инновационные отношения» и др.

Практика показала, что инновации возможны практически в любой сфере деятельности, включая образование, культуру, творчество в его самом широком понимании. И данное обстоятельство уже нашло отражение в правовом регулировании. Так, в Федеральном законе от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (подп. 1.1 п. 1 ст. 9) предусматривается, что федеральный университет – высшее учебное заведение, которое реализует в том числе инновационные образовательные программы. Причем именно этот критерий является определяющим, отличающим данный вид высшего учебного заведения от других (университет, академия, институт). Подготовка в таких университетах ведется на основе современных образовательных технологий, цель применения которых – комплексное социально-экономическое развитие региона. Таким образом, суть инновации видится в практическом результате – социально-экономических показателях развития региона.

В Федеральном законе от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» не только активно используется определение «инновационная деятельность», но и предусмотрены новые виды образовательных программ – инновационные программы, новые виды учебных заведений – инновационные лицеи.

В постановлении Правительства РФ от 4 февраля 2008 г. № 45 «О Российской академии образования» в качестве предмета деятельности в числе основных задач Российской академии образования названы участие в проектировании, апробации и экспертизе образовательных инноваций, экспертиза педагогических инноваций. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2006 г. № 89 «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы», внедрение инновационных программ рассматривается как реализация комплекса мероприятий по созданию и внедрению новых качественно усовершенствованных технологий, методов и форм обучения.

Необходимость поддержки инновационных процессов в области культуры подчеркивается и в статусных постановлениях Правительства Российской Федерации о федеральных органах исполнительной власти в области культуры (Министерстве культуры Российской Федерации, Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия).

В сфере здравоохранения термин «инновация» в соответствующих правовых актах встречается редко, однако созданы организационные основы для инновационной деятельности, например Межведомственный аналитический центр социальных инноваций Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию.

Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития принято Методическое руководство по комплексной оценке эффективности инновационной деятельности аптечного предприятия.

Активно развивающееся в настоящее время законодательство субъектов Российской Федерации об инновациях и инновационной деятельности свидетельствует об использовании в правовом регулировании данных отношений как широкого, так и узкого подхода к пониманию инноваций.

Так, акты, традиционно связывающие инновацию и коммерческий результат, свидетельствуют об узком понимании инновации и имеются в Москве, Республике Башкортостан (Закон Республики Башкортостан «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан»), Ярославской области (постановление Губернатора Ярославской области от 22 июня 2007 г. № 572 «О стратегии социально-экономического развития Ярославской области до 2030 года»), иных субъектах Российской Федерации.

В то же время Закон Омской области от 24 июня 2004 г. № 157 «Об инновационной деятельности на территории Омской области» в качестве объектов инновационной деятельности указывает на новые процессы в различных сферах деятельности человека, обеспечивающие социально-экономические и экологические эффекты от их реализации, а также новые и значительно улучшенные услуги различного характера.

Помимо единичных примеров широкого подхода к понятию «инновация» на уровне федерального законодательства следует отметить все более активное его использование в актах международного права, в законодательстве субъектов Федерации, законодательстве зарубежных государств.

Данный подход к пониманию инновационных процессов, которые в глобальном плане все чаще связываются с процессом обновления, демонстрируется в международном и зарубежном праве. В справочном пособии «Oslo Manuel» Организации экономического сотрудничества и развития (OECD), подготовленном в 2005 г. при участии Европейской Комиссии и Статистической службы Европейского Союза (Eurostat)¹, даны следующие определения инновации и инновационной деятельности: «Инновация – внедрение какого-либо нового или существенно улучшенного продукта (товара, услуги) либо процесса, нового маркетингового метода или нового организационного метода в существующую практику ведения бизнеса, организацию производственного процесса или внешние отношения». Некоторые виды инновационной деятельности сами представляют собой инновацию, другие необходимы для реализации инновации.

Терминология, предложенная Организацией экономического сотрудничества и развития, была использована в актах большого числа государств, например в Инновационной стратегии, утвержденной Правительством Канады в феврале 2002 г. Эта терминология используется и во многих нормативных правовых актах Европейского Союза (в частности, в Лиссабонской стратегии роста и трудоустройства 2005 г. и в тех актах, которые направлены на ее реализацию).

Органы *Европейского Союза* в основном придерживаются вышеуказанной терминологии. Но в ряде актов дается еще более широкая

¹ Organization for Economic Cooperation and Development. Oslo Manual. The Measurement of Scientific and Technological Activities. Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. Первое издание было осуществлено в 1992 г. Справочное пособие неоднократно переиздавалось. Последнее издание было опубликовано в 2005 г.

трактовка инновации и инновационной деятельности. Так, в Решении Совета Европейского Парламента от 25 января 1999 г. «Об утверждении специальной программы исследований, технологического развития и содействия инновациям и поощрения участия средних и малых предприятий» указывается, что «инновация является ключевым фактором, обеспечивающим конкуренцию промышленности, возобновляемое экономическое и социальное развитие и создание рабочих мест. Это комплексный феномен, который включает многих участников (фирмы, университеты, исследовательские центры, финансовые учреждения и т. д.) и является важным компонентом развития поведенческих установок и общей социальной динамики».

Еще более широко определяет сущность инноваций как общественного явления Решение Европейского Парламента и Совета от 24 октября 2006 г. № 1639 «Об утверждении рамочной программы конкурентоспособности и инноваций», согласно которому выделяется новый вид инноваций – «экоинновации» (экологические инновации), которые, помимо прочего, включают действия по внедрению экологических технологий и деятельность, ориентированную на защиту окружающей среды.

Развернутые формулировки понятий «инновации», «инновационная деятельность» содержатся в законодательстве многих государств. И, что важно подчеркнуть, крайне редко они акцентируют вопросы «коммерциализации» или извлечения прибыли. Практически повсеместно инновации, инновационная деятельность, инновационное развитие рассматриваются в более широком экономическом, социальном и духовном контексте. При этом указывается, что инновационная деятельность может включать в себя научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы, приобретение нового оборудования для использования в усовершенствованном технологическом процессе, приобретение прав на использование новых технологий, применяемых в инновациях, организацию производства, в том числе пусконаладочные работы, а также маркетинговые исследования, подготовку и обучение кадров, посредническую деятельность, направленную на создание и внедрение инноваций.

Конструирование правовых моделей инновационной деятельности невозможно без изучения практики инновационной деятельности различных органов власти и хозяйствующих субъектов. В ряде министерств и ведомств Российской Федерации сложились собственные подходы к пониманию и регулированию инновационной деятельности. При этом в Министерстве промышленности и торговли Россий-

ской Федерации под инновациями понимается создание нового товара (продукта, технологии), его производство, выпуск, реализация и получение коммерческого эффекта. В Министерстве транспорта Российской Федерации под инновациями понимается творческая деятельность, связанная с выработкой новых идей и созданием на базе этих идей проектов федеральных законов или иных нормативных правовых актов, направленных на усовершенствование методов государственного регулирования.

Таким образом, в первом случае налицо узкое понимание инновационной деятельности *как процесса создания нового товара (продукта, технологии) – от формирования идеи до освоения производства, выпуска, реализации и получения коммерческого эффекта*. Во втором – широкое понимание инновационной деятельности *как любой продуктивной творческой деятельности, связанной с выработкой новых идей и соответствующих средств их реализации, направленных на создание нового, неизвестного ранее нематериального блага*.

Как показал анализ научных исследований за последние два года, проведенных по заказу Министерства промышленности и торговли, 97% всех работ выполнено по темам, предполагающим новшества технического и технологического характера (включая покупку лицензий на новое производство), и только 3% – по организационно-управленческим процессам, которые могут содержать новшества. К таким процессам относились: подготовка кадров по обучению «узких» специалистов по принципу «обучение на рабочем месте»; совершенствование организации производства или процедур по оказанию услуг в подведомственных Министерству центрах сертификации и лабораториях; стандартизация новых (обновленных) продуктов или технологий; исследование состояния правового регулирования в порученной Министерству сфере, экспертиза проектов технических регламентов и т. п.

Для осуществления инновационной деятельности в области железнодорожного транспорта, осуществляемой ОАО «Российские железные дороги» (далее – РЖД), создано несколько специализированных подразделений: Центр инновационного развития (в качестве филиала РЖД), Департамент технической политики, Совет главных инженеров РЖД, Координационный совет по вопросам управления интеллектуальной собственностью, Центральная научно-техническая библиотека. Анализ документов об этих структурах показал, что в РЖД создана определенная система управления инновационными процессами, в ко-

торой определены субъекты управления, этапы подготовки и разработки инновационных предложений, «прохождения» этих предложений от идеи (возникновения) до реализации, «завершения» предложения (идеи) в качестве инновации своего жизненного цикла (до внедрения в производство, массовое тиражирование и т. д.).

Эта система представляет собой замкнутый цикл «прохождения» инновационных продуктов и технологий, который работает, можно сказать, «в автоматическом режиме», имея в полном объеме информационное обеспечение об инновационной деятельности в сфере железнодорожного транспорта в России и за рубежом, что позволяет обеспечивать РЖД внедряемость результатов, полученных по научно-исследовательским работам (НИР) и НИОКР, почти в 100% случаев. Этому способствует и то, что процент (степень) внедряемости результатов определяется еще до начала работ, до утверждения тем НИОКР.

В юридическом плане инновационная деятельность в РЖД обеспечена в полном объеме: имеется распоряжение РЖД от 25 мая 2006 г. № 1048р «О порядке организации приемки работ, предусмотренных Планом научно-технического развития ОАО «РЖД»; распоряжение «Об утверждении стандарта ОАО «РЖД» «Инновационная деятельность. Стадии жизненного цикла и паспортизация инновационного проекта», которым введено в действие несколько стандартов по инновационной в РЖД деятельности¹. Эти стандарты разработаны и оформлены в соответствии с ГОСТ Р 1.4-2004, ГОСТ Р 1.5-2004. Объектом стандартизации в них являются процессы менеджмента в РЖД, а целью создания – установление единых корпоративных требований РЖД к паспортизации инновационных проектов на разных стадиях их жизненного цикла.

Можно отметить, что на практику инновационной деятельности государственных органов и хозяйствующих субъектов существенно влияет отсутствие единообразного понимания двух важнейших понятий – «инновация» и «инновационная деятельность», а также легальное их закрепление в нормативных правовых актах высокой юридической силы.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов и практики функционирования отдельных хозяйствующих субъектов продемонстрировал наличие широкого подхода к определению сущности инноваций. Исходя из этого инновацию следует рассматривать как

¹ Распоряжение РЖД от 28 ноября 2008 г. № 2712р. Данных об официальном опубликовании нет.

продукт любой деятельности, связанной с выработкой новых идей и соответствующих средств их применения на практике, направленных на создание новых, не известных ранее материальных и нематериальных благ, качественно улучшающих свойства существующих продуктов и процессов.

При данном подходе упрощенно и ошибочно понимать все виды инноваций исключительно как равнозначные и равноуровневые явления. Инновация в производстве стиральных машин и инновация в квантовой физике – это элементы одной системы инноваций, но имеющие разные социальные и правовые последствия, разные (в том числе правовые¹) характеристики.

Если инновации первого порядка (технологические нововведения, технические усовершенствования) могут быть признаны в качестве таковых и сегодня, то инновации более высокого уровня (научные открытия) могут стать инновационным продуктом даже не в настоящей, а следующей научно-технической революции. По ряду причин (в том числе и по уровню технологии) они не могут использоваться на практике в настоящее время или в ближайшей перспективе, для целей коммерческой реализации они непригодны, но в отдаленной перспективе могут коренным образом перевернуть экономику отдельных государств, социальную структуру общества.

§ 2. Правовое определение понятия «инновация»

В программных документах последних лет (например, в Стратегии социально-экономического развития России на период до 2020 года), в платформах политических партий, выступлениях руководителей органов государства проблемам инноваций уделяется первостепенное внимание, а перспективы развития России все больше связываются с инновационной деятельностью. Так, в Послании Президента Российской Федерации Д. Медведева подчеркнуто, что Россия должна стать страной, благополучие которой обеспечивается не столько сырьевыми, сколько интеллектуальными ресурсами: «умной» экономикой, создающей уникальные знания, новые вещи и технологии, которые позволят выйти на новый технологический уровень, обеспечить лидерские позиции².

¹ Большинство фундаментальных открытий не могут стать и не становятся объектом патентования, чего не скажешь о любом усовершенствовании техники.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.

Анализ того значения, в котором используется термин «инновации» в ряде нормативных правовых источников, позволяет обосновать широкий подход, более комплексно и системно рассматривающий инновацию.

Однако унифицированному использованию данного термина в подобном широком понимании препятствует отсутствие комплексности в правовом осмыслении явления. Так, проблемы инноваций стали предметом исследования лишь отдельных юридических наук: гражданского права – преимущественно с позиций права интеллектуальной собственности; административного права – с позиций закрепления соответствующих полномочий органами власти и реализации этих полномочий.

Представляется продуктивным путь познания, исходящий из признания нормативного правового использования термина «инновация» и в зарубежном, и в российском законодательстве. Поэтому сейчас уже не может идти речь об отрицании или о признании необходимости обращения внимания права на инновацию как общественное явление – нужно создать соответствующее этому явлению доктринально-правовое обоснование.

Уже сегодня можно выделить некоторые элементы правового обоснования концепции инноваций: 1) понятие инновации; 2) критерии отграничения инноваций от иных смежных явлений и процессов; 3) юридически значимые признаки инновации; 4) правовые последствия использования в юриспруденции и законодательстве понятия «инновация».

В силу того что в настоящее время правовые исследования в области инноваций крайне немногочисленны, отсутствует как единство в научном понимании (осмыслении) инновации в качестве *общественного феномена*, так и его официальная дефиниция (на уровне норм федерального закона общего характера). Разработка правовой доктрины инноваций представляет собой научную задачу перспективного характера по возможно более полному определению элементов этой доктрины.

Как известно, задача любой теории состоит в обобщении данных и выводов, накопленных специальными науками. В фактическом материале для теоретических обобщений сегодня недостатка нет, но сами выводы весьма разнородны.

Так, некоторые авторы вообще отрицают уместность использования даже термина «инновация» в юридических документах. И.В. Лек-

син считает его внеправовым, ибо, по его мнению, нельзя его юридически определить подобно невозможности юридически определить красоту или богатство¹. Другие авторы (С.А. Авакьян) полагают, что это понятие можно использовать в законодательстве, хотя определения не предлагают. Третья группа авторов считает, что в правовом смысле термин «инновация» неясен, так как с позиций Гражданского кодекса РФ под инновацией можно подвести любое практически выгодное усовершенствование.

В настоящее время имеются многочисленные определения понятия «инновация», содержащиеся в специальных законах об инновации, а также в перспективных планах инновации, принятых во многих субъектах РФ, некоторых зарубежных странах (Молдавия, Украина и др.), в отдельных международно-правовых документах. В том числе в силу множественности дефиниций единого, признанного всем научным сообществом понятия «инновация» так и не сложилось, отсутствует комплексное правовое осмысление проблемы самостоятельности инновации как явления. Последнее невозможно без разработки правовых оснований для отграничения инноваций от смежных явлений.

Для формулировки определения понятия важно найти критерии отграничения категории «инновации» от иных смежных явлений и процессов, например от понятия нововведение (новшество).

Отграничение инноваций от нововведений имеет первостепенную важность. Понятия «нововведение» и «инновация» в справочной литературе обозначены как синонимы, суть которых состоит в процессе создания, распространения и использования новшества².

Если в экономической литературе значительный интерес вызывает проблема экономики инноваций как особой формы экономических отношений, возникающих по мере смены индивидуального общества новым³, и описания признаков этой экономики⁴, то в правовых актах⁵ наряду с инновацией говорится о новации (новациях).

¹ См.: Лексин И.В. Роль правового регулирования в формировании и реализации государственных планов // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 21–22.

² См.: Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.; СПб., 1997. С. 416, 705.

³ См.: Инновационный путь развития для новой России. М., 2005. С. 16.

⁴ См., например: Валентей С.Д., Нестеров Л.И. Развитие общества в теории социальных альтернатив. М.: Наука, 2003.

⁵ Например, в Законе Пермского края 2008 г. об инновационной деятельности.

В правовом смысле эти термины также иногда рассматриваются как тождественные¹, что, на наш взгляд, не совсем верно.

Истоки подобного рассмотрения заложены в постановлении Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 832 «О Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 годы», в котором термины «инновация» и «нововведение» рассматривались как тождественные. Однако впоследствии термин «нововведение» не исчез полностью из правового регулирования, полной замены термином «инновация» не произошло. Так, в законах Адыгеи, Башкортостана, Бурятии, принятых в 2008 г., инновация рассматривается как нововведение и обозначает не только деятельность или результат, но и новый усовершенствованный продукт.

Данное обстоятельство требует провести соотношение рассматриваемых понятий, с тем чтобы при формулировании правовой дефиниции понятия «инновация» избежать их смешения.

Даже при поверхностном взгляде на эти явления ясно, что инновация отражает скорее более значимые по своим последствиям процессы, нежели просто появление новых продуктов, услуг, новых качеств знакомых всем вещей.

Качество новизны (усовершенствованности), отмечаемое в таких определениях, бесспорно улучшает их, но отождествление новизны и усовершенствованности вряд ли правомерно. Новый продукт может быть более примитивным, чем предыдущий. Будет ли в этих случаях упрощение являться инновацией только потому, что данный продукт новый?

Исходя из этого, при определении инновации следует учитывать, что инновация – это деятельность в ходе поступательного, прогрессивного движения человечества вперед по пути научно-технического прогресса. В противном случае новое не станет инновационным.

Несмотря на то что некоторые виды инновационной деятельности сами являются инновацией², инновацию и инновационную деятельность следует рассматривать как нетождественные явления.

В справочниках международных организаций определения инновации и инновационной деятельности также отличаются друг от друга. В ранее упомянутом справочном пособии «Oslo Manual» предпри-

¹ В Законе об инновации Адыгеи, Бурятии, Ивановской области 2008 г. и в некоторых других законах слово «нововведение» поставлено в скобки для разъяснения термина «инновация».

² Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition. P. 47. См.: сайт ОЭСР <http://www.oecd.org>

нята попытка отграничения инноваций от инновационной деятельности. Если инновация – это внедрение какого-либо нового или существенно измененного продукта (товары, услуги), процесса, маркетингового или организационного метода в существующую практику ведения бизнеса, организацию производства или внешние отношения, то инновационная деятельность – любые научные, технологические, организационные, финансовые и иные меры, которые приводят или могут привести к осуществлению инновации. Полагаем, что в данном случае правильно выявлена суть: инновация – это не процесс, а его результат, сам же процесс подразумевает множество разнородных отношений, регулируемых нормами различных отраслей права.

Российское законодательство содержит определение «инновационная деятельность». Согласно постановлению Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 832 «О концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 годы»¹ инновационная деятельность – это процесс, направленный на реализацию результатов законченных научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности, а также связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки.

Однако данный подход, как было отмечено выше, является узким и не учитывает, что инновационная деятельность не ограничивается только научно-технической сферой. При доктринальном определении инновации не следует в качестве основы использовать те сложившиеся подходы (и готовые определения), где инновация отождествляется с инновационной деятельностью. Таковы, например, определения законов Челябинской области от 28 мая 2008 г. («инновация – конечный результат инновационной деятельности» – ст. 2) или Ивановской области 2008 г. («инновация (нововведение) – результат инновационной деятельности, предназначенный для реализации», – ст. 1). Нередко такие определения не имеют содержательного характера и являются лишь игрой слов: инновация определяется через инновационную деятельность.

К инновациям часто относят объекты гражданских прав (открытия, изобретения и т. д.). Круг охраняемых гражданским правом результатов интеллектуальной деятельности включает: 1) произведения науки, литературы и искусства; 2) программы для электронных вы-

¹ СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3886.

числительных машин (программы для ЭВМ); 3) базы данных; 4) исполнения; 5) фонограммы; 6) сообщение в эфир или по кабелю радио- или телепередач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания); 7) изобретения; 8) полезные модели; 9) промышленные образцы; 10) селекционные достижения; 11) топологии интегральных микросхем; 12) секреты производства (ноу-хау); 13) фирменные наименования; 14) товарные знаки и знаки обслуживания; 15) наименования мест происхождения товаров; 16) коммерческие обозначения.

Несомненно, что все они к разряду инноваций отнесены быть не могут (например, коммерческое обозначение, фирменные наименования, фонограммы и т. п.), поскольку не отвечают понятию инноваций даже в узком значении; некоторые могут быть рассмотрены как инновации в узком значении (изобретения, полезные идеи, селекционные достижения), но чтобы те или иные из перечисленных объектов гражданских прав перевести в разряд инноваций в широком смысле, они должны соответствовать ряду признаков.

Для определения понятия «инновации» важно установить юридически значимые признаки этого явления. Выделение признаков инновации позволит не только более структурированно и глубоко взглянуть на данное явление, но и дифференцировать наиболее существенные черты инновации с точки зрения различных правовых последствий.

Среди этих признаков: 1) новизна; 2) практическая применимость; 3) общественная значимость; 4) сфера применения; 5) субъект инновации.

Новизна. Инновация – всегда создание нового. При этом инновацией может быть лишь то усовершенствование продукта или процесса, которое позволяет рассматривать их как новое явление. В имеющихся определениях инновации всегда отмечается элемент новизны (или усовершенствования, не одно и то же), *но очень редко привлекается внимание к качественному, сущностному характеру новизны.* Однако в определениях отсутствует указание на новое знание, творческую деятельность человека или коллектива людей, результатом чего является новое качество продукта. Инновация – это новый подход к явлению, оценка его с иных позиций, что приводит к другим результатам.

При попытке выделить юридически значимые признаки инноваций следует учитывать негативную, на наш взгляд, тенденцию. В частности, особо заметной становится некорректная корреляция между инновационным характером деятельности и возможностью рыноч-

ного использования инновационного продукта. Как в актах федерального уровня, так и в региональном правотворчестве используется в качестве аксиомы тезис о том, что новый (усовершенствованный) продукт (технологический процесс) должен применяться на рынке, более того, именно эта характеристика часто рассматривается как главный признак инновации.

Полагаем, что ни немедленная выгода на рынке, ни возможность прямого использования в практической деятельности не могут быть *основными* признаками инновации. Научно-технический прогресс, состоящий из инноваций, как дом из кирпичиков, не требует того, чтобы все инновации были коммерческим продуктом и имели преимущественно материальную форму.

Практическая применимость. В отличие от научных исследований и разработок, в ходе которых создаются новые научно-технические знания (фундаментальные исследования) и определяются возможные пути их практического использования (прикладные исследования) или разрабатываются принципиально новые материалы, продукты, процессы, устройства, услуги, системы или методы (экспериментальные разработки)¹, при осуществлении инновационной деятельности уже готовые результаты научных исследований и экспериментальных разработок используются при создании конкретных новых продуктов или процессов, внедряемых на рынок.

Поэтому научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы могут входить в инновационную деятельность лишь как дополнительные, поскольку они направлены на доведение уже имеющихся результатов научно-технической деятельности до стадии практического применения.

Практическое использование инновации нашло отражение как один из ее признаков и в легальных определениях; так, в Сербии в ст. 3 Закона об инновационной деятельности от 12 декабря 2005 г. инновации определяются как «новые продукты, процессы, технологии или услуги с уникальными свойствами, созданные на основе применения собственных или чужих результатов научно-исследовательской деятельности...».

Общественная значимость. Даже если инновацию (инновационный продукт) создает ученый-одиночка (например, Циолковский мечтал о возможности межпланетных путешествий путем использования ракетных двигателей), то она становится общественным до-

¹ См.: ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 4137.

стоянием. Если это действительно инновация, то, будучи даже осуществленной на отдельном предприятии одним ученым, она получит раньше или позже общественный резонанс, массовое распространение, станет общественным явлением. Заметим, что этот аспект в имеющихся определениях инновации получил очень слабое и косвенное отражение, в них игнорируется общественная полезность инновации. Можно изобрести, создать новые продукты или процессы, которые нанесут ущерб здоровью, правам и свободам человека, всему обществу, но считать это новое инновационным нельзя.

Инновация служит технологическому, экономическому, социальному и духовному прогрессу общества. Думается, что элемент общественной полезности также может быть отнесен к признакам инновации.

Элементом общественной значимости инновации является признание нововведения в качестве такового. «Признаваемость» инновации может происходить путем независимой экспертизы высококвалифицированных специалистов, учреждений научного, производственного или иного сообщества, формой государственного признания инновации выступает патентование, формой потребительского признания – спрос на инновационный продукт.

Таким образом, полагаем, если акцент делать не на рынке (тем самым подчеркивая коммерческую направленность инновации), а на ориентации на использование в практической деятельности, то необходимо расширить формы государственного признания инноваций. Не только патенты, но и сопровождение (например, информирование об инновации¹, стимулирование ее потребления² и т. д.) инновационного продукта или процесса также должны происходить с участием государства. В то же время при сохранении тенденции государственного признания инновации неизбежно возрастает роль научной и инженерно-технической экспертиз, которые не только

¹ Согласно ст. 9 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» Правительство Российской Федерации обеспечивает создание федеральных информационных фондов и систем в области науки и техники, осуществляющих сбор, государственную регистрацию, аналитическую обработку, хранение и доведение до потребителей научной и технической информации.

² В качестве примера можно привести тенденцию замены ламп накаливания на энергосберегающие лампы. Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. № 809 «О федеральной целевой программе “Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники” на 2008–2015 годы» предусматривает необходимость создания новых светоизлучающих приборов, обеспечивающих энергосбережение за счет замены ламп накаливания.

определять степень новизны и полезности, но и просчитают эффект от будущего практического использования инновации.

Подобный признак инновации уже получил законодательное закрепление. Так, в Законе Республики Казахстан от 23 марта 2006 г. инновация определяется как результат научной и научно-технической деятельности, внедрение которого в различные сферы производства и управления обществом является экономически эффективным и (или) социально, экологически значимым.

Сфера применения. Новые определения инновации и инновационной деятельности в рамках широкого подхода выходят за пределы проблем коммерциализации и рынка, включают социальные отношения, а в научных исследованиях иногда предполагается ее влияние и на духовную сферу жизни.

Характерно, что в целом, за редчайшими исключениями, в актах субъектов РФ и актах местного самоуправления определения инновации ограничиваются материальной сферой. На социальную сферу, сферу духовной жизни такие определения не распространяются, а если иногда об этом говорится, определение инновации имеет все же технологический характер. Данная тенденция проявляется и в том, что в отечественных программах национального масштаба отсутствуют программы социально-гуманитарных исследований, в то время как в ЕС они составляют 40% от общего числа программ¹.

Использование понятия «инновация» применительно к нематериальной сфере имеет место лишь в единичных актах местного самоуправления. Таково распоряжение главы администрации г. Сургута о создании и деятельности экспертной комиссии по инновации педагогической деятельности в школах города. В постановлении главы г. Липецка от 30 сентября 2008 г. № 2465 «Об утверждении городской целевой программы «Развитие образования в г. Липецке (2009–2011 гг.)» инновация рассматривается почти в философском смысле – как целенаправленное нововведение, вызывающее качественный переход системы из одного состояния в другое.

Решение Хабаровской Городской Думы от 26 сентября 2006 г. № 306 «О принятии стратегического плана устойчивого развития города Хабаровска до 2020 года» – пример широкого подхода к определению инновации. При этом вводится новый вид – *социальные инновации*, которые в контексте образования означают формирова-

¹ См.: Степин В.С. Изменения в структуре науки и современный статус фундаментальных исследований // Наука России. От настоящего к будущему / под ред. В.С. Арутюнова, Г.В. Лисичкина, Г.Г. Малинецкого. М., 2009. С. 156.

ние новых качеств среды и включают новые мотивы деятельности, раскрепощение интеллектуальных и духовно-нравственных сил каждого отдельно взятого человека, усиление положительных кооперационных связей между членами сообщества, осознание миссии и общего назначения их различных структур, согласование потребностей и действий основных субъектов. Хотя речь идет лишь о сфере образования, указание на целевой элемент инновации имеет важное значение. Именно наличие четких целей в инновации позволяет рассматривать ее как элемент перехода системы в иное состояние, говорить об инновации как о целостном явлении в стране или в определенной сфере.

Таким образом, сферу применения инноваций образуют:

- промышленное производство и сельское хозяйство;
- область социальных услуг (медицина, образование, социальное обслуживание, коммунально-бытовые службы);
- духовная область (культура).

Субъекты, создающие инновацию. Историко-сравнительный анализ нормативных правовых актов, регулирующих инновации, демонстрирует следующую тенденцию: круг лиц, которые были вправе осуществлять инновационную деятельность, на законодательном уровне то сужался, то расширялся.

Так, например, в период с 1991 по 1995 г. к числу лиц, имеющих возможность осуществлять инновационную деятельность, относились государственные научные организации, акционировавшиеся предприятия, малые предприятия. С середины 1995 по 2000 г. к названным организациям и предприятиям присоединились общественные организации молодежи, инновационно-технологические центры, создаваемые как малые инновационные предприятия, образовательные учреждения.

Исполнительная власть в тот период сконцентрировала свое внимание на развитии малого предпринимательства, создавая правовые условия в том числе и для инновационной деятельности, в связи с чем вплоть до 1995 г. основные усилия были направлены на активизацию предпринимательской инициативы и развитие малого инновационного бизнеса¹.

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 29 апреля 1994 г. № 409 «О мерах государственной поддержки малого предпринимательства в РФ на 1994–1995 годы»; Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования, утвержденные Госстроем РФ, Минэкономразвития России, Госкомпромом России 31 марта 1994 г. № 7-12/47 и др.

Некоторые законы субъектов РФ посвящены инновационным организациям. В них содержится понятие инновационной структуры, которая рассматривается либо как совокупность физических и юридических лиц инновационной деятельности, либо как «совокупность действий» по обновлению товаров и услуг. В них даются также определения субъекта инновационной деятельности (физическое или юридическое лицо), кластера информационной деятельности («совокупности организаций»), индикатора (показателя), бизнес-инкубатора (выращивание «проектов инновации»). Наибольшее число таких определений содержится в законах об инновационных структурах, принятых в Алтайском крае в 2006 г. и в Пермском крае в 2008 г.

В специальных исследованиях предпринята попытка классификации субъектов инновационной деятельности, по итогам которой выделяются три категории таких субъектов: государство, негосударственные корпоративные субъекты и индивидуальные субъекты¹. В качестве критериев выделения подобных групп используются экономически значимые факторы: функции, которые они выполняют на рынке, направления капиталовложений, особенности финансовой и инвестиционной политики. Подобная классификация представляет научный интерес, но для целей правового регулирования она применима не в полной мере.

Инновационная деятельность, результатом которой выступают инновации, с точки зрения права не может быть ничем иным, как правоотношением. Полагаем, что имеют значительные перспективы с позиции правового регулирования введение понятия «инновационные правоотношения» и определение структуры этих отношений. Субъектами же в таком случае будут выступать традиционные для права субъекты: физические лица, юридические лица, государства. В случае использования различных оснований они могут быть классифицированы, например, исходя из целей и стадий (этапов) инновационной деятельности: субъекты, участвующие в инновационной деятельности и создающие инновации; субъекты, косвенно (вспомогательно) участвующие в инновационной деятельности; субъекты, занимающиеся исключительно внедрением инноваций; субъекты, содействующие инновационной деятельности; субъекты – потребители инноваций и т. п.

Основываясь на предложенных подходах к широкому пониманию инноваций, можно попытаться определить инновацию *как каче-*

¹ См.: Инновационный путь развития для новой России / под ред. В.П. Горегляда. М., 2005. С. 50–54.

ственно новое знание, результат творческой деятельности человека или коллектива людей, проявляющееся вовне в создании новых технологических, социальных и духовных продуктов (вещей, услуг, процессов, методов), имеющих общественно полезное значение и служащих развитию человеческого потенциала и разностороннему прогрессу общества.

Это определение имеет наиболее общий теоретический характер, что позволяет модернизировать его для решения конкретных задач правового регулирования. Для законодательных целей оно может быть несколько сокращено. В этом случае предлагаемое определение могло бы выглядеть следующим образом: инновация – новый общественно значимый результат творческой деятельности, проявляющейся в создании качественно новых технологических, экономических, организационных, социальных, духовных продуктов, служащих достойной жизни человека и разностороннему прогрессу общества.

Использование предложенного подхода позволит:

- стимулировать инновационную деятельность;
- расширить сферы применения принципов регулирования инноваций на социальную сферу жизни общества;
- предоставить преференции инновационно ориентированным субъектам;
- упорядочить правовой статус субъектов инновационной деятельности.

Таким образом, инновации подлежат изучению комплексом гуманитарных наук не как единичное и временное явление, а как важный институт, находящийся в стадии становления. От степени осмысления наукой этого института зависят не только особенности правового регулирования, но и будущее российского общества.

§ 3. Факторы в социальной сфере, обеспечивающие научно-технический, инновационный рывок

Технологические усовершенствования, более результативная организация труда, научные идеи и знания (и не только их вещественное доказательство – патенты), новые варианты построения социальных связей (а это особенно актуально для общества следующего технологического уклада, в котором появится новое соотношение между социальными стратами, видоизменятся их социальные роли и т. п.) могут рассматриваться как инновации. Важно, чтобы «товарная сторона» инновации не поглощала ее суть, более того, в фило-

софском истолковании инновации, видимо, этот аспект не может рассматриваться как главный.

Однако в нормативных правовых актах федерального уровня можно встретить использование понятия «инновация» при регулировании сфер социальных и политических отношений. На федеральном уровне ярким примером тому является инновация политической системы в 2009 г., осуществленная по проектам законов, представленных Президентом РФ и принятых парламентом (поправка в Конституцию РФ о ежегодных отчетах Правительства РФ перед парламентом (Государственной Думой), предоставление мест малым партиям, не преодолевшим заградительный барьер, новый порядок равенства партий при выступлениях их представителей в эфире и др.).

Лишь немногие правовые акты исходят из предложенного нами подхода к пониманию инноваций. Как было показано выше, есть группа актов субъектов Российской Федерации, в которых понятие инновации расширено за счет его применения к социальной сфере. Человек, как устанавливает ст. 2 Конституции РФ, является «высшей ценностью»; в конечном счете инновация осуществляется для блага человека, поэтому исключать наличие инноваций в социальной сфере недопустимо.

Отдельная группа законов субъектов Российской Федерации, содержащих определение инновации или инновационной деятельности, вводит в это понятие слова «новый подход» (наряду с нововведением через союз «или»). Такие законы единичны, но акцент на новый подход (что не одно и то же по сравнению с нововведением), на наш взгляд, дает возможность лучше оценить качественный характер инновации. Правда, новый подход, видимо, не всегда означает новое знание (подход может иметь технический характер), и, как мы говорили выше, суть инновации связана с новым общественно полезным знанием.

При попытке определить социальную составляющую инноваций, а также показать значение инноваций для социальной сферы жизни общества неизбежно обращение к такой категории, как «человеческий капитал». Человеческий капитал является наиболее существенной составной частью национальных инновационных систем. Человеческий капитал – это не рабочая сила, а новый фактор производства. Это знания, накопленные людьми, способными производить все более эффективные знания. Человеческий капитал тоже участвует в экономических отношениях; используя его, общество в целом получает ренту, в чем-то подобную вложению в высокодоходные ценные бумаги.

Человеческий капитал в более широком смысле выступает как индекс человеческого развития страны, очерчивая ее параметры по среднему уровню дохода на человека, производительности труда, уровню образования, медицинского обслуживания (в том числе по продолжительности жизни) и т. д. Понятно, что чем выше такие показатели, тем больше у страны возможностей развивать инновацию в самых различных сферах жизни. По данным экспертов ООН 2009 г. (основанных на предкризисных показателях 2007 г.), по индексу человеческого развития Россия относится к числу развитых стран, но занимает в этом списке одно из предпоследних мест (71-е, ранее была на 67-м, потом – на 69-м). С этих позиций возможности национальной инновационной системы России не очень высоки, но они существуют. Важно уметь их наиболее эффективно использовать.

Вопросы правового регулирования отношений в сфере человеческого капитала не могут быть обособлены от регулирования социальной сферы, экономики, культуры. Однако, поставив перед собой цель сохранения и преумножения интеллектуальных ресурсов, государство вынуждено не только корректировать имеющиеся правовые институты, переподчиняя их заданной цели, но и создавать новые институты, нормы. Задача последних – урегулировать наиболее острые, ключевые и специфические отношения с целью минимизации ущерба инновационной системе страны. К таковым, безусловно, следует отнести «утечку мозгов», низкую степень востребованности отечественной экономикой молодых и талантливых ученых, снижение материально-технической базы научных организаций, необходимых для проведения исследований международного уровня, недостаточное стимулирование со стороны государства процессов, связанных с ознакомлением российских ученых с зарубежным опытом, и т. п.

Нацеленность на использование инновационных продуктов в социальной сфере имеет весьма важное значение. В настоящее время социальные отношения подвержены ряду негативных тенденций: это и сокращение численности населения, и низкий уровень здоровья граждан (инвалидизация общества), и повышение доли лиц пожилого возраста, и распространение модели неполной семьи и т. д. Задача государства – стимулировать создание таких инновационных продуктов (товаров, услуг, способов организации, взаимодействия и управления в социальной сфере), которые бы минимизировали негативные последствия указанных тенденций, но первоочередная – обеспечить инновационный рынок.

Традиционно факторы инновационного рывка сводят к проблемам экономики, а то и ограничивают ею. Называются четыре «реальных фактора» для развития «экономической инновации» в России: 1) технологический и интеллектуальный (обладание инновационным потенциалом, необходимым для запуска инновационного процесса); 2) структурный (сетевые взаимодействия существенно большего числа участников отношений, чем в традиционной экономике); 3) институциональный (система формальных и неформальных институтов, не препятствующих инновационному развитию)¹; 4) мотивационный (востребованность инноваций большинством хозяйствующих субъектов, граждан, экономикой в целом)².

Авторы данного исследования приходят к печальному выводу (по крайней мере, на 2005 г.): «Ни одно из этих четырех исходных условий в России пока не реализуется»³. Структура экономики неэффективна (основные фонды крайне изношены, основные инвестиции, как правило, сосредоточены в экспортно ориентированных отраслях, инновации не востребованы бизнесом, неэффективно используются кредитные ресурсы, недостаточно финансирование науки, предельно высока бюрократизация управления). Эти выводы подтверждаются цифровыми данными, сопоставлениями России с передовыми экономиками мира.

Существует несколько позиций для объяснения существующего положения в экономике. Каждая из них включает несколько причин: мотивация направлена в первую очередь на сохранение оплаты труда, а не на роль науки и менеджмента в инновациях; существование в России особой модели адаптивной экономики, что ведет к ее приспособляемости, а не к поискам нового, к разрыву между формальными и неформальными институтами, усилению бюрократии и коррупции и др.; обладая определенными данными в области человеческого и научного потенциала, общество не может ими воспользоваться вследствие отказа от качественной реформы общественного хозяйства, доля которого в ВВП составляет 15–16%. Несмотря на разницу позиций, исследователи признают, что «экономика России невосприим-

¹ Мы бы сказали, что слов «не препятствующих» недостаточно. Этого может быть достаточно для рыночной экономики. Для социально ориентированной. Для инноваций не только в экономической сфере (например, в праве) они могут быть одним из главных факторов. Нужны способствующие институты.

² См.: Инновационный путь развития для новой России / под ред. В.П. Горегляда. М., 2005. С. 17.

³ Там же.

чива к инновационному пути развития, и главное здесь в неопределенности государственной стратегии в данной области»¹.

Тем самым инновация рассматривается как способ победы в глобальной конкуренции на мировом рынке. Однако следует учитывать, что в подобных условиях могут стать решающими не экономические, а иные факторы. Так, недостатки технологического фактора не всегда являются препятствием для инновации. Вспомним опыт Японии, технология которой после Второй мировой войны «была в руинах», но которая вышла в технологические лидеры путем приобретения «чужих» знаний. Кроме того, в России есть отрасли, технологическое развитие которых находится на передовом уровне.

Задача стратегии государства – обеспечить этим отраслям поддержку и такое развитие, чтобы они, кооперируясь с другими, повышали уровень последних. Данные направления инновационного развития неоднократно выбирались, систематизировались, составлялись различного рода перечни приоритетов. Но эффективность подобных решений пока недостаточна, и причина этого кроется в том числе и в отсутствии гуманитарного научного видения проблемы, а также независимой научной экспертизы по проблемам реального состояния российской науки и экономики и перспектив их развития.

Интеллектуальный уровень, необходимый для мотивации того или иного ранжирования по приоритетности инновационных процессов в различных отраслях народного хозяйства, пока в России имеется. Есть отрасли науки, находящиеся на мировом уровне и даже превосходящие его. По уровню образования Россия находится на 9-м месте в мире (правда, ранее была на 4-м), для инновации существует необходимый персонал, хотя иногда недостаточно квалифицированный (существует политическая воля руководства страны для осуществления инновации, в соответствии с чем принимаются необходимые меры).

Пока в программных актах (за исключением Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2009 г.) не отражена в должной мере идея о том, что построение инновационного общества – это следствие масштабных преобразований в российском обществе. Цель данных преобразований с точки зрения экономики – перейти к постиндустриальному технологическому укладу. Регулирование повседневной инновационной деятельности в рамках постиндустриального общества, в котором созданы основные институты, инфраструктура, произошли изменения в социальной структуре

¹ Там же. С. 21.

общества, и регулирование перехода от экономики развивающегося типа к экономике сверхпередовой – качественно различные задачи. Для их решения необходимо прежде всего осознать потребность в существенной модернизации основных сфер жизни общества, ревизии имеющихся общественных институтов с точки зрения того, насколько они отвечают задаче инновационного рывка и каково их место в этих революционных преобразованиях.

§ 4. О методах регулирования инновационных отношений

Многоаспектность процессов инновации требует применения различных методов для ее осуществления: экономических, организационных, психологических и др. В каждом из таких направлений для инновации знаний потребуются свои правовые методы. Вместе с тем в общем плане при применении права все эти методы могут быть сведены к пяти главным формам: стимулирования (поддержки); дозволения (свободы выбора различных форм поведения самим субъектом инновационных процессов); возложения обязанностей на субъекты инновации; требований должного поведения; принуждения.

В условиях построения инновационной системы неизбежно изменение соотношения прежних правовых методов регулирования, в том числе касающихся получения новых знаний (методов стимулирования, дозволения, требований и др.). Усложнение системы общественных отношений, их структуры приводит к необходимости постоянного обновления инструментария правового регулирования. Возникающие межотраслевые комплексные институты свидетельствуют о появлении новых групп общественных отношений, обособляемых в рамках известных правовой науке их видов. Инновационные отношения, на наш взгляд, вполне могут быть рассмотрены в качестве таковых. И задача юридической науки сегодня состоит в том, чтобы выделить их правовое своеобразие, охарактеризовать используемые для их регулирования приемы и способы. С учетом того, что инновация – это институт, находящийся в стадии становления, ответственность соответствующих научных изысканий повышается: чрезвычайно важно оценить правовые, социальные и иные последствия использования тех или иных методов. От прогноза того, как именно право будет воздействовать на общественные отношения, зависит конечный результат этого воздействия, содержание этих отношений.

Еще раз подчеркнем, что решение практической и важной задачи применения тех или иных методов регулирования невозможно без доктринального консенсуса по вопросу о юридическом понятии инновации.

Однако уже сегодня очевидно, что потенциал права использовался не в должной мере. Пока в качестве правовых инструментов, способных не только статично регламентировать, но и активизировать инновационные процессы, не использовались такие правовые инструменты, как:

- присвоение специального статуса лицу (лицам), инициировавшему начало инновационной деятельности, с тем чтобы это лицо (лица) могло получать льготы или преференции;

- проведение аккредитации рейтинговых агентств, устанавливающих реальное положение дел с разработкой и внедрением инноваций на конкретных территориях или предприятиях (в организациях, учреждениях);

- создание специальных государственных организаций, основным видом деятельности которых являлось бы управление инвестиционными процессами, подготовка документов на получение «инновационных льгот», «продвигающих индустриальные разработки», являющихся универсальными источниками информации и уведомления относительно всех аспектов создания на территории России нового продукта или технологии (технологического и нетехнологического характера) и оказывающих участникам инновационных процессов информационные услуги;

- предоставление «дешевых» ссуд и «длинных» кредитов для развития промышленных зон;

- выплата компенсаций в случаях, когда инновационная деятельность не завершена в связи с форс-мажорными ситуациями либо принятием органами публичной власти решений, препятствующих продолжению инновационной деятельности;

- создание публичных информационно-консультативных центров по вопросам коммерциализации технологий, включая правовые аспекты охраны, защиты и использования интеллектуальной собственности.

Сегодня следует признать, что федеральные нормы и правовые положения об инновационной деятельности не образуют системы и, по существу, не являются правовыми и организационными регуляторами общественных взаимоотношений органов публичной власти и субъектов инновационной деятельности. В связи с чем законодате-

лю необходимо принять такие решения, которые бы предусматривали систему мероприятий правового, организационного и информационного характера, направленную на создание института законодательства, на основе которых могла бы произойти активизация развития инновационных процессов.

Пределы правового регулирования определяются прежде всего целями и задачами регулирования. Это может быть: стимулирование развития в обществе тех или иных отношений либо же придание каких-то новых свойств уже урегулированным отношениям; установление запретов на какую-либо деятельность; контроль за деятельностью; потребность в четком определении участников инновационной деятельности, их прав и обязанностей.

Возможности использования правовых рычагов зависят от многих факторов. Среди них данные социально-экономического характера: наличие необходимых кадров, готовность существующей системы управления и рынка воспринимать вызовы информации и др. Для того чтобы возможности превратить в действительность, нужны импульсы – материальные, организационные, идеологические, в том числе правовые. В той или иной степени инновация, видимо, возможна при различном уровне развития страны. Более того, инновации того или иного рода происходят постоянно, и одна из задач права – стимулировать их, поддерживать, убирать препятствия на этом пути и создавать благоприятные условия для разного рода инноваций.

Во многом это зависит от совершенства целостной системы права, его непротиворечивости, наличия в нем таких правовых институтов, которые можно эффективно использовать для инновации, а также от создания необходимых правовых актов, в том числе и для заполнения пробелов.

По отношению к инновации право выступает как инструмент государства. Для поддержки государства, в том числе огромных бюджетных средств, ни в нашей стране, ни за рубежом такие новые сферы деятельности, как ядерная энергетика или космическая техника, не могли бы возникнуть.

Использование правовых рычагов зависит от регуляционных, арбитражных и контрольных функций государства. Государство может стимулировать инновации, в современных условиях оно чаще всего относится к инновациям нейтрально, не определяя на данном этапе их значения. В этом случае правовые рычаги бездействуют. Во многих случаях, особенно по отношению к объектам государственной собственности, государство настойчиво требует инноваций, исполь-

зую правовые рычаги для возложения на организации или должностных лиц определенных обязанностей, но иногда оно может запрещать некоторые инновационные исследования или применение их на практике. Во многих странах запрещены опыты клонирования человека, приняты законы о наказании за такую деятельность (во Франции такая поправка в УК внесена в 2008 г.). В России, как известно, существует мораторий на опыты с клонированием человека. В 2009 г. мораторий продлен еще на пять лет. Государство запрещает такие опыты с инновациями, которые могут привести к вредным последствиям для общества, здоровья человека, к ущербу правам личности и коллективов.

Возможности использования государством, его органами правовых рычагов для инновации или для пресечения некоторых инновационных работ и особенно для предотвращения внедрения их результатов в практику, поскольку на данном этапе последствия неясны (это относится, например, к некоторым исследованиям в сфере генетики), связаны со многими условиями.

Во-первых, это «вызовы» общественного развития. Необходимость развития технического и социального прогресса, понятая обществом, становится настоятельным требованием времени. Это понято на уровне государственного руководства России, которое постоянно продвигает инновацию, ибо если Россия останется только поставщиком сырья, у нее нет благоприятной перспективы. Важно, однако, чтобы необходимость инновации была понята обществом на его различных уровнях – от мастера на предприятии до выдающегося ученого в лаборатории, от хозяина маленькой частной мастерской до руководителя гигантской государственной корпорации.

Во-вторых, это готовность общества к инновациям, что предполагает множество условий. В их числе существование определенного уровня экономического и технического развития (бесполезно требовать новых инноваций в сфере ядерной энергетики в малых странах далекой Океании, где население иногда насчитывает даже не десятки тысяч, а тысячи человек), наличие подготовленных кадров исследователей, способных предложить инновации в самых разных сферах человеческой деятельности (не только в материальном производстве, но, например, в сфере управления или педагогики).

В-третьих, наличие необходимых финансовых ресурсов. Иногда проекты инноваций (не только в атомной энергетике и космосе, но и в других сферах, например в образовании или медицине) требуют огромных затрат, которые не в состоянии предоставить частный капитал.

Многие инновации осуществимы только при обязательном участии государственных средств или если их разработку и внедрение осуществляет само государство; это дает уверенность частному капиталу, который охотнее идет на инновационные проекты на таких условиях.

В-четвертых, инновация тогда становится реальной, когда она внедрена в практику или путем объективных, наблюдаемых экспериментов доказана опытная возможность такого внедрения. Для этого нужны специальные инновационные организации и кадры, способные внедрять инновации. Как известно, такие организации (технопарки и др.) и даже города (наукограды и др.) существуют и в России.

В-пятых, для эффективного использования государством правовых рычагов необходимо не столько «сильное» (например, авторитетное или в военном отношении), сколько эффективное государство. Рыхлое, безвольное государство не может в должной мере использовать правовые рычаги, необходимые для инноваций.

Наконец, важна готовность самого права быть инструментом инновации. Это условие предполагает множество составляющих: уровень развития самого права; наличие правовых актов, регулирующих процессы инновации, особенно актов, стимулирующих ее и обеспечивающих внедрение инноваций в практику; внутренняя непротиворечивость права и отсутствие в нем пробелов, тормозящих инновацию, и др.

§ 5. Выводы

Инновация – один из способов совершенствования, но способ качественного усовершенствования, когда появляется новое качество продукта, в том числе и новое качество знаний. Поэтому инновация коренным образом отличается от понятия «вестернизация» (от слова «западный»), которое использовалось в менее развитых странах, с другими обычаями и традициями, иными знаниями для распространения на них данных капиталистического Запада (Европы, Северной Америки), и от понятия «модернизация» (от слова «современный»). Последнее подразумевало примерно то же самое, ибо современными считались порядки Европы и Северной Америки. Термин «модернизация» иногда применяется и в правовых актах (чаще в политических документах) в смысле инновации, но их содержание на деле не идентично.

В разных отраслях науки исследованию подвергаются различные аспекты инновации. Это закономерно. Но проблемы инновации – это

не только решение технических, экономических, кадровых, производственных или финансовых задач. Прежде всего, это проблемы знания не только в технических или естественных науках, но и в гуманитарных. Любая инновация – это результат применения знаний (чаще всего речь идет об инженерно-техническом знании), но также можно рассматривать инновацию как интеллектуальный продукт, следовательно, возможна и инновация знания. Получение качественно нового знания, содержащего элементы общественной полезности, может стать импульсом любой продуктивной инновации.

Современные подходы к классификации юридических лиц¹

В научных дискуссиях последних лет одними из наиболее сложных оказались вопросы понятийного содержания и классификации юридических лиц, а также принадлежности этой правовой категории как частному, так и публичному праву. В дискуссию вовлечен и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. По этой теме опубликован большой цикл работ², проведены научные обсуждения.

¹ Журнал российского права. 2014. № 10. С. 5–16.

² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5; Его же. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5; Его же. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? // Государство и право. 2006. № 5; Его же. Юридические лица в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5; Его же. Юридическое лицо публичного права. М., 2007; Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права. М., 2010; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М., 2011; Лафитский В.И., Мозолин В.П. О статусе Российской академии наук, Банка России и других юридических лиц в связи с проектом новой редакции Гражданского кодекса РФ // Законодательство и экономика. 2011. № 1; Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6; Юридические лица в гражданском праве. Юридические лица в российском гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации): организационно-правовые формы / отв. ред. В.Н. Литовкин, О.В. Гутников. М., 2011; Турбанов А.В. О законодательном закреплении института «юридическое лицо публичного права» // Актуальные проблемы развития института юридических лиц в российском законодательстве: матер. Круглого стола «Корпоративное право и проблемы правового статуса юридических лиц» (Москва, 27 апреля 2011 г.); Его же. Проблемы классификации юридических лиц: продолжение дискуссии // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 7.

Мнения ученых разделились. Представители публично-правовых дисциплин предлагают обозначить особую категорию юридических лиц публичного права, необходимую для отраслей этой группы, при этом не настаивая на обязательном введении такого понятия в Гражданский кодекс РФ. Другие ученые, в основном цивилисты, столь же решительно эти идеи отвергают.

Полемика, развернувшаяся в Институте законодательства и сравнительного правоведения, подтолкнула к обсуждению проблем юридических лиц не только в научной среде, но и в предпринимательском сообществе, в государственных органах, в том числе в Федеральном Собрании РФ.

Подводя ее некоторые предварительные итоги, можно констатировать, что наступил определенный перелом в восприятии самой идеи юридических лиц публичного права. Министерством экономического развития РФ подготовлен проект федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации»¹. В проект новой редакции Гражданского кодекса РФ включены нормы, касающиеся этой категории юридических лиц². Такие изменения в целом находятся в русле тенденций правового развития большей части развитых государств современного мира³.

Вместе с тем дискуссия далека от завершения. Вызывает сомнения ограничение юридических лиц публичного права только категориями публично-правовых компаний. Оспориmo и само использование термина «публично-правовая компания»⁴.

¹ Проект Федерального закона № 252441-6 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации», одобренный в первом чтении, включен в примерную программу Государственной Думы на июнь 2014 г.

² В частности, в ст. 48 ГК РФ внесено новое положение о том, что правовое положение Центрального банка РФ определяется не нормами Гражданского кодекса, а Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации».

³ Grantham R., Rickett C. *Corporate Personality in the 20th Century*. L., 1998; Emery Y. *Service public au XX^e siècle*. P., 2010; Tansug C. *Regulation services publics de Réseau en France et en Turquie*. P., 2007; Massey R. *The Issue of Partnerships and Legal Personality in England and Wales*. L., 2009; Blumberg P. *The Multinational Challenge to Corporation Law: The Search for a New Corporate Personality*. N.Y., 1993.

⁴ В заключении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ по Проекту федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации» отмечалась некорректность использования в названии организационно-правовой формы юридических лиц такого термина, как «публично-правовые». Все юридические лица являются «правовыми», поскольку они создаются в формах и в порядке, которые установлены правом. Высказывались сомнения и в отношении предложенных правовых форм организации и деятельности таких юридических лиц.

Открывается широкий пласт других нерешенных проблем, требующих не только теоретического осмысления, но и скорейшего правового решения. Так, в последние годы все более активно обсуждается возможность введения по примеру многих развитых стран уголовной ответственности юридических лиц. Но это предполагает не только пересмотр концептуальных основ уголовного права, но и введение в законодательство России деления юридических лиц на лица публичного и частного права¹.

В связи с этим автор посчитала необходимым высказать свою позицию, не претендуя, однако, на ее всеобщее признание. Очевидно, что в рамках одной статьи невозможно предложить решение всего спектра проблем. Они предполагают коллективные усилия ученых, в том числе в преодолении заблуждения, что юридическое лицо является достоянием лишь гражданского права.

Так, В.Ф. Яковлев указывает, что юридические лица являются категорией частного права². Их межотраслевой характер отрицают Г.Е. Авилов и Е.А. Суханов³. Утверждается также, что участие в гражданском обороте органов государства, других лиц, обладающих властными полномочиями, должно быть урегулировано средствами и методами гражданского права⁴.

Бесспорны заслуги немецкой цивилистики второй половины XIX в. в создании конструкции юридического лица – самого понятия и двух его видов – союзов и учреждений. Нет сомнений и в том, что российская цивилистика, разрабатывая эти вопросы, имеет успехи. Значи-

¹ О проблемах введения уголовной ответственности юридических лиц подробнее см.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6; Противодействие коррупции в публично-правовой и частной сферах: правовые принципы и механизмы // Государство в меняющемся мире: матер. VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2011 г.); Голованова Н.А., Лафитский В.И., Цирина М.А. Уголовная ответственность юридических лиц в международном и национальном праве. М., 2013; Лафитский В.И., Семькина О.И. Уголовная ответственность юридических лиц в отечественном законодательстве: к истории вопроса «pro et contra» // Журнал российского права. 2014. № 2.

² См.: Яковлев В.Ф. Приветственное слово // Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы: матер. ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся (29 октября 2009 г.). М., 2009. С. 10.

³ См.: Авилов Г.Е., Суханов Е.А. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. № 1 (1). Т. 6. С. 15.

⁴ См., например: Бараненков В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти: к вопросу о юридических лицах публичного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 3–6.

мость достижений отечественной науки и практики гражданского права состоит прежде всего в том, что созданная для гражданского оборота цивилистическая конструкция оказалась пригодной и даже необходимой для многих публично-правовых отношений, а также для лиц (формирований, органов, учреждений и др.) публичного права¹.

Справедливо будет заметить, что данное явление отражает не умозрительные представления ученых других отраслей науки, которые стремятся иначе истолковать цивилистические понятия, а общественные потребности. Поэтому законодательство все чаще называет юридическими лицами такие структуры, деятельность которых регулируется не гражданским правом (или регулируется им лишь в малой степени, не относящейся к их основному назначению), а иными отраслями права.

Вспомним, что в самом Гражданском кодексе РФ есть гл. 5, в которой сказано об участии Российской Федерации (государства), субъектов РФ и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. В этой главе они не названы юридическими лицами, но для того, чтобы участвовать в гражданско-правовых отношениях, они должны иметь качества юридического лица, по крайней мере в той конкретной ситуации, когда они принимают в них участие. Вместе с тем очевидно, что они по своей общественно-функциональной сущности не являются теми формированиями (образованиями), деятельность которых регулирует гражданское право.

Существует множество общественных объединений (партий, профсоюзов, национально-культурных автономий и др.), органов (от министерств до районных отделений полиции²), учреждений, которые прямо названы в законах и подзаконных актах юридическими лицами. Но они значительно отличаются от юридических лиц, составляющих основной предмет регулирования гражданского права. Они имеют иное назначение в обществе, иные задачи и функции и иной порядок деятельности. Многие из них – административные органы, и в отношениях с другими участниками отношений они руководствуются, как правило, вовсе не диспозитивностью, а императивностью и субординацией. Главное сходство проявляется лишь в

¹ См.: Чиркин В.Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 10–11.

² См.: п. 20 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденного приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

том, что и те и другие названы и являются юридическими лицами. Правда, одни – с того момента, когда регистрируются в таком качестве в общем порядке, а другие регистрируются в соответствии с индивидуальными актами вышестоящих органов об их создании¹ либо не подлежат регистрации.

Российской практике известны также переходные формы и временные состояния, когда частные, в основном коммерческие, организации по поручению органов публичной власти выполняют, хотя и редко и, как правило, в определенных пределах, некоторые публичные функции², а организации публичного характера, например бюджетные учреждения (к органам публичной власти это не относится), в ограниченной мере занимаются коммерческой деятельностью.

В связи с этим следует отметить, что взаимопроникновение частных и публичных отношений – одна из общих тенденций развития современного правового регулирования³. Практически во всех развитых странах в публичные сферы, в которых традиционно отсутствует равенство сторон, все чаще проникают элементы частного права, связанные с использованием договорных и согласительных процедур, что во многом вызвано объективными процессами демократизации и развития рыночных экономических отношений. В российском праве наиболее полно такие процессы проявляются в социальном законодательстве, открывающем широкое поле для использования социальных контрактов. Они интенсивно развиваются и в экологическом праве в формате договоров природопользования.

¹ В качестве примера можно привести приказ Министерства юстиции РФ от 7 апреля 1999 г. № 114 «Об утверждении Типового положения о государственном учреждении (управлении, отделе) территориального органа уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации по конвоированию». В соответствии с указанным документом начальники территориальных органов уголовно-исполнительной системы должны не только утверждать положения об управлении (отделе) конвоирования, но и обеспечивать их государственную регистрацию.

² Так, согласно постановлению Правительства РФ от 23 декабря 2013 г. № 1213 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов”» агентами Правительства РФ объявлены: Российский банк поддержки малого и среднего предпринимательства в целях кредитования малых и средних предприятий; Росэксимбанк, осуществляющий меры государственной поддержки экспорта промышленной продукции; Российский сельскохозяйственный банк, обеспечивающий возврат задолженностей по бюджетным кредитам; и др.

³ См.: Хабриева Т.Я. Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4.

Указанные процессы затрагивают даже сферу уголовно-процессуального права России. В настоящее время в нем предусмотрена возможность досудебного соглашения о сотрудничестве с участниками уголовно-процессуальных дел.

В то же время расширяется сфера применения публично-правовых методов и средств. Так, антикоррупционное законодательство распространяет свое действие на частноправовую сферу, обязывая банки сообщать сведения об имущественном положении чиновников, а частные предприятия и организации – принимать меры по предупреждению в своей деятельности коррупции.

Подобные процессы взаимопроникновения публичного и частного наблюдаются и в правовом регулировании юридических лиц.

Само существование публичных и частных образований объясняется тем, что они необходимы современному обществу. Многие из них руководствуются публичными интересами, во всяком случае они созданы для этого, другие – частными, но и деятельность последних объективно служит общественным интересам, что тоже важно учитывать.

Помимо типичных для цивилистики юридических лиц, в российском законодательстве юридическими лицами названо огромное количество органов публичной власти, включая органы РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Это новый элемент в понятии и классификациях юридических лиц. Будучи юридическими лицами в силу законов, актов Президента РФ, Правительства РФ и иных органов власти, они не подлежат регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц¹, который, соответственно, не может быть единственным источником информации о юридических лицах.

По данным Федеральной налоговой службы России, число действующих в стране юридических лиц на 1 января 2014 г. составило 4,610 млн. Из них 3,935 млн – коммерческие организации и 674,7 тыс. – некоммерческие². Среди коммерческих организаций, подпадающих под гражданско-правовое регулирование, в форме обществ с ограниченной ответственностью зарегистрировано 93,8% организаций³.

¹ Правда, практике известны случаи, когда отдельные министерства и иные государственные органы вопреки нормам, утвержденным указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, подавали документы на регистрацию.

² URL: <http://www.nalog.ru>

³ Приведенное соотношение коммерческих организаций постоянно обновляется, но не принципиально. Это видно, например, при сравнении данных на начало 2014 г. и начало каждого года из десяти предшествующих лет. Поэтому статистические колебания для данного исследования не существенны.

Упомянутые некоммерческие организации, зарегистрированные в России как юридические лица, почти исключены из сферы внимания гражданского права. Их организация и деятельность регулируются и изучаются в основном в конституционном и административном праве, некоторых других отраслях публичного права, но не в качестве юридических лиц.

Помимо указанных сотен тысяч объединений, обобщенно названных некоммерческими, в соответствии с федеральными законами юридическими лицами являются: Счетная палата РФ; Центральная избирательная комиссия РФ; государственные корпорации; законодательные и исполнительные органы субъектов РФ; представительные и исполнительные органы местного самоуправления; образования, называемые территориальным общественным самоуправлением, и др.¹

Масштабы этого явления, глубоко изученного профессором В.Е. Чиркиным, пока не стали предметом специальных цивилистических исследований. Между тем только федеральных органов, обладающих статусом юридических лиц и действующих на всей территории РФ, таких, как, например, федеральные министерства, федеральные службы и агентства, – около 100. При этом многие министерства, службы и агентства имеют территориальные органы в субъектах РФ. В общей сложности таких органов, имеющих статус юридических лиц, вероятно, более 4,5 тыс.

В России существует примерно 23 тыс. муниципальных образований, в которых по закону юридическими лицами являются представительные и исполнительные органы, и их общая численность приближается к 30–35 тыс.² Кроме того, на уровне муниципальных об-

¹ В соответствии с указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ статус юридических лиц имеют: Администрация Президента РФ, министерства, службы, агентства, Аппарат Общественной палаты; в соответствии с постановлением Государственной Думы – ее Аппарат; в соответствии с приказами федеральных министров, руководителей служб и агентств – их главные управления и управления в субъектах РФ, а нередко их отделы и отделения в муниципальных образованиях. В актах субъектов РФ юридическими лицами называют также другие структуры, в уставах муниципальных образований – даже отделы их администраций и т. д.

² В указанных подсчетах учитывалось, что представительным органам сельских поселений, а их свыше 18 тыс., уставами поселений не всегда придается статус юридических лиц. Так, во многих муниципальных районах местные администрации осуществляют полномочия местных администраций поселений – административных центров муниципальных районов, соответственно, в таких поселениях местные администрации отсутствуют.

разований есть территориальные отделы некоторых федеральных министерств, а также министерств субъектов РФ, в частности здравоохранения. Их численность в муниципальных образованиях неравномерна, но, видимо, таких органов – несколько десятков тысяч. Итак, к 674,7 тыс. некоммерческих объединений добавляются еще около 60–70 тыс. органов публичной власти, объявленных юридическими лицами. Если же учесть акты глав некоторых муниципальных образований, которые объявляют юридическими лицами отделы своей администрации, к указанной цифре добавится еще несколько десятков тысяч юридических лиц. Дополним список также территориальными общественными самоуправлениями, которые могут создаваться на уровне отдельных кварталов и улиц, многоквартирных домов и даже подъездов и которые регистрируются в органах местного самоуправления как юридические лица. Их численность в муниципальных образованиях неравномерна, но предположительно исчисляется десятками тысяч.

Но и это неполная картина. В России действуют бюджетные организации федерального, регионального и местного уровней, которые тоже являются юридическими лицами. Принимая во внимание, что в каждом муниципальном образовании есть по меньшей мере школа и больница, а также учреждения культуры, учитывая более тысячи вузов, а также научно-исследовательские учреждения¹, набирается еще 150–200 тыс. учреждений, обладающих статусом юридических лиц, а в общей сложности речь может идти почти о миллионе некоммерческих организаций.

Итак, существует множество юридических лиц, обладающих признаками, полностью либо частично выходящими за пределы цивилистических характеристик. И хотя по количеству им далеко до 3,935 млн «чисто коммерческих» юридических лиц, они также требуют изучения и регулирования именно как юридические лица.

Если признавать имеющиеся между такими категориями юридических лиц очевидные различия не только по организационно-правовым формам, следует пойти дальше и согласиться, что среди юридических лиц даже тогда, когда они участвуют в гражданско-правовых отношениях, есть лица, разные не только по функциональным качествам, но и по собственной им правовой сути. Одни регулируются актами частного права, действуют преимущественно, а иногда и целиком в сфере частного права, но выполняют свое

¹ Так, в Российской академии наук было около 500 научно-исследовательских институтов, теперь переданных в Федеральное агентство научных организаций.

социальное назначение в обществе¹. Другие регламентируются актами публичного права, действуют в публичных отношениях, но могут выступать и как лица частного права, если участвуют в пределах, разрешенных законом, в гражданско-правовых отношениях. Им свойственны свои формы создания, ликвидации, реорганизации. Имущество рассматриваемых юридических лиц имеет особый статус, часто оно находится лишь в пользовании и т. д. Иной становится и судьба такой собственности после ликвидации юридического лица публичного права; она, в частности, не подлежит распределению между сотрудниками или членами общественного объединения. И, как выше указывалось, у них особый порядок регистрации.

В отличие от юридических лиц частного права юридические лица публичного права в основном обладают не общей, а специальной правоспособностью. Неодинаковы их организационные модели и субъектный состав. Так, имеет свои особенности штатный состав в органах и учреждениях публичной власти; отличается и организация общественных объединений, основанных на равноправии их членов, вне зависимости от внесенного ими капитала.

Таким образом, единый образ юридического лица, который лежит в основе концепции действующего Гражданского кодекса РФ, в современных условиях все больше размывается и остается существовать в абстракции. Вместе с тем сказанное не означает, что обобщенные понятия не нужно создавать, напротив, они необходимы как инструмент познания реальности. В анализируемой сфере она проявляется в наличии юридических лиц, действующих в сфере как частных, так и публичных отношений. Каждому из них присуще свое главное качество, которое остается неизменным. В смешанных формах тоже доминирует определенное качество. Например, когда юридические лица частного права по уполномочию публичной власти выполняют публичные функции или когда органы государства вступают в гражданско-правовые отношения, покупая, в частности, оборудование или канцелярские товары, сама сущность юридического лица не меняется. Оно по-прежнему остается частным или публичным.

Обращаясь к главным характеристикам юридических лиц в цивилистике, существующим классификациям и их применимости к «не-

¹ Например, в Конституции Китая 1982 г. провозглашено, что частные хозяйства являются важной составляющей частью социалистической рыночной экономики, что государство стимулирует, поддерживает и направляет их развитие (ст. 11), что законная частная собственность неприкосновенна (ст. 13). В отдельных случаях частные хозяйства Китая выполняют по поручениям органов публичной власти отдельные задачи публичного характера.

традиционным» юридическим лицам, возможно выделить следующую триаду исходных положений:

- 1) юридическое лицо – это организация;
- 2) существуют государственные и негосударственные юридические лица;
- 3) юридические лица могут быть коммерческими и некоммерческими.

Не отвергая их значения для классификации юридических лиц, заметим, что они имеют недостатки, не позволяющие рассматривать их как базовые в юридической классификации. Так, понятие «организация» не охватывает все известные формы. Среди юридических лиц, действующих в публично-правовых отношениях, присутствуют, как указывалось, органы, общественные учреждения, публично-правовые образования и др. К тому же с позиций публичного права организация – это один из видов общественных объединений. Поэтому обобщающим понятием для юридических лиц может выступить понятие «формирование» или «образование».

Различие государственных и негосударственных юридических лиц изначально не очень удачно, поскольку определение через отрицание по канонам логики не является определением¹. Кроме того, признание и регистрация юридического лица всегда связаны с действием государства. Это государственные функции либо функции по уполномочию государства.

Наконец, указанное деление основывается на представлениях о существовании только центральной публичной государственной власти. Но есть и другие формы публичной власти: субъектов Федерации, территориальных автономий, местного самоуправления².

Соответственно, основное различие сводится не к противопоставлению государственного и негосударственного, а к дихотомии публичного и частного, т. е. цели и сущность юридических лиц, хотя это не означает, что частные формирования не могут выполнять общественно полезные функции, а публичные – участвовать в частноправовых отношениях.

Можно, конечно, спорить, насколько верно отнесение весьма широкого перечня органов публичной власти к категории юридических

¹ См.: Проблемы логики научного познания. М., 1964; Смирнов В.А. Логические методы анализа научного знания. М., 1987.

² См.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.

лиц, но это уже отражено в нашем законодательстве в массовом масштабе. Развивая концепцию юридических лиц в российском праве, разрабатывая поправки в Гражданский кодекс РФ, необходимо, как отмечает В.Е. Чиркин, либо учесть такое законодательство в общих понятиях и классификациях юридических лиц, либо признать, что все отмеченные выше положения законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ о юридических лицах, выполняющих властные функции, с позиций цивилистической науки неверны и отменить их, либо согласиться с тем, что нужны иные общие понятия и классификации юридических лиц, отражающие современные реалии, а не те, что были разработаны наукой в XIX в.¹ Задача состоит, конечно, не в отмене массива законодательства, а в том, чтобы найти такие формулировки, которые помогли бы органично внести в общую канву новые формы юридических лиц.

Различие коммерческих и некоммерческих юридических лиц хотя и очевидное, но не правовое, а экономическое. К тому же, как отмечалось выше, некоммерческие организации зачастую тоже в какой-то мере занимаются хозяйственной деятельностью. В настоящее время предлагается выделять до 10 видов коммерческих юридических лиц и до 23 видов некоммерческих². Подобные перечни неполны и крайне усложнены, в том числе потому, что экономический подход недостаточен для классификации юридических лиц. Это должно подвигнуть науку к дальнейшему более глубокому изучению темы и формулированию новых, более точных, чем в действующей ст. 48 ГК РФ, определений, к созданию классификации, учитывающей данные не только гражданского, но и иного законодательства, не только цивилистической, но и других правовых наук.

Следует заметить, что цивилисты уже давно, с конца XIX в., используют понятие «публичное юридическое лицо»³. Более полутора

¹ См.: Чиркин В.Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции. С. 11.

² См., например: Юридические лица в гражданском праве. Юридические лица в российском гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации): организационно-правовые формы / отв. ред. В.Н. Литовкин, О.В. Гутников; Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011; Романовская О.В. Публичные корпорации в российском праве. М., 2010; URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AEetc/>

³ К.Д. Кавелин к публичным юридическим лицам относил самые различные формирования. Среди таких лиц он называл университеты, монастыри, профессиональные сообщества, сословные образования, в частности дворянство, а также некоторые территориальные образования – губернские, уездные, волостные. См.: Кавелин К.Д.

столетий гражданские кодексы относятся к отдельной категории юридических лиц публичного права. Первыми в этом плане были гражданские кодексы Чили 1855 г. и Аргентины 1869 г., а также Германское гражданское уложение 1900 г. В XX в. указанная категория была закреплена в конституциях многих государств, в том числе Кипра, Греции, Португалии, Испании, Турции, Бразилии, Коста-Рики, Панамы, Уругвая. Категория юридических лиц публичного права была признана каноническим правом¹.

Эту традицию продолжают современные гражданские и торговые кодексы многих государств. Категория юридических лиц публичного права закреплена в ст. 2 ГК Нидерландов (в ред. 2002 г.), ст. 27 ГК Грузии (1997 г.), ст. 57 ГК Молдовы (в ред. 2008 г.), ст. 81 ГК Украины (2003 г.), в большей части гражданских кодексов стран Латинской Америки и др.

В гражданских и торговых кодексах чаще всего содержится только упоминание юридических лиц публичного права; иногда – отсылочные статьи к другим статьям, регулирующим статус юридических лиц (Германия); в отдельных случаях – только признание этой категории юридических лиц и отказ от их регулирования (Нидерланды). Последняя модель представляется предпочтительной, но недостаточной, поскольку требует уточнения, что гражданское право не занимается юридическими лицами публичного права до тех пор, пока они не участвуют в отношениях, регулируемых им. Кстати, такую форму размежевания можно было бы применить и в Гражданском кодексе РФ. В отдельных случаях в зарубежном праве имеются определения юридических лиц публичного права, но такие определения не имеют обобщающего характера либо ограничиваются перечислением тех формирований, которые относятся к таким юридическим лицам.

В некоторых странах, в частности в Испании, Аргентине и Грузии, приняты специальные законы о юридических лицах публичного права, систематизирующие основы их правового регулирования. Такой

Права и обязанности по имуществам и обязательствам // Кавелин К.Д. Избранные произведения по гражданскому праву. М., 2003. Понятие «публичное юридическое лицо» в настоящее время используется в законодательстве некоторых стран, в том числе Украины.

¹ В § 1 Канона 114 Кодекса канонического права (Codex iuris canonici), обнародованного Иоанном Павлом II 25 января 1983 г., все юридические лица делятся на частные и публичные. Публичные юридические лица в каноническом праве устанавливаются полномочной церковной властью для того, чтобы в пределах целей, намечаемых церковью, они выполняли свои обязанности ради общественного блага. Все остальные церковные юридические лица – частные. См.: Богустов А.А. Правовое положение юридических лиц в каноническом праве // Вопросы правоведения. 2012. № 1. С. 193.

способ регулирования юридических лиц публичного права требует внимательного изучения.

Обобщая накопленный опыт законодательства, цивилистические и публично-правовые научные исследования, допустимо предложить параметры общего понятия юридического лица, которое охватит то главное, что присуще и юридическим лицам частного права, и юридическим лицам публичного права, и на его основе сформулировать понятие юридического лица публичного права. При моделировании определений считаем возможным развить концепцию В.Е. Чиркина, изложенную в ряде его работ¹.

Юридическое лицо – это признанное государством в этом качестве правовое образование, имеющее различные организационно-правовые формы и структуры управления, участвующее в гражданско-правовых и (или) публично-правовых отношениях, обладающее имуществом на праве собственности, пользования или ином основании, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои решения и действия.

На основе такого исходного определения можно сформулировать понятие юридического лица публичного права. Под ним понимается созданное либо признанное государством в этом качестве некоммерческое образование, имеющее различные организационно-правовые формы, участвующее в социально значимых целях в публично-правовых отношениях посредством применения властных полномочий и принимающее в установленных законом случаях участие в гражданско-правовых отношениях, обладающее имуществом на праве собственности, пользования или ином основании, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои акты и действия в особом и (или) дополнительном к гражданской ответственности порядке.

В завершение отметим целесообразность закрепления в Конституции РФ понятия юридических лиц публичного права, как это сделано в конституциях ряда стран, общественно необходимую роль законно действующих юридических лиц частного права. Такие включения в Конституцию могли бы иметь не только ориентирующее значение для гармонизации законодательства и правоприменительной практики, но и позитивное воздействие на социально-экономическую жизнь страны.

¹ См.: Чиркин В.Е. Заметки к дискуссии о юридическом лице публичного права // Государство и право. 2010. № 7. С. 29–30; Его же. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6.

Предисловие к монографии «Реформа науки и образование: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ»¹

Работа над темой правового регулирования в сфере науки и образования ведется в Институте законодательства и сравнительного правоведения уже не первый год. Исследования правовых и экономических отношений в этой области принимали форму и монографических работ², и специальных изысканий в периодических изданиях³, и дискуссий на тематических конференциях⁴.

¹ Реформа науки и образование: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ: монография / Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семелютина (и др.); под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Российская академия наук; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; СПб.: Нестор-История, 2014.

² См.: Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов. Горизонты инновационной экономики в России: Право, институты, модели / под общ. ред. В.Л. Макарова. М.: ЛЕНАНД, 2010; Гуманитарное законодательство государств – участников СНГ: общая характеристика и тенденции развития / Н.С. Волкова, О.Ю. Еремина, Т.Е. Мельник и др.; под науч. ред. В.И. Лафитского. М.: ИЗИСП, 2012; Негосударственные образовательные организации: правовые аспекты деятельности: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.В. Путило. М.: ИД «Юриспруденция», 2010; Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007; Социальное законодательство: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. М.: Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М, 2005.

³ Лапаева В.В. Законодательство о науке: история формирования и перспективы развития // Журнал российского права. 2005. № 11; Путило Н.В. Научная (научно-техническая) экспертиза: сравнительный анализ правового регулирования в странах СНГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4 (35); Шкатулла В.И. Правовые аспекты современной системы образования в России // Журнал российского права. 2007. № 4; Ее же. Договор об образовании: значение и содержание // Журнал российского права. № 10. 2000; Зенков В.Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования // Журнал российского права. 2006. № 4; Волкова Н.С., Цомартова Ф.В. К вопросу о статусе частных образовательных организаций за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 3; Цомартова Ф.В. Правовой статус семейного образования за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 2; Пуляева Е.В. Локальное регулирование в сфере образования // Журнал российского права. 2010. № 12; Ее же. Правовые проблемы противодействия коррупции в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. № 11; Пуляева Е.В. Региональное законодательство в сфере образования и АТЭС: состояние и перспективы развития // Саммит АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции. М.: Статут, 2012.

⁴ Международная научно-практическая конференция «Законодательство в сфере образования: обеспечение частных и публичных интересов», г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской

Проведенный анализ позволил сформулировать концепции развития законодательства о научной и образовательной деятельности¹, что в определенной степени способствовало принятию нового законодательства в сфере науки и образования в 2012–2013 гг. Такая работа велась в контексте поиска необходимых правовых основ инновационного развития Российской Федерации².

Продолжение исследований в указанной области обусловлено серьезными изменениями правового регулирования экономической и социальной сфер жизни общества. На современном этапе развития человечества получение знаний и научные достижения приобретают особую ценность³, поэтому при решении вопроса о том, как развиваться обществу и государству, главная ставка делается на состояние науки и образования.

В условиях демократического и правового государства, к построению которого стремится Российская Федерация, первостепенное значение придается юридическим механизмам государственного управления и правовым формам осуществления экономической деятельности. Наука и образование не являются исключением. Именно поэтому анализ правовых проблем в настоящей книге занимает главное место.

Правовое регулирование отношений в сфере науки вступило в новый цикл формирования законодательных основ. Принят Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесе-

Федерации, 11 апреля 2007 г.; Научно-практическая конференция «Правовые вопросы реализации Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"», г. Москва, ИЗиСП при Правительстве РФ, 12 сентября 2013 г.

Веб-конференция на тему: «Правовые вопросы реализации Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"», г. Москва, ИЗиСП при Правительстве РФ, 11 октября 2013 г.

¹ См.: Пуляева Е.В. Концепция развития законодательства об образовании // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Эксмо, 2010. С. 341–357; Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2014. С. 46–52.

² См.: Путило Н.В. Кадровое обеспечение инновационного развития // Право и инновационная деятельность. РАН. Научный совет по программе фундаментальных исследований Президиума РАН «Экономика и социология знания». М.: Нестор-история, 2011; Горизонты инновационной экономики в России. Право, институты, модели. М.: ИСПИ РАН, 2010.

³ См.: Осипов Г.В. Российская академия наук – три века служения отечеству. М.: ИСПИ РАН, 2013. С. 375.

нии изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, положение об органе, управляющем имуществом научных организаций², готовится ряд актов, связанных с изменением систем управления, финансирования и поддержки академической науки³. Поставлена цель, с одной стороны, повысить эффективность научных учреждений, освободив их от хозяйственных функций, а с другой – обеспечить активное взаимодействие научных организаций с образовательными учреждениями и организациями, заинтересованными в результатах внедрения научных достижений.

Новый этап в становлении принципов организации системы образования связан с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». С 1 сентября 2013 г. научная и образовательная деятельность имеют более четкие границы: обучение в аспирантуре рассматривается как подготовка кадров высшей квалификации (уровень высшего образования), в то время как докторантура – это научная деятельность. При этом в законодательстве сохранен и получил дальнейшее развитие важный для инновационно ориентированного общества принцип интеграции науки и образования.

Представленная монография, по мнению авторов, позволит не только точно определить цель развития правового регулирования в рассматриваемой области, проанализировать факторы проблемных ситуаций, рассчитать последствия принимаемых решений, но и избежать ошибок в управлении новыми социальными реалиями. Управленческие стратегии наряду со знанием становятся важным источником производительных сил и ресурсов.

Предлагаемое вниманию читателя исследование может в определенной мере послужить инструментарием, необходимым для научного управления обществом на всех его уровнях. Так, в работе анализируются публично-правовые режимы финансового обеспечения образовательной и научной деятельности (инвестиционный, налоговый), договорные формы организации хозяйственной деятельности

¹ См.: Федеральный закон о Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 959 «О Федеральном агентстве научных организаций» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5758.

³ См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации».

научных и образовательных организаций, включая соглашения, направленные на привлечение частного капитала для развития образования и науки. В настоящее время Федеральный закон «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» представляют собой два мощных законодательных комплекса, созданных в целях стимулирования рыночных механизмов в социальной сфере отношений. Это не означает, однако, что государству будет отведена незначительная роль. Как показывает экономико-правовое исследование проблемы финансирования науки и образования в зарубежных странах (раздел 2), за государством остаются стратегические приоритеты развития этих областей.

Для того чтобы наука и образование могли отвечать на вызовы, встающие перед Россией в первые десятилетия XXI в., необходим эффективно действующий механизм государственной поддержки указанных сфер жизни российского общества, в том числе правовой. Между тем реальная ситуация в стране свидетельствует о противоречивых тенденциях государственного регулирования научной и образовательной деятельности, то о жестком, то о явно слабом влиянии государства на процессы и явления, происходящие в этих областях. Законодательство развивается хаотично и не соответствует по своему уровню задачам устойчивого развития страны, перехода Российской Федерации к инновационному, социально ориентированному типу развития.

Таким образом, цель исследования заключается в разработке правового обеспечения построения механизмов государственного управления и государственной поддержки научной и образовательной деятельности, которое способствовало бы более эффективному воздействию государства на общественные процессы в сфере образования и науки. Достижение этой цели потребовало проведения анализа не только российского, но и зарубежного законодательства, а также международных правовых актов.

В настоящей монографии представлены результаты изучения правового статуса научных и образовательных учреждений, разработки мер по улучшению качества нормативно-правового регулирования вопросов развития образования и науки. При этом исходной позицией авторов было осознание того, что образование как образ жизни в новых условиях становится не столько условием для карьерного роста, сколько смыслом существования человека и двигателем развития современной экономики.

Знание выступает тем источником производительных сил и ресурсов, с помощью которого человечество может преодолеть надвигающиеся угрозы развитию. К последним относятся такие объективные факторы, как рост численности населения и связанные с этим продовольственная и энергетическая проблемы, изменение климата под воздействием промышленной деятельности и др. Эти и другие факторы глобального характера способны вызвать новую волну технологического прогресса, отличную от промышленной революции, которая дала импульс развитию в XIX–XX вв.

Создание единого евразийского гуманитарного пространства на базе действующих интеграционных объединений бывших республик СССР включает в себя взаимодействие университетов и научных школ, подготовку специалистов на основе согласованных образовательных программ, формирование интеграционной идентичности профессиональной подготовки специалистов.

Договор, в том числе международный, является основным правовым механизмом, способным не только обеспечить генерацию и передачу нового знания, но и организовать на международном уровне деятельность, направленную на получение и реализацию научных достижений. Соглашение как разновидность гражданско-правового договора широко применяется в целях привлечения предпринимательского капитала в сферу науки и образования, модернизации технического оснащения образовательных и научно-исследовательских учреждений. Научная и образовательная деятельность не является прибыльной, а следовательно, непривлекательна с точки зрения рыночной экономики. Однако особенности такого гражданско-правового договора, как соглашение, рассмотренные в представленном исследовании, позволяют привлечь внимание инвесторов и к этой области. Благодаря участию государственных органов в соглашении инвесторы получают гарантии стабильности и защиты от рисков. Непосредственное участие государственной организации, отражающее публичный интерес, является отличительной чертой соглашения.

Рыночные механизмы способны ввести в оборот новейшие достижения, что позволяет сделать малый и средний бизнес основным двигателем в развитии современной экономики. Размеренный подход к решению задачи модернизации путем вовлечения науки и образования в систему рыночных отношений не исключает и появления гениальных изобретений в рамках венчурного бизнеса. Этому может способствовать международное общение на уровне субъектов гражданского права: преподавателей, ученых, предпринимателей (крупных

технологических корпораций, предприятий среднего масштаба, малого бизнеса). Такое общение происходит на основе межгосударственных договоров и соглашений.

В международных договорах определяются правовые формы организации и режим деятельности граждан и юридических лиц договаривающихся государств в области науки и образования. В работе содержится вывод о необходимости совершенствования правовых механизмов международного сотрудничества на постсоветском пространстве, поэтому актуальна задача создания единого научно-образовательного пространства в странах СНГ.

В решении проблемы прогнозирования развития науки и образования может помочь изучение зарубежного опыта правового регулирования, который широко представлен в данной книге. Подробный анализ законодательства разных стран позволяет читателю сделать вывод о возможностях и перспективах международного взаимодействия. Это не меняет содержащегося в книге общего вывода об объективной и безусловной заинтересованности самого государства в создании разветвленной и финансируемой государством системы подготовки и переподготовки рабочих и инженерных кадров, в восстановлении научных школ, работающих в непосредственном контакте с базовыми предприятиями стратегически важных отраслей промышленного и аграрного производства, системы, полностью отвечающей запросам высокотехнологичной экономики.

Социально-правовое развитие – ключевой фактор гуманитарного освоения Арктического региона¹

Продолжение пространственного освоения арктических регионов, расширение экономической, военной и другой деятельности допустимо только в рамках институтов демократии. Развивать северные территории невозможно без учета интересов живущих и работающих там людей. Человеческий фактор имеет огромное значение в решении проблем

¹ Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики; Арктика в социально-правовом измерении / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. М.: Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. С. 15–28.

Арктики. Именно люди создают материальные блага и обеспечивают экономический рост Арктического региона¹. Вместе с тем численность постоянного населения Арктической зоны России уменьшается². Такая тенденция характерна в целом для районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним³, за некоторым исключением.

Развитие человеческого потенциала Арктики имеет много составляющих и требует детального исследования. Оно рассматривается современной наукой в качестве одного из измерений глобальной и национальной безопасности наряду с экономическим и экологическим. Важная роль в обеспечении национальной безопасности отводится совершенствованию правового регулирования⁴.

Несмотря на увеличение интереса к Арктическому региону, необходимо отметить определенный пробел в гуманитарных исследованиях по этому направлению, который образовался с 1990-х годов. В чем-то он восполняется экономическими разработками по отдельным вопросам институциональной экономики, в частности по проблемам организации традиционных видов природопользования⁵.

¹ Среди приоритетных проектов Арктики – «Приразломное», «Ямал СПГ», строительство морского порта в порте Сабетта, Северный широтный ход, Мурманский транспортный узел, строительство ледоколов и плавучей АЭС в г. Певек, развитие Северного морского пути и др.

² Согласно данным Росстата, численность постоянного населения сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации составляла на 1 января: 2014 г. – 2 400 580 человек, с 1 января 2015 г. – 2 391 631, с 1 января 2016 г. – 2 378 234 / Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года // Бюллетень. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). М., 2016. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce

³ По данным Росстата, в названных районах нашей страны на фоне естественного прироста (в 2015 г. на 35 234 человек) сокращение численности произошло в связи с отрицательным миграционным преобразованием на 1 января 2016 г. / Бюллетень. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). М., 2016. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce

⁴ Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, обеспечение национальной безопасности реализуется органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества правовыми мерами, направленными на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

⁵ См.: Сморчкова В.И., Мажаров А.В. Развитие традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера в современных условиях. М.: Изд-во РАГС при Президенте РФ, 2007; Сморчкова В.И., Кугаевский А.Н. Арктика – территория инновационного поиска. М.: Изд-во РАГС при Президенте РФ, 2011.

В юридической науке изучение специфики отношений в Арктике осуществлялось, как правило, в контексте исследования проблем экологизации законодательства¹, освоения арктических морских пространств², вопросов, возникающих при регулировании отношений с участием коренных малочисленных народов³. С 2014 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в числе приоритетных направлений разработка содержательной части арктического права⁴, междисциплинарных подходов к изучению особенностей отношений, которые складываются в социальной и хозяйственной жизни Арктики⁵. Это послужило сохранению преемственности научных традиций, заложенных в Институте еще в 1920–1930-е гг. исследованиями законодательства о «северных льготах и гарантиях».

¹ См., например: Молчанов Б.А. Закон и обычай в охране природы Северной России: монография. Архангельск: Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2001; Проблемы взаимодействия человека и природной среды: материалы итоговой научной сессии ученого совета Института проблем освоения Севера СО РАН 2000 г. Вып. 2 / ред. В.Р. Цибульский. Тюмень: РАН. Институт проблем освоения Севера, 2001; Институты экологического права: монография / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Ю.Г. Жарилов и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012; Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2014.

² См.: Морские пространства Арктики: современный правовой аспект: сборник научных статей. М.: Магистраль, 2013.

³ См.: Андриченко Л.С. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации / ИЗИСП. М.: Городец, 2005; Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве: монография. М.: Норма, 2010.

⁴ См.: Арктическое право: концепция развития: монография / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юриспруденция, 2014.

⁵ Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Юриспруденция, 2014; Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. II Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Юриспруденция, 2015.

Современные тенденции развития арктического права в мире. Россия в общем процессе. Особенность правового регулирования развития Арктической зоны РФ в отличие от регулирования других макрорегионов Российской Федерации состоит в том, что оно в ряде случаев испытывает непосредственное влияние норм международного права. На фоне нарастающего освоения арктических пространств заметна активизация правотворческих процессов как на международном уровне, так и на уровне национального законодательства приарктических государств. Общемировой тенденцией стала модернизация не только содержания и объема «арктического» правового поля, но и концептуальных подходов к регулированию специфических арктических отношений.

За рубежом понятие арктического права давно уже перестало быть предметом сугубо научных исследований. Оно обозначает нормы законодательства, регулирующие арктическую деятельность. Российская Федерация как участник этого процесса пока в данном направлении отстает.

Вместе с тем сложно согласиться с идеями усиления международно-правового регулирования на всем пространстве арктических регионов вне зависимости от их государственной принадлежности, которые выдвигаются международными организациями и отдельными государствами. Российская Федерация придерживается принципа соблюдения международных договоренностей, и ее интересы объективно направлены на укрепление национальных позиций в Арктике. Полагаем, это обоснованное притязание: 43% площади арктических территорий приходится на долю российского сектора. В Арктической зоне проходит северная граница Российской Федерации.

Российская Арктика – это уникальный регион. Арктическая зона России расположена на территории значительного числа субъектов Российской Федерации, каждый из которых имеет социально-экономические и иные особенности, что осложняет создание единых механизмов правовой регламентации. В то же время разработка таких механизмов важна, в том числе и для обеспечения баланса между региональной спецификой и единообразным решением основных общегосударственных задач.

Таким образом, освоение арктического пространства – неотъемлемая часть укрепления российской государственности, что невозможно без полноценного национального законодательства, регулирующего многообразие отношений в этом регионе.

Современное состояние законодательства о российской Арктике и основные направления его модернизации. При всей важности развития, отвечающего нынешним угрозам и вызовам законодательства об Арктике приходится признать, что содержание и структура законов и иных нормативных актов об арктических и иных северных территориях Российской Федерации не отвечают требованиям времени.

Инвентаризация и системный анализ нормативных правовых актов в сфере правового регулирования развития Арктики, проведенные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (в общей сложности было выявлено более 500 нормативных правовых актов с «арктическим» содержанием)¹, показали, что основная черта правового регулирования Арктики – его фрагментарность и преобладание влияния подзаконного правового регулирования при недостаточной роли закона.

Правовое регулирование освоения Арктики продолжает строиться по отраслевому принципу: действуют акты конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и других отраслей законодательства, каждая из которых имеет свой предмет регулирования, свои подходы и методы воздействия на общественные отношения. Это не позволяет с максимальной эффективностью обеспечить реализацию программно-целевого метода управления развитием одного из крупнейших регионов страны. Дифференциация предмета правового регулирования препятствует мобилизации правовых средств для комплексного решения задач по развитию арктических территорий России.

Ситуацию осложняет отсутствие системообразующего законодательного акта, основанного на четких принципах и «уплотняющего» в единое целое «арктическую правовую материю». Основополагающим в этом процессе должен стать специальный федеральный закон о развитии Арктики. Федеральный закон позволит урегулировать помимо общих положений особенности основных видов экономической деятельности, территориального планирования арктических территорий. Речь идет о федеральном законе, смысл которого не только в объединении правовых норм по арктической проблематике, но и во внесении изменений в нормативные правовые акты отраслевого законодательства.

¹ См.: Арктическое право. Концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014.

В специальном законе нужно учитывать несколько уровней компетенции: государственный, международный, внутри государства – федеральный, уровень субъектов Российской Федерации, муниципальный уровень. Особое внимание следует уделить распределению полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включая детализацию их перечней, расширение практики заключения соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти арктических, приарктических субъектов Российской Федерации о передаче «исполнительных» полномочий, а также договорного регулирования с участием бизнес-сообщества.

Принципиальным является вопрос об определении категории «полномочия в области развития Арктической зоны». Если к ним автоматически отнести большинство полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующих территорий только в силу того, что они уже составляют часть Арктической зоны, то не будет возможности использования специфических механизмов управления и правового регулирования, которые можно было бы обеспечить принятием рассматриваемого закона. В этом случае можно предположить, что все сведется лишь к увеличению финансирования определенных территорий без учета государственных задач и ключевых индикаторов.

Системное решение проблемы обеспечения социальных гарантий в Арктическом регионе – новые механизмы управления. Современное управление развитием макрорегиона основывается на административно-интеграционной парадигме, которая ориентирована на преимущественное использование административных ресурсов власти. Если раньше применительно к макрорегионам данная модель была оправдана, то в настоящее время она демонстрирует ограниченность своих возможностей. В связи с этим наряду с оптимизацией разграничения полномочий между уровнями власти необходимо построение иного – в масштабе всего арктического макрорегиона – организационного, нормативного и технологического проекта по качественному изменению системы управления со смещением центра управления социально-экономическими преобразованиями на уровень макрорегиона. Концентрация усилий позволит получить масштабный эффект и обеспечит потребности в интеграции региональных хозяйственных комплексов, близких в производственном, коммерческом, этносоциальном, инфраструктурном и других отношениях.

Для формирования необходимых мотиваций в арктическом макрорегионе недостаточно перераспределить управленческие функции и обеспечить их нормативное закрепление на уровне специального закона.

В последнее десятилетие модели такого регулирования уже апробированы (речь идет о Федеральном законе «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации») и могут быть использованы при разработке закона об Арктике, по крайней мере в части укрепления целенаправленного взаимодействия публичных органов власти и представителей предпринимательства.

Не менее важно повышение качества исполнения организационных функций на всех уровнях управления как в публично-правовом секторе, так и в частном. Дополнительные стимулы для граждан при выборе Арктики в качестве места жительства создаст улучшение социальной инфраструктуры для повышения уровня предоставления услуг учреждениями здравоохранения, образования, культуры и спорта, доведение их до общероссийских стандартов, а также условий труда и отдыха посредством целевых видов поддержки граждан и предпринимателей. Это позволит добиться положительной демографической ситуации не только вследствие притока мигрантов, но и за счет лиц, которые в последующем пожелают остаться здесь жить.

Безусловно, нужны меры государственной поддержки и для обеспечения большей доступности населения к основным культурным центрам страны. Это требует стимулирования развития транспортной инфраструктуры, в целом транспортных и информационных коммуникаций, преодоления территориальной разобщенности, в первую очередь – организации бесперебойного пассажирского и грузового сообщения.

Для совершенствования правоприменения и повышения организационно-исполнительской дисциплины в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления нет необходимости в новых законодательных решениях. Например, субъекты Российской Федерации и муниципалитеты не спешат воспользоваться законодательными возможностями по подбору и обучению профессионально ориентированных работников. Такие задачи могут реализовываться посредством региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов.

Принципы системообразующего закона и всей системы законодательства о российской Арктике. Содержание и перечень таких прин-

ципов – предмет детальной проработки, но уже возможно выделить те, что представляются наиболее важными:

1. *Устойчивое развитие арктических регионов России.* Данный принцип давно известен российскому и международному праву. Наиболее распространенным в мире считается определение устойчивого развития, закрепленное в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде в Рио-де-Жанейро, где официально была провозглашена необходимость обеспечения сбалансированного решения социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды, природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей и было введено понятие *sustainable development*.

Реализация принципа устойчивого развития (например, в Европейском Союзе) предполагает соблюдение определенных финансовых обязательств, закрепляемых в виде социально-экономических показателей. Они включают и самые современные экологические требования с учетом возможности создания благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Определение устойчивого развития установлено Градостроительным кодексом РФ и некоторыми другими законодательными актами Российской Федерации. Однако общее правовое понятие до настоящего времени в отечественном праве пока не сформировалось.

Арктика представляет собой уникальную природную экосистему, значимость которой для охраны окружающей среды всей планеты не вызывает сомнений. Глобальное неконтролируемое освоение арктических пространств человеком может привести к непоправимым последствиям и масштабному экологическому кризису. Участвовавшие случаи негативного воздействия на окружающую среду Арктики (разливы нефти, загрязнение промышленными и иными отходами и др.) вызывают озабоченность всего мира.

Федеральное законодательство предусматривает строгие обязательства и финансовую ответственность недропользователей по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. В выдаваемых им лицензиях четко фиксируется обязанность применять апробированные технологии по устранению последствий техногенных аварий. Однако такие меры касаются только вопросов недропользования.

В связи с этим целесообразно разработать и систематизировать в специальном законе об Арктике особые требования к осуществлению деятельности в Арктическом регионе с учетом необходимости обеспе-

чения охраны окружающей среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан. К таким мерам могут быть отнесены: стимулирование энергосберегающих, природоохранных технологий во всех сферах экономической и иной деятельности, а не только в добывающей промышленности; создание правовых условий для охраны и использования морских биологических ресурсов в Арктическом регионе, сочетающих в себе правовые условия и требования по их добыче, и образование сети морских особо охраняемых природных территорий с четким правовым статусом; определение экологических требований при создании инфраструктуры и развитии Северного морского пути и др.

В этом смысле роль государственного регулирования может и должна заключаться не только в минимизации экологической нагрузки, но и в обеспечении баланса между созданием благоприятных условий жизни человека в Арктике и сохранением хрупкой арктической природной среды и арктического биоразнообразия. А для этого предстоит завершить работу по созданию системы прогноза и мониторинга хозяйственной деятельности на Арктическом шельфе, распространив ее также на территории сухопутной части Арктической зоны Российской Федерации.

Считаем, что под обеспечением устойчивого развития российских арктических территорий следует понимать разработку государственно-правовых мер, способствующих созданию благоприятных условий жизнедеятельности человека, стимулированию предпринимательской деятельности, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и обеспечению рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

2. Преференциальные правовые режимы. Данный принцип предполагает исключения из общих правил регулирования экономической деятельности в Российской Федерации. Государственная поддержка предпринимательства в Арктической зоне должна заключаться в создании специальных правовых режимов (предпринимательской и инвестиционной деятельности, природопользования, налогообложения, уменьшения таможенных ограничений и т. д.). Вместе с тем необходимо определить набор экономических, правовых, институциональных инструментов для обеспечения регионального развития.

Для решения этой задачи большое значение имеет выбор оптимальной модели государственной поддержки развития мегарегиона путем установления особых правовых режимов осуществления предпринимательской и иной деятельности на его территории на основе использования проектного подхода.

В России существует опыт законодательного закрепления специальных установлений, регламентирующих общественные отношения в пределах конкретного региона¹. Анализ федеральных законов свидетельствует о том, что имеющаяся в них регламентация построена в основном на базе универсальных, стандартных подходов, при которых не учитываются особенности каждого из регионов, формирующие тот комплекс правовых механизмов, который даст наибольший эффект и обеспечит стимулирование регионального развития.

Соответственно, при доработке проекта концепции закона следует предусмотреть специальные установления, направленные на создание преимуществ для предпринимательской деятельности в Арктической зоне. Речь идет не только о предоставлении налоговых льгот, но и об активном использовании внебюджетных источников стимулирования (минимизации административных процедур, включая сокращение контрольно-надзорных полномочий в сферах деятельности с низкими рисками нарушений и др.).

Сложные природно-климатические условия снижают конкурентные преимущества Арктического региона, что позволяет настаивать на введении дополнительных преференций в различных областях экономической деятельности для следующих субъектов:

- бизнес-структур (крупным инвесторам);
- малого и среднего бизнеса;
- социально ориентированных некоммерческих организаций;
- различных категорий граждан (коренных малочисленных народов, молодежи, высококвалифицированных специалистов).

3. *Обеспечение социальных гарантий и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера.* Известна большая роль коренных малочисленных народов в формировании социокультурного пространства Арктики. Ими созданы уникальные микроцивилизации, обладающие навыками органичного существования в условиях арктической природы. Именно этим народам мы обязаны знаниями о выживании в суровых климатических условиях Севера. Традиционные промыслы – оленеводство, охота, рыболовство – составляют неотъемлемую часть регионального агропромышленного

¹ См.: федеральные законы от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и др.).

комплекса и снабжают продовольствием значительные территории Арктической зоны. Тем не менее малочисленные народы Севера относятся к социально незащищенной части российского общества. Их хозяйственный уклад, культура и здоровье постоянно подвергаются риску вследствие интенсификации экономического освоения территорий их традиционного проживания.

Социальные государственные гарантии, льготы, квоты на использование ресурсов, предоставляемые коренным народам Севера, выполняют задачу адаптации этих народов к современным условиям социального и экономического развития с сохранением традиционного образа жизни. Зачастую именно льготы становятся главным мотивом выбора выходцами из смешанных семей этнической принадлежности в пользу аборигенной, что, в свою очередь, является фактором пополнения данной категории населения.

Вместе с тем *проблема справедливого распределения таких преференций* между аборигенными жителями и укорененным населением стала провоцировать межэтнические групповые социальные конфликты из-за того, что у одного есть льготы, например на добычу красной рыбы, поскольку он зарегистрирован как абориген, а у другого – родившегося здесь же, укорененного жителя – их нет.

Реализация мер государственной поддержки коренных малочисленных народов Арктики, полагаем, тоже может стать предметом специального закона о развитии Арктической зоны РФ, но требует предварительного решения отдельных вопросов, а именно четкой идентификации лиц, относящихся к данным народам. Речь не идет о решении вопросов исключительно этнокультурной идентификации, что является, учитывая международные нормы и принципы, вопросом личного выбора каждого.

Государственная поддержка должна иметь адресный, персонифицированный характер. Важно установить, кто может претендовать на получение государственной поддержки. Конечно, такие притязания должны быть обоснованы непосредственной связью лица с коренными малочисленными народами Севера.

Необходимо на уровне федерального закона установить критерии отнесения лица к коренным малочисленным народам, а также порядок такого признания. Решение этого вопроса должно носить общий характер для всех коренных малочисленных народов и найти закрепление в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Федеральный уровень обусловлен отнесением вопросов регулирования и защиты прав и свобод человека,

а также регулирования и защиты прав национальных меньшинств к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ).

Базовыми критериями, позволяющими решить вопрос об отнесении лица к коренным малочисленным народам, могли бы стать:

- занятие традиционными видами хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, перечень которых определен Правительством РФ;

- ведение традиционного образа жизни, проживание на территориях традиционного расселения своих предков – в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов, перечень которых также нашел законодательное закрепление;

- возможно, членство в составе общины коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации.

Указанные критерии носят легитимизированный характер, поэтому не потребуют дополнительного регулирования, за исключением установления собственно порядка отнесения лиц к числу коренных малочисленных народов.

Закрепление такого порядка может быть передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации и оформлено на уровне закона субъекта Российской Федерации, которому могут быть предоставлены и полномочия по осуществлению такого признания. Целесообразно, на наш взгляд, предоставить органам государственной власти субъектов Федерации и возможность осуществлять передачу полномочий по признанию лица относящимся к коренным малочисленным народам органам местного самоуправления муниципальных районов. Решение этих вопросов станет своего рода основой для дальнейшей регламентации государственной поддержки коренных малочисленных народов.

Что касается собственно государственной поддержки малочисленных народов Севера, то речь может идти о достаточно широком спектре конкретных мер, в том числе уже известных, включая материальную и финансовую помощь общинам, общественным организациям, обучающимся, применение налоговых льгот, предоставление субсидий, социальных выплат, дополнительных медицинских услуг и др.

Основа для таких мер и преференций должна быть заложена в специальном законе о развитии Арктической зоны.

4. Обеспечение социальных гарантий для граждан, проживающих и работающих в Арктической зоне РФ. Законодательство о Крайнем

Севере и Арктике формировалось в 1930–1960-е гг. и в тот период обеспечивало решение вопросов освоения Арктики, но в настоящее время подвергается существенной трансформации под давлением бизнес-сообщества, которое стремится снизить социальную нагрузку. И хотя в целом в законодательстве наступил новый этап регулирования социальных отношений, предоставление многих социальных услуг передано на уровень субъектов Российской Федерации. На практике это привело к снижению специальных социальных гарантий для жителей Арктического региона.

В последние годы все чаще предпринимаются попытки отказаться от некоторых элементов дифференциации трудовых отношений (например, от применения районных коэффициентов и процентной надбавки) или передать полномочия по их установлению законодателю субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления, социальным партнерам, сторонам трудового договора.

Трудовые отношения работников, осуществляющих трудовую деятельность в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, регулируются Трудовым кодексом РФ (далее – ТК РФ) и Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Помимо того, что данное законодательство уже не коррелирует с нормативными правовыми актами, определяющими территории, входящие в Арктическую зону РФ, оно содержит положения, которые излишне подробно регулируют предоставление дополнительных отпусков, подсчет стажа работы для северных надбавок и пр.

Например, Законом РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» был сформирован комплекс мер, стимулирующих привлечение людей на работу в районы с неблагоприятными климатическими условиями из центральной части страны. Однако уже с 2004 г. законодатель изменяет основания и порядок предоставления льгот северянам, в результате чего сама концепция предоставления льгот оказалась практически пересмотрена.

В частности, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ было внесено несколько уточнений, которыми законодатель закрепил право на многие социальные гарантии и льготы только за работниками, работающими в организациях, финансируемых за счет средств федерального бюджета. Все остальные работодатели могут самостоятельно решать, в каком объеме и какие льготы предоставлять работникам.

С этого времени работники внебюджетной сферы рассчитывают только на гарантии и льготы, предоставляемые работодателем и закреплённые в коллективном договоре или локальных актах. Исходя из финансового положения работодателя, гарантии работникам негосударственного сектора экономики могут быть и меньше тех, что получают работники бюджетной сферы, или полностью отсутствовать. При таком подходе заведомо в неравное положение ставятся работники государственной и негосударственной сферы независимо от профессии и квалификации.

Лица, работающие в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, имеют право на оплату один раз в два года за счет средств работодателя стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории Российской Федерации к месту использования отпуска и обратно. Однако на практике по данным вопросам достаточно часто возникают судебные споры. Действующим законодательством обязанность устанавливать размер, условия и порядок указанной компенсации работникам организаций, финансируемых не из федерального бюджета, возложена на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (в отношении работодателей, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответственно), а также на работодателей, не относящихся к бюджетной сфере. Такая произведенная федеральным законодателем диверсификация источников финансирования была обусловлена переходом к рыночным моделям организации экономики и основывалась на установленных в целом подходах к разграничению полномочий.

Нередко органы местного самоуправления и особенно работодатели частного сектора экономики соответствующие акты не принимают и тем самым ставят своих работников в худшее положение. Суды в этих случаях вынуждены руководствоваться нормами федерального законодательства, регулирующими сходные отношения. Необходимо установить ответственность работодателей за непринятие соответствующих актов с тем, чтобы повысить гарантии исполнения прав работников.

Многочисленные судебные споры из-за отсутствия четкого законодательного регулирования имеют место и по другим вопросам обеспечения трудовых прав работников Крайнего Севера. Все это требует проведения инвентаризации данного законодательства и принятия мер по его корректировке.

Кроме того, в результате принятия поправок к ТК РФ оказались снижены гарантии и льготы лицам, увольняемым в связи с ликвидацией организации-работодателя в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним. Для преодоления сложившейся ситуации необходимо определить соотношение норм ТК РФ и нормативных актов, регулирующих предоставление льгот в северных регионах Российской Федерации. Для этого следует на уровне специального закона закрепить соответствующий принцип, на основе которого должна выстраиваться государственная политика в отношении предоставления льгот работающим как в районах Крайнего Севера, так и в Арктической зоне РФ.

Важно не только проработать законодательный механизм – нужно желание и умение им воспользоваться, обеспечить реализацию, а это требует не меньше усилий, чем принятие взвешенных правовых решений.

Таким образом, наряду с дальнейшим совершенствованием отечественного законодательства требуется последовательная реализация действующих и новых правовых актов на благо населения Арктической зоны, а значит, и всей страны.

Право и экономическая деятельность¹

Взаимовлияние права и экономической деятельности – традиционный предмет внимания исследователей: философов, экономистов, правоведов². Такое внимание обусловлено тем, что экономика не

¹ Общественные науки и современность. 2016. № 3. С. 5–21. В соавторстве с В.Ю. Лукьяновой.

² Так, в США в 1960–1970-х гг. появилась экономическая теория права, в рамках которой право оценивалось как система неявных цен, создающих стимулы для позитивных и подавления негативных форм поведения (общий анализ этой теории и иных актуальных направлений экономико-правовых исследований см.: Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5–26). В Советском Союзе в этот период основное внимание уделялось не столько экономической оценке правовых норм, сколько изучению социального контекста их действия, что привело к разработке приемов определения эффективности правовой нормы. Причем понятия эффективности правовой нормы и ее экономичности жестко разграничивались (см. подробнее: Эффективность правовых норм. М.: Юридическая литература, 1980). В постсоветской России исследования вопросов эффективности законодательства продолжили сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, изучавшие общие вопросы эффективности как правовых норм, так и правового регулирования отдельных отраслей экономики (см.: Эффективность законодательства: вопросы теории и прак-

только формирует материальную основу жизнедеятельности человеческого общества, всех его сфер и страт, но и обуславливает появление и динамику развития многих глобальных проблем, с которыми сталкивается современное общество, например экологических. Кроме того, она представляет собой «реальный базис, на котором возвышается юридическая и политическая надстройка»¹. Этот тезис, сформулированный К. Марксом еще в середине XIX в., получил блестящее подтверждение в последней четверти XX – первые годы XXI в. В свою очередь, право, будучи, по меткому выражению П. Бурдьё, «наивысшей формой активного дискурса, обладающего властью вызывать реальные последствия»², формирует «поле возможностей», в рамках которого осуществляется экономическая деятельность, предопределяет легитимность и правомерность тех или иных ее видов. В этих условиях наиболее удачно взаимное влияние права и экономической деятельности отражает предложенная Х. фон Фёрстером метафора танца³: правовое регулирование экономической деятельности – это парный танец с различными па, в котором ведущим оказывается то один (экономика), то другой (право) партнер и оба они непрерывно раскрываются и развиваются.

В настоящее время ведущей в этом «танце», без сомнения, выступает именно экономика, которая в последнее столетие, как известно, показывает беспрецедентный подъем, который повлек за собой изменения и в иных сферах жизни человеческого общества: существенный демографический рост, распад великих империй, постепенный переход к гражданскому обществу с резким сокращением тоталитарных систем. Что же касается идеологической сферы, то здесь ко второй половине XX в. прочно утвердился «рыночный фундаментализм»,

тика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015). В числе экономико-правовых учений можно назвать также концепцию конституционной экономики, зарождение которой связано с именем Дж. Бьюкенена. В российском научном пространстве данная концепция претерпела существенные трансформации, превратившись в новое научно-практическое направление на стыке конституционного права и экономики (Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика: учебник для юридических и экономических вузов. М.: Юстицинформ, 2006).

¹ Маркс К. К критике политической экономии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч.: в 50 т. Т. 13. М.: Политиздат, 1959. С. 6–7.

² Бурдьё П. Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики. СПб.: Алетейя, 2007. С. 104–105.

³ Konstruktivismus und Kognitionswissenschaft. Kulturelle Wurzeln und Ergebnisse / Hrsgb. Von Muller A.; Muller K.L. und Stadler F. Wien: Springer, 1997.

квинтэссенцию которого составляют представления о том, что только «ничем не стесненная деятельность рынка ведет к созданию эффективной и стабильной экономики», тогда как «правительства менее знакомы с непогрешимыми экономическими принципами и менее мотивированы ими и поэтому их вмешательство, скорее всего, нарушает функционирование рыночных механизмов»¹. Рыночный фундаментализм неразрывно связан с постмодернистской парадигмой социального управления, в рамках которой были постулировавшая регулирующая роль управления в развитии общества и его институализация. В правовой сфере соответствующие представления воплотились в концепциях «нового государственного управления» (New Public Management, NPM), «общественно значимого управления» (Public Value Management) и ряде иных.

Ключевыми элементами первой из указанных концепций – NPM, которая провозглашалась «постбюрократической» и противопоставлялась традиционному государственному управлению (Public Administration)², являются:

- представления об обслуживающем (сервисном) характере государства, которое должно не столько само выполнять все стоящие перед ним задачи, сколько обеспечивать их выполнение, привлекая для этих целей третьих лиц и устанавливая «правила игры» (определение прав частной собственности, надзор за исполнением частных контрактов, поддержание судебной системы и др.);

- перенос на учреждения, предоставляющие гражданам общественные или социально значимые блага, в том числе и государственные, а также на органы государственной власти, принципов управ-

¹ Стиглиц Дж. Доклад о реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса: доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М.: Международные отношения, 2012. С. 72.

² См. подробнее: Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69. Iss. 1. P. 3–19; Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction. Third edition. New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2003; Stoker G. Public Value Management: a New Narrative for Networked Governance? // American Review of Public Administration. 2006. Vol. 36, No. 1. P. 41–47; Osborne D., Gabler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse. Addison-Wesley Publ. Co, 1992; Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М.: Юриспруденция, 2015; Загорский В.С., Липенцев А.В. Эволюция подходов к исследованию современных концепций государственного управления // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 13–22; Ханс-Адам II, Правящий князь Лихтенштейна. Государство в третьем тысячелетии. М.: Infotropic Media, 2012.

ления коммерческими организациями, разработанных в рамках теории общественного выбора и теории предприятия.

Предполагалось, что такой подход позволит существенно повысить качество государственного управления, сократив соответствующие издержки, поэтому многими государствами и межгосударственными объединениями были предприняты значительные усилия по внедрению NPM в практику правового регулирования. Так, во Франции возможность выполнения одной или нескольких публичных функций частными субъектами, созданными в любой предусмотренной законом форме, была установлена сначала судебными решениями, а затем и законодательством¹. Еще более полно, по оценкам экспертов², концепция NPM реализовывалась в Великобритании, где проводимая правительством М. Тэтчер политика базировалась на принципах отделения предоставления государственных услуг от их производства, ориентации в большей степени на интересы потребителей, а не на бюрократические, политические или производственные соображения, а также предупреждения возникновения возможных проблем путем планирования. В ряде стран (Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, Германии, Нидерландах и др.) в целях реализации указанной парадигмы были проведены более или менее радикальные административные реформы³.

Вместе с тем практическая реализация концепции NPM выявила в ней ряд существенных недостатков, к числу которых можно отнести рост транзакционных издержек, обусловленных особенностями контрактной системы; возникновение благоприятных условий для распространения коррупции вследствие появления на государственной службе значительного числа чиновников, недостаточно четко понимающих специфику государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений, а также лиц, в сознании которых общественно значимые ценности недостаточно укоренены, и т. д. Еще более негативным эффектом от внедрения описываемых идей стало усиление фрагментированности государственного управления и разрыв межведомственных связей, в результате чего управленческий

¹ Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011.

² См., например: Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ. М.: ИНИОН РАН, 2000.

³ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3–23; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2006.

процесс становился все более закрытым, что снижало уровень легитимности власти в глазах общества.

В результате данная концепция претерпела существенные изменения, постепенно трансформируясь в концепцию (парадигму) общественно значимого управления, которая основывается на идеях равноправного сотрудничества государственных и негосударственных структур, что позволяет некоторым исследователям трактовать ее как «постконкурентную». Основным методом управления в рамках этой концепции выступает формирование управляющей сети, основанной на принципах самоорганизации. Максимум, что остается государству, – координирующая функция: «государство... перестает быть непосредственным агентом действия, а берет на себя роль «трансформатора», т. е. координирует, регулирует экономические отношения, оказывает помощь одним, сдерживая монополизм других, повышая тем самым конкурентоспособность экономики в целом»¹.

Еще одно важное отличие концепции общественно значимого управления от концепции NPM состоит в том, что в ее рамках целью управляющей деятельности провозглашено не решение поставленных задач и не достижение заранее определенного (намеченного) результата, как в случае нового государственного управления, а реагирование на запросы и предпочтения граждан и иных «пользователей» соответствующих услуг². Очевидно, что при таком подходе управление приобретает еще более фрагментированный и исключительно реактивный характер, вследствие чего эффективно могут решаться только тактические задачи. При этом государство лишается инструментов формирования образа желаемого будущего, возможности определять его параметры и реализовывать социальные технологии его конструирования. Что же касается правового регулирования, то оно утрачивает свою прогностическую функцию и способность корректировать тенденции развития сложной системы, каковой является современная экономика.

Можно предположить, что именно реализация, практическое воплощение указанных концепций стали одной из причин того, что

¹ Сморгун Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Издат. Санкт-Петербургского университета, 2012. С. 68.

² O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications // The Australian Journal of Public Administration. 2007. Vol. 66. No. 3. P. 353–366; Kelly G., Mulgan G., Muers S. Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Service Reform. Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom, 2002.

существенный рост мировой экономики, о котором говорилось выше, не только не привел к решению глобальных социальных задач¹, но и породил кризисные явления практически во всех сферах жизни человеческого общества, в том числе и в самой экономической системе – начиная с Великой депрессии 1929–1939 гг.² и заканчивая мировым финансовым кризисом 2008–2009 гг. и современными валютными «войнами». В этих условиях особую актуальность приобретает поиск правовых механизмов преодоления последствий текущих кризисных явлений в экономике и иных сферах жизни общества и недопущения таких кризисов в дальнейшем. Очевидно, что данные механизмы могут функционировать эффективно лишь в случае, если они, основываясь на прочном научном фундаменте, будут адекватно отражать специфику объекта управления (отдельных видов экономической деятельности и (или) экономической системы в целом)³.

Говоря об особенностях экономической системы Российской Федерации, приходится признать, что все отмеченные выше тенденции – преобладание экономического императива в жизни общества и отдельного человека и порождаемые им негативные явления, разгосударствление экономики и ее «сервисизация», «размывание» систем государственного управления различными сферами жизни общества

¹ В мире по-прежнему наблюдается рост числа бедных (с 1,1 млрд человек в 1990 г. до 1,4 млрд человек в 2012 г. по данным ООН), увеличение разницы в степени материального благосостояния между бедными и богатыми странами и людьми, безработицы (в том числе в развитых странах), рост преступности, при увеличении продолжительности жизни растет число заболеваний, появляются новые болезни, вновь возникают, казалось бы, искорененные заболевания, расширяется их ареал и т. п.

² По оценке Дж. Стиглица, Великая депрессия доказала, что рынок не является самокорректирующимся механизмом, поэтому для восстановления экономики и повышения уровня занятости населения потребовались значительные усилия со стороны государства. После Великой депрессии многие государства стали проводить политику, направленную на элиминацию колебаний совокупного спроса и экономической нестабильности. Однако по мере того, как Великая депрессия, порожденные ею паника и кризисы стали предаваться забвению, вера в саморегулирующийся характер рынка вновь ожила (Стиглиц Дж. Указ. соч. 2012. С. 73).

³ Очевидно, что такой фундамент не может быть сформирован представителями какой-либо одной отрасли знаний – юристами, экономистами, социологами и т. д. Для этого, по нашему мнению, нужны экономико-правовые исследования по значительному числу общетеоретических и совместных прикладных проблем, включая исследования влияния права на экономическое развитие; экономической оптимизации государственного и муниципального управления и др., т. е. исследования, подобные тем, что проводились во второй половине 2000-х гг. под руководством С. Валентя и Т. Хабриевой (см.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Эксмо, 2010).

и вхождение в эти системы негосударственных субъектов – наблюдаются и в нашей стране. Один из наиболее ярких примеров – реформа технического регулирования, в ходе которой, в частности, функции по сертификации, выполнявшиеся в соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» федеральными органами исполнительной власти, переданы органам по сертификации – юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, аккредитованным в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации¹.

При этом в нашей стране ситуация существенно осложнена переходным характером российской экономической системы и нестабильностью законодательства. По оценкам ряда экспертов, в настоящее время российская экономическая система включает не только характерные для позднего капитализма формы рынка, часть которых представлена в неразвитом и (или) деформированном виде, но и классические формы рынка, а также трансформированные, видоизмененные элементы советской экономической системы². Ей соответствует и система управления экономической деятельностью, которая представляет собой сложный конгломерат механизмов и инструментов, вызванных к жизни, по нашему мнению, не только закономерностями развития позднего капитализма и постиндустриального общества, но и сохранением в силу инерции ряда элементов советской системы. Эта система включает:

- элементы, которые, на наш взгляд, можно охарактеризовать как «реликты» директивного централизованного управления, свойственного советской системе;
- черты имманентно присущего постиндустриальному обществу косвенного государственного регулирования;
- элементы локального полицентричного корпоративного регулирования и саморегулирования.

¹ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; Об отдельных аспектах реформы технического регулирования см.: Лукьянова В.Ю. Технический регламент в системе российского законодательства: научное издание. М.: ЭКСМО, 2009; Техническое регулирование: Правовые аспекты: научно-практическое пособие / отв. ред.: Ю.А. Тихомиров, В.Ю. Саламатов. М.: Волтерс Клувер, 2010; Техническое регулирование экономики и предпринимательской деятельности: коллективная монография / под общ. ред. В.С. Белых. М.: Проспект, 2015.

² См., например: Бузгалин А.В., Колганов А.И. Глобальный капитал: в 2-х т. Т. 2. Теория: Глобальная гегемония капитала и ее пределы («Капитал» re-loaded). М.: URSS, 2015.

Причем для каждого из указанных элементов, каждой из этих подсистем характерны свои динамика и логика развития, что не может не сказаться на правовом регулировании экономической деятельности в целом. Вследствие этого упорядочивающее, управляющее воздействие на экономическую деятельность является усредненным результатом столкновения и перекрещивания различных, нередко противоречащих друг другу сил и массы случайных единичных актов.

Например, в рамках советской парадигмы правового регулирования экономической деятельности (см. табл.) основной упор был сделан на командные и административные методы регулирования экономических отношений. Профессор М. Пискотин отмечал: «Методы общего руководства являлись в основном достоянием органов общей компетенции – Правительства СССР, правительств союзных республик, исполкомов местных Советов и функциональных органов, главным образом планово-финансовых. При этом даже они нередко прибегали к методам непосредственного управления предприятиями, объединениями и другими подчиненными объектами, устанавливая для них прямые задания, перераспределяя их ресурсы и т. д. Что же касается отраслевых органов государственного управления, то они почти целиком опирались на такие методы»¹. При этом в деятельности отраслевых органов превалировали контрольно-надзорные и разрешительные функции, а нормативные правовые акты, которыми эти функции закреплялись, носили, как правило, комплексный характер, включали, помимо материальных, сугубо процедурно-процессуальные нормы и характеризовались сочетанием предписаний, дозволений и запретов, реализуемых в обязывающих, управомочивающих и запрещающих формах.

В ряде сфер этот подход продолжает реализовываться и сегодня, спустя почти 25 лет после отказа от советской парадигмы правового регулирования экономической деятельности. Одним из наиболее ярких примеров тому служит Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»² и установленный им порядок придания юридической силы заключениям экспертизы промышленной безопасности. На протяжении более чем 15 лет этот федеральный закон (ст. 13) предписывал организациям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, на-

¹ Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М.: Наука, 1984. С. 143.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

правлять выданные им заключения экспертизы промышленной безопасности на утверждение в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору или ее территориальный орган. И это несмотря на то, что юридические лица для проведения подобной экспертизы обязаны получить в органах Ростехнадзора соответствующую лицензию. Очевидно, что такой порядок придания юридической силы заключениям экспертизы промышленной безопасности в большей степени соответствует именно советской парадигме государственного управления экономикой и свойственной ей тенденции воспринимать государство как «совокупного управляющего» процессами экономического и социального развития страны, нежели рыночной экономике. В условиях рыночной экономики он воспринимается не иначе как административный барьер. Лишь в 2013 г. утверждение заключения экспертизы промышленной безопасности было заменено его регистрацией¹.

Здесь же можно вспомнить и об особенностях действующей в Российской Федерации разрешительной системы. Одной из таких особенностей является то, что разрешительные процедуры не всегда имеют четкую правовую регламентацию. Более того, многие из них (например, наличие согласованного и утвержденного проекта будущего строительства при получении разрешения на строительство) *de facto* обязательны, хотя прямого указания на эту процедуру в законодательстве нет.

В целом же, несмотря на наличие таких актов и установленных ими институтов, 1990–2000-е гг. стали в нашей стране годами господства «парадигмы дерегулирования» (см. табл.), суть которой – ожидание «невидимой руки» рынка, спонтанно согласующей интересы и действия социальных сил. Одним из наиболее ярких, если не сказать одиозных, проявлений преобладавших в активных стратах общества настроений, их воплощением стала Государственная программа демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 9 марта 1994 г. № 191², а также подготовленные в ее развитие материалы Национального совета по корпоративному управлению. В них, в частности, приводилось сформулированное экспертами РСПП определение понятия «административный

¹ См.: Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве по делам об административных правонарушениях» (СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3478).

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 14. Ст. 1052.

Т а б л и ц а
Парадигмы правового регулирования экономической деятельности в Российской Федерации

Советская парадигма правового регулирования экономической деятельности	Парадигма дерегулирования	Концепция (парадигма) оптимизации правового регулирования экономической деятельности
Государственное управление экономикой как единым народнохозяйственным комплексом на основе народнохозяйственного планирования.	Сочетание функционально детерминированного государственного регулирования и саморегулирования экономической деятельности.	Дифференцированный подход к использованию инструментов государственного управления экономической деятельностью в зависимости от особенностей объекта управления (введение риск-ориентированного подхода к организации государственного регулирования экономической деятельности; совершенствование (упорядочение) разрешительной системы, особенности входа субъектов экономической деятельности на рынок и т. п.) и внешних по отношению к конкретному объекту управления факторов (напряженность экологической обстановки, необходимость сохранения социокультурного разнообразия и т. д.).
Сочетание отраслевого и территориального управления экономикой.	Косвенное государственное регулирование экономической деятельности на основе частноправовых методов в рамках гражданского права в сочетании с локальным полицентрическим корпоративным регулированием.	
Прямое государственное управление производственно-хозяйственной деятельностью предприятий с преобладанием плановых и командных методов регулирования экономических отношений в рамках как хозяйственного, так и административного права.	Минимизация разрешительной и контрольно-надзорной деятельности государственных органов с одновременной передачей части полномочий негосударственным структурам.	
Превалирование контрольно-надзорных и разрешительных функций исполнительно-распорядительных органов при существенно меньшем весе аналитических и регулирующих функций.	Ориентированность государственного управления на устранение административных барьеров.	Преимущественно законодательное регулирование общественных отношений, ограничение ведомственного нормотворчества.

<p>Установление основного массива обязательных для исполнения субъектами экономической деятельности требований подзаконными нормативными правовыми актами (правилами, инструкциями, руководящими документами и т. д.).</p> <p>«Внешняя» (от органа государственной власти к субъекту экономической деятельности) направленность административной регламентации.</p> <p>Минимизация участия государства в экономических процессах: государство устанавливает условия хозяйствования, ясные и стабильные правила экономического поведения и, используя при необходимости механизм правового принуждения, выступает гарантом законности сделок и выполнения взаимных обязательств хозяйствующих субъектов. Отказ от народнохозяйственного планирования и замена его разработкой прогнозов.</p>	<p>Административная регламентация, направленная на формирование режима максимального благоприятствования предпринимательскому поведению, соответствующему интересам потребителя.</p> <p>Ориентированность государственного регулирования на обеспечение баланса публичных и частных интересов. Селективная (дифференцированная) поддержка отдельных субъектов экономической деятельности, сфер и отраслей экономики, создание территорий с особым режимом осуществления экономической деятельности на основе стратегического планирования.</p>	<p>Направленность административных процедур «внутрь», на установление строгих процессуальных рамок и алгоритмов принятия государственным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, или государственным (муниципальным) служащим управленческих решений.</p>	<p>Сочетание функционального, отраслевого и территориального государственного регулирования и саморегулирования экономической деятельности.</p> <p>Сочетание публично-правовых и частноправовых методов государственного регулирования деятельности. Государственно-частное партнерство.</p>
---	--	--	--

барьер» как формальных обязательных правил ведения хозяйственной деятельности на рынках товаров и услуг, устанавливаемых органами государственной власти и местного самоуправления, частные издержки от введения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающего под их действие, превышают его частные выгоды¹.

В соответствии с этим определением единственным критерием отнесения того или иного правила ведения хозяйственной деятельности к «барьерам», т. е. к препятствиям на пути стабилизации и развития российской экономики, предлагалось считать уменьшение получаемой субъектом хозяйствования материальной выгоды независимо от того, насколько это уменьшение обусловлено интересами общества. Недостатки такой трактовки понятия «административный барьер» очевидны:

- под определение подпадают все правовые нормы, каким-либо образом регламентирующие деятельность хозяйствующих субъектов;
- административный барьер предстает как фактор исключительно субъективный, который не может быть устранен в принципе. Соответственно, и борьба за снижение административных барьеров их деятельности, направленной на оптимизацию государственного воздействия на экономику, превращается в борьбу с ветряными мельницами². Иным, не столь ярким проявлением идеологии дерегулирования стал отказ от народнохозяйственного планирования и замена его разработкой государственных прогнозов³. Такая замена стала новеллой по от-

¹ Политика повышения конкурентоспособности экономики России: национальный доклад / под ред. В.П. Евтушенкова. М.: РСПП, 2004.

² Основные направления деятельности Российского государства по снижению и устранению административных барьеров получили нормативно-правовое закрепление в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р (СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826). Тем не менее легальное определение понятия «административный барьер» отсутствует и по сей день.

³ См.: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871). Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Его ключевые недостатки, по нашему мнению, – отсутствие механизмов государственного принуждения, а также чрезвычайно узкий горизонт прогнозирования (10 лет для долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и три года – для среднесрочных прогнозов), при котором эффективно могли решаться задачи только тактического характера. В то же время управление социально-экономическим развитием требует прогнозирования последствий принимаемых управленческих решений и в более долгосрочной перспективе.

ношению не только к советскому опыту, который доказал необходимость и полезность долгосрочного планирования и прогнозирования, но и к опыту наиболее экономически развитых иностранных государств – США, Германии, Франции, Японии, где широко используются программно-целевые методы и методы управления по результатам 1990-х гг., когда казалось, что стране не хватает гражданского законодательства и именно создание такого современного законодательства будет в наибольшей степени способствовать развитию экономики.

В связи с этим можно упомянуть и о своеобразном рыночном романтизме гражданских прав (ст. 14 ГК РФ). В то же время любые императивные нормы публичного права в экономике воспринимались как административные барьеры, которые необходимо снижать либо ликвидировать полностью. Отход от регулирующей роли государства, умаление его роли воспринимались как спасительный рецепт. Результат такой экономической политики и ее правового «оформления» в России не замедлил сказаться: деиндустриализация, рост преступности, безработица, выведение капиталов в иностранные офшорные юрисдикции и едва ли не потеря экономического суверенитета.

Ответом на эти вызовы времени стали правовые решения, в которых роль государства коренным образом отличается от роли «ночного сторожа» и наблюдателя в сфере экономической деятельности, а «парадигма дерегулирования» постепенно заменяется концепцией (парадигмой) оптимизации государственного регулирования экономической деятельности (далее – концепция оптимизации). Так, во многих областях экономической деятельности применение государством тех или иных регуляторов связывается сегодня с характеристиками самой этой деятельности – ее социальной значимостью, потенциальной опасностью и т. д. В упомянутый выше Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в марте 2013 г. были внесены изменения, в соответствии с которыми периодичность проведения плановых проверок организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, зависит от класса опасности производственного объекта: для опасных производственных объектов I (высшего) класса опасности установлен режим постоянного государственного контроля, тогда как в отношении объектов IV класса опасности плановые проверки вообще не проводятся.

В настоящее время прорабатываются механизмы инкорпорирования риск-ориентированного подхода в законодательство, регулирующее вопросы государственного контроля и надзора в иных сферах. По мнению экспертов, это позволит сделать государственный контроль более точечным, более адресным, а значит, более эффек-

тивным¹. Отражением этих процессов стало восстановление (хотя и в усеченном виде) ряда действовавших ранее правовых институтов: государственного планирования (в форме стратегического планирования), стандартизации и т. д. Здесь же можно упомянуть и о реформировании гражданского законодательства (приняты девять федеральных законов, частично реализующих положения Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации; совершенствуется правовое регулирование отдельных отраслей экономики (так, в 2014 г. принят Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации», существенной корректировке подвергается аграрное и земельное законодательство; принят ряд законодательных актов, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности в энергетической сфере и т. д.); принимаются законодательные и иные нормативные правовые акты, касающиеся стимулирования развития территориально-экономических комплексов и макрорегионов, и т.д.).

Следует отметить, что идея, согласно которой устранено должно быть не государственное регулирование вообще, а лишь избыточное государственное вмешательство в деятельность предприятий, что по сути означает отказ от парадигмы дерегулирования и постепенный переход к концепции оптимизации, впервые прозвучала в 2001 г. в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций»². Но несмотря на столь длительную «предысторию», ни ключевые элементы концепции оптимизации, ни контуры (основные параметры) желаемого будущего, которое предполагается построить посредством реализации указанной концепции, в нашей стране четко не определены. Это существенно снижает эффективность правового регулирования экономической деятельности. Более того, приходится признать, что это регулирование в нашей стране зачастую носит ситуативный, бессистемный характер, вследствие чего количество принимаемых нормативных правовых актов постоянно возрастает³. Причем большая часть – это изменение и дополнение уже принятых актов. В ряде

¹ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010; Правовое регулирование государственного контроля / отв. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП; Анкил, 2012.

² Российская газета. 2001. 4 апреля.

³ Так, например, в 1994 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации было принято 92 законодательных акта, а в 2015 г. – 478. Сходная ситуация – лавинообразное нарастание числа принятых актов – наблюдается и с подзаконными нормативными правовыми актами и с актами регионального законодательства (законодательства субъектов Российской Федерации).

случаев принятые акты подвергаются корректировке, даже не успев вступить в силу. В результате страдает качество правового регулирования, усиливается неопределенность того, какие нормы регулируют отношения в соответствующий период. Это порождает правовой нигилизм и массовые нарушения прав как физических, так и юридических лиц.

Ситуация еще более осложняется в результате нарастания кризисных явлений в российской и мировой экономике, а также воздействия таких внешних по отношению к российской экономике и российской правовой системе факторов, как:

- интенсификация экономически детерминированных процессов глобализации и региональной межгосударственной интеграции. Одно из последствий этих процессов – подавление основ национального права и даже разрушение отдельных институтов и отраслей законодательства под давлением «мировых императивов» [Глобализация... 2004, с. 128];

- разбалансировка всемирной торговой системы и повышение уровня фрагментированности глобального пространства вследствие растущего экономического эгоизма ряда стран и иных всеобъемлющих факторов. Причем значимость (опасность) проблемы переформатирования мировой хозяйственной системы столь велика, что сегодня она стала предметом не только научных дискуссий, но и обсуждений на самом высоком политическом уровне¹;

- оказание на нашу страну санкционного давления в целях дестабилизации рыночной экономической и кредитно-денежной системы России, резкого ограничения доступа российских экономических агентов на мировые рынки капиталов и деформации структуры российской экономики, увеличения доли ее «серого» и «черного» секторов, криминализации отдельных сфер деятельности и девальвации общественных устоев.

В этих условиях правовое регулирование экономической деятельности, на наш взгляд, должно быть направлено на решение следующих задач.

1. Защита национального суверенитета Российской Федерации, в том числе «экономического суверенитета». Как было отмечено ранее, в рамках «рыночного фундаментализма» государство предстает в качестве органа социально-экономического управления террито-

¹ См.: Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании юбилейной, 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке (<http://www.kremlin.ru/events/ president/ news/50385>).

рией, легитимность которого в глазах своего населения и внешнего мира должна определяться его «социальной эффективностью», а не традиционными правовыми институтами. Резкое снижение такой «эффективности» может служить основанием для использования мировым сообществом (или отдельными его представителями) разного рода санкций, введения «внешнего управления». Причем такие санкции могут при определенных условиях получить поддержку части населения. Нарастание подобных настроений способно представлять существенную угрозу национальным интересам России в силу ее двойственного положения: в настоящее время наша страна может характеризоваться как достаточно развитая по одним параметрам и развивающаяся, даже неблагополучная, по другим.

Ситуация еще более осложняется тем, что российское законодательство по вопросам реализации доктрин функционального и абсолютного иммунитета отличается непоследовательностью: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 401), основанный на концепции абсолютного иммунитета, предоставляет иностранному государству в России судебный иммунитет, иммунитет от обеспечительных мер, иммунитет от исполнительных действий, тогда как Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 251) в полном соответствии с доктриной функционального иммунитета предусматривает, что, если иностранное государство выступает в качестве носителя власти, оно пользуется судебным иммунитетом и иммунитетом от обеспечительных мер. Однако иностранному государству по-прежнему предоставляется иммунитет от исполнительных действий, что соответствует теории абсолютного иммунитета иностранного государства. Это ведет к неравенству участников гражданских правоотношений.

Учитывая, что юридические средства защиты абсолютного иммунитета Российской Федерации в иностранных судах весьма ограничены и, как правило, эффекта не дают, важным шагом на пути формирования правовых механизмов противодействия внешним по отношению к Российской Федерации вызовам и угрозам стало принятие Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации»¹, который будет содействовать защите интересов российских граждан и юридических лиц, вступающих в частноправовые отношения с иностранным государством. Кроме того, он создает базу для применения ответных мер

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40148>

в целях защиты интересов Российской Федерации. Иные меры, принимаемые Российским государством в целях противодействия внешним вызовам и угрозам, должны быть направлены на:

- пресечение нелегального вывода российских капиталов;
- формирование и совершенствование национально-правовых механизмов защиты и репатриации (возвращения) российских капиталов, находящихся за рубежом;
- развитие правовых механизмов обеспечения финансовой безопасности¹.

2. Повышение эффективности правового регулирования государственного управления экономической деятельностью. Нельзя не согласиться с теми учеными, которые полагают, что эффективность в данном контексте не должна сводиться к сугубо утилитарному характеру, представляя собой соотношение между затрачиваемыми ресурсами и результатами, сводимыми при оценке по большей части опять же к денежному выражению. Например, Дж. Стиглиц указывает на необходимость расширения (совершенствования) правового регулирования механизмов обеспечения социальной справедливости, среди которых важнейшими являются механизмы социальной защиты. По его мнению, это позволит сделать экономическую систему более стабильной за счет нивелирования колебаний доходов и потребления, особенно для более бедных слоев населения, а также высвободить накопительную часть дохода, которая формируется в предохранительных целях, и инвестировать ее как в материальную инфраструктуру, так и в человеческие ресурсы².

В геноме культуры российского общества императив социальной справедливости играет еще более значимую роль. Поэтому российской правовой системе присуще понимание понятия «эффективность» применительно к государству и государственному регулированию как комплексного явления интегрального характера, которое охватывает и вбирает в себя понятия нравственности, справедливости, оптимальности, силы, разумности, целесообразности, обоснованности³. Само

¹ Чиханчин Ю.А. Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения: научный доклад / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Чиханчина. М.: Наука, 2015.

² Стиглиц Дж. Доклад о реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса: доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М.: Международные отношения, 2012. С. 85.

³ Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64–71.

же государство не может и не должно позиционироваться исключительно как механизм для зарабатывания денег в режиме коммерческой организации: столь примитивное понимание прагматической адекватности (релевантности) государственного, в том числе правового, регулирования экономической деятельности ведет к выхолащиванию правильного понимания сущности государства и его функций, игнорированию публичных интересов и общественных ценностей.

В этих условиях структурой-аттрактором, к которой эволюционирует российская государственность, является «правовое демократическое государство с социально ориентированной рыночной экономикой, цель которого – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹. Траекторию приближения к этому относительно устойчивому состоянию задает, по нашему мнению, концепция оптимизации.

Ключевой элемент этой концепции – необходимость обеспечения в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности баланса конституционно значимых ценностей, являющихся фундаментом правовой политики государства. К таковым Конституция Российской Федерации относит принцип свободы экономической деятельности (экономической свободы) (ст. 8) и принцип социального государства (ст. 7). Принцип экономической свободы выражает интересы прежде всего экономически активного населения, той части общества, которая обладает интеллектуальными способностями и имуществом для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Однако частью общества являются и инвалиды, и пожилые граждане; в государственной поддержке кроме них нуждаются семья, материнство, отцовство и детство (ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации). Защита интересов этих категорий граждан составляет суть конституционного принципа социального государства, поэтому государство вынуждено ограничивать экономическую свободу, например путем взимания налогов, и осуществлять перераспределение национального продукта внутри общества². Иначе говоря, находить баланс между интересами экономически активной части общества и части общества, нуждающейся в поддерж-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2010 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности подпункта «з» пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей, в связи с жалобой гражданина Л.Р. Амаякяна» (СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4297).

² Гаджиев Г.А. Экономическая эффективность, правовая этика и доверие к государству // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 10–21.

ке и защите со стороны государства, а значит, баланс между упомянутыми выше конституционными принципами.

Здесь нужно отметить два ключевых момента. Во-первых, в современной российской Конституции полностью отсутствуют какие-либо доктринальные или идеологические установки, которые могли бы предопределить взаимное применение данных конституционных принципов, содержащихся, например, в преамбуле Конституции СССР 1977 г. Отсутствуют в ней и положения, устанавливающие (предписывающие) конкретные способы регулирования государством экономических отношений. Во-вторых, сами рассматриваемые принципы сформулированы в максимально обобщенном, можно даже сказать, в абстрактном виде. Это позволяет государству, сохраняя стабильность конституционных норм, реализовывать экономическую политику совершенно различного содержания, смещая баланс между конституционными принципами свободы экономической деятельности и социального государства в ту или иную сторону в зависимости от того, какие именно вызовы и угрозы в тот или иной момент стоят перед российским обществом, а также интересы каких именно страт российского общества ставятся во главу угла в конкретный исторический период. Концепция оптимизации диктует смещение этого баланса в направлении защиты публичных интересов, а именно:

1. Выше уже говорилось о проблеме соотношения частноправового и публично-правового регулирования экономической деятельности: согласно «парадигме дерегулирования» приоритет должен отдаваться гражданско-правовым механизмам. Однако регулирование гражданских отношений исключительно частными методами в настоящее время невозможно¹, без вмешательства государства невозможны согласование и защита интересов различных субъектов, защита слабой стороны и т. д.; императивные нормы публичного права обеспечивают прозрачность и законность отношений, правовой порядок. Такие легализующие процедуры, как регистрация, лицензирование, в определенной степени ограничивая выход на рынок, позволяют снизить неопределенность в отношениях с контрагентами. На защиту рынка направлено и все антимонопольное законодательство, являющееся по своей природе публичным. Более того, в ряде случаев без публичного акта не может появиться частное право. Речь идет прежде всего о государственной регистрации,

¹ См.: Яковлев В.Ф. Экономика. Право. Суд. М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2003; Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25–30.

которая активно используется и в публичной, и в частной сферах. Поэтому ключевое слово при определении соотношения частного и публичного права в регулировании экономической деятельности – это баланс. Баланс императивных норм публичного права и диспозитивных норм права частного. Баланс интересов субъектов экономической деятельности и общества, общества, государства и людей.

2. Пределы применимости конкретных публично-правовых методов регулирования экономической деятельности в рамках концепции оптимизации во многом предопределяются особенностями объекта регулирования (риск-ориентированный подход и т. п.). Однако не менее важно учитывать и факторы, внешние по отношению к объекту регулирования, к организации, осуществляющей экономическую деятельность. Среди них можно назвать: сохранение социокультурного разнообразия Российской Федерации, которое в то же время не должно превращаться в «растущее разнообразие микрогрупповых и индивидуальных культур»; или напряженность экологической ситуации.

Как известно, по степени разнообразия природной среды и степени напряженности экологической ситуации с учетом географического положения и уровня хозяйственной освоенности территории Российской Федерации можно разделить на семь категорий (7 рангов): от районов, практически не затронутых хозяйственной деятельностью (1-го ранга), до районов, где абсолютно преобладают территории с острыми и очень острыми экологическими ситуациями (7-го ранга). Учитывая это, а также то, что не затронутые хозяйственной деятельностью территории Российской Федерации – фактор стабилизации всей биосферы Земли, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ (ст. 3) назвал одним из основополагающих принципов осуществления в Российской Федерации экономической деятельности принцип сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Это означает, что к одному и тому же виду экономической деятельности, осуществляемой на территориях с разным уровнем напряженности экологической ситуации, могут предъявляться различные требования. Следовательно, и правовые режимы государственного регулирования этой деятельности могут быть установлены различные.

Так, один и тот же вид деятельности на территории с очень низкой экологической напряженностью (1-й ранг), то есть на территории, где

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

природные экосистемы практически не испытывали воздействия человеческой деятельности, например на территории Анабарского национального улуса или Нижнеколымского района, может осуществляться в уведомительном порядке (правовые основы такого порядка уже сформированы нормами ст. 8 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, а на территории Норильского района, отнесенного к территориям с очень высокой экологической напряженностью (7-й ранг), где пределы хозяйственной емкости локальных экосистем практически исчерпаны, – на основе лицензии. Соответственно, будут различаться подходы к осуществлению государственного контроля и надзора, в том числе экологического: если в отношении предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность на территориях 1–3-го рангов, плановые проверки могут не проводиться или же проводиться не чаще одного раза в течение трех лет, то в отношении предприятий и организаций, осуществляющих экономическую деятельность в регионах, отнесенных к 7-му рангу, должен быть установлен режим постоянного государственного контроля (правовые основы такого режима предусмотрены ст. 13.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Применение иных эколого-правовых институтов и правовых режимов осуществления хозяйственной и иной деятельности в регионах с разным уровнем экологической напряженности также может быть различным.

Схожая дифференцированность методов правового регулирования может быть установлена (и в отдельных случаях уже установлена) и в целях сохранения и защиты культурного разнообразия Российской Федерации.

3. Не менее важная задача – обеспечение гибкого сочетания механизмов государственного управления и самоуправления. В качестве одного из механизмов самоуправления субъектов экономической деятельности сегодня выступает саморегулирование. Этот механизм, прежде всего обязательное саморегулирование, вызывает немало нареканий со стороны и бизнес-сообщества, и простых граждан, и юристов вплоть до того, что экспертами предлагается для саморегулируемых организаций и их должностных лиц применять объективное вменение вины по фактам незаконного властеосуществления и прин-

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

цип презумпции виновности¹ (в отличие от граждан и иных субъектов частного права, для которых сохраняет свое действие презумпция невиновности).

Вместе с тем приходится признать, что концепция оптимизации в настоящее время находится в стадии становления и потому набор составляющих ее элементов может меняться. Ее зарождение во многом предопределено противоречиями реальных общественных отношений в сфере экономики, и вектор ее трансформаций будет определяться направлением развития этих отношений. Однако, как уже было отмечено, именно право, его институты, воплощающие в себе ту или иную концепцию (парадигму), «обладают властью вызывать реальные последствия», формируя «поле возможностей» для осуществления экономической деятельности. Вследствие этого трансформации российской экономики во многом будут зависеть от того, насколько четко данное поле будет структурировано, насколько прозрачными окажутся действующие на этом поле правила. Поэтому формирование и развитие концепции оптимизации требует выработки научно обоснованного подхода, определяющего роль государства в регулировании экономических отношений, а также дальнейшей оптимизации системы органов управления экономической деятельностью, включая систему государственных органов, внедрения современных управленческих технологий и, наконец, подготовки кадров.

Правовые проблемы финансовой безопасности России²

Постановка проблемы

Теневой финансовый оборот в мире обрел за последнее время угрожающие масштабы. Если раньше в него были вовлечены преимущественно криминальные структуры, получающие доходы от торговли оружием, наркотиками и людьми, то современная действительность дает нам многочисленные примеры того, что в нем задействованы вполне легальные организации, уклоняющиеся от уплаты

¹ Казанцев Н.М. Правовые смыслы экономической деятельности // Право и экономическая деятельность: современные вызовы. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2015.

² Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10 (32). С. 48–54.

налогов и незаконно выводящие деньги за рубеж. Более того, отмечается участие в таком обороте отдельных государственных институтов и даже государств (Афганистан, Сомали), которые прикрывают криминальный бизнес, что по-английски именуется *rogue state*. Приходится констатировать, что на долю теневой экономики приходится порядка 40% ВВП России.

Как известно, четверть века назад проблема офшорного бизнеса (а значит, и отмыwania таким образом доходов, полученных преступным путем) для России фактически не существовала. Государство обладало монополией на всю внешнеэкономическую деятельность, отсутствовала свободная конвертация валют, а экономическая система страны была практически закрыта. В настоящее время ситуация коренным образом изменилась. Практика использования офшорных компаний российскими бизнес-структурами распространена чрезвычайно широко: из 3,2 млн офшорных компаний, зарегистрированных во всем мире, около 60 тыс. – российские. Это представляет угрозу финансовой и экономической безопасности России. Различные экспертные оценки этой угрозы довольно высоки. Так, сообщалось, что только в 2012–2014 гг. коммерческими банками было выведено из страны свыше 150 млрд долл. США. В 2015 г., согласно информации Банка России¹, чистый вывоз капитала частным сектором составил 58,1 млрд долл. США. По данным Счетной палаты РФ, в результате совершения импортно-экспортных товарных сделок совокупный незаконный отток капиталов из страны в 2013–2015 гг. равнялся 1,2 трлн руб.²

Преступные посягательства в сфере финансов становятся все более изощренными и технологичными. Появились и эксплуатируются в корыстных целях средства и инструменты по обвалу торгово-сырьевых и финансовых рынков, производству фальшивых денег, технологии сетевых войн. Все это позволяет не только получать криминальные доходы, но и создавать хаос в экономической, социальной, а следовательно, и политической жизни государств.

Весьма неожиданным и малопрогнозируемым витком развития для мировой финансовой системы стал рост рынка криптовалют. И хотя в настоящее время экономисты все чаще выступают в поддержку распространения криптовалюты, в правоохранительных кругах преобладает негативная оценка виртуальных денег. Особое место занимают легализация преступных доходов и наркобизнес на пло-

¹ См.: Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=svs>

² См.: Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/27976

щадках крипторынков. Биткойн широко используется мошенниками. Около 40% общего числа транзакций «преступник – преступник» осуществляется именно на основе биткойна.

Предпринимаемые меры

В складывающихся условиях и российское государство, и мировое сообщество в целом прилагают значительные усилия, направленные на создание предсказуемой, прозрачной, эффективно функционирующей финансовой системы. Об этом свидетельствует, в частности, стремительное формирование правовых и организационно-правовых механизмов противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Так, на универсальном уровне принято несколько основополагающих актов, регламентирующих вопросы противодействия отмыванию преступных доходов. В их числе Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., Конвенция ООН против коррупции, а также Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), принятые Резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г.

Среди инициатив регионального характера наиболее значимой следует признать создание в июле 1989 г. «Большой семеркой» при участии Европейской комиссии Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ). В настоящее время в ФАТФ входят 35 стран-участниц и две международные организации. Российская Федерация принята в ФАТФ в июне 2003 г. Здесь же следует упомянуть принятие в 2005 г. Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (Варшавская конвенция); нацеленное на противодействие легализации преступных доходов международное сотрудничество на евразийском пространстве, прежде всего в рамках СНГ, включая Договор государств – участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма; двусторонние межправительственные соглашения и планируемое к 2025 г. создание государствами – членами Евразийского экономического союза наднационального органа по регулированию финансового рынка, который будет располагаться в г. Алматы (Республика Казахстан).

Перечисленные международные правовые акты предполагают формирование соответствующего регулирования на национальном

уровне. Динамика борьбы с незаконными финансовыми операциями нарастает. Большинство государств, включая Россию, разработаны и приняты законодательные акты о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Необходимо обратить внимание на то, что с момента принятия Федерального закона от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон № 115-ФЗ) в него внесено более четырех десятков изменений. За сравнительно короткий срок практически с нуля в нашей стране создана система правового регулирования в означенной сфере, которая наряду с указанным Законом включает в себя множество соответствующих норм в законодательных актах различной отраслевой принадлежности. Только в 2015 г. был принят ряд федеральных законов, предусматривающих элементы правового механизма обеспечения правовых гарантий сохранности капитала и имущества физических лиц, защиты их имущественных интересов, в том числе за пределами Российской Федерации; снижения рисков, связанных с возможными ограничениями использования российских капиталов, которые находятся в иностранных государствах, и рисков неправомерного использования бюджетных средств, осваиваемых в рамках исполнения государственного оборонного заказа, и др. Законодательные нормы обрели развитие в значительной массе актов подзаконного уровня.

Предпринятые усилия уже приносят свои плоды. Так, по данным Федеральной службы финансового мониторинга, в 2015 г. Банком России были отозваны лицензии у 93 кредитных организаций, включая 34 банка, у которых были выявлены нарушения требований Закона № 115-ФЗ, 47 банков, проводивших сомнительные операции, связанные с функционированием на их площадках теневых финансовых схем, и 9 банков, нарушавших требования законодательства в сфере финансовой безопасности (в 2014 г. таких банков было 11)¹.

Тем не менее сохраняются вопросы, связанные с обеспечением финансовой прозрачности и финансовой безопасности, которые требуют обстоятельного научного изучения и осмысления. В целях обеспечения комплексного подхода к разработке мер по борьбе с теневым финансовым оборотом реализуется Программа фундаментальных исследований Президиума РАН «Финансово-правовые

¹ См.: Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. URL: http://fedsfm.ru/content/files/activity/annualreports/otchet_verstk:a_3.pdf

механизмы обеспечения прозрачности ведения бизнеса» (далее – Программа РАН).

Вклад научного сообщества

Создание современной эффективной системы финансовой безопасности в Российской Федерации требует больших усилий академического сообщества.

Предметное исследование громадного нелегального финансового потока, нацеленное на выработку адекватных мер противодействия этому негативному явлению, невозможно без применения научных методов социологического и экономико-математического анализа, разработки целевой вычисляемой модели общего финансового равновесия, предупреждения финансовых угроз и рисков.

Основная цель Программы РАН – спроектировать и уточнить представления о наиболее значимых параметрах финансовой системы Российской Федерации, что позволит обеспечить прозрачность ведения бизнеса, с одной стороны, и финансовую безопасность государства – с другой, а также разработать предложения по созданию и последовательной реализации Концепции финансовой безопасности страны.

Достижение поставленной цели требует:

- выявления всего спектра рисков и угроз финансовой безопасности России, включая предпосылки, условия, формы и методы совершения незаконных финансовых операций, их социальные последствия, а также существующие практики предупреждения, выявления и пресечения незаконных финансовых операций;
- построения вычислимой модели общего равновесия социально-экономической системы России, позволяющей провести количественную оценку влияния незаконных финансовых операций на основные макроэкономические показатели;
- изучения правовых механизмов обеспечения прозрачности бизнеса;
- определения приоритетных направлений гармонизации российского законодательства в сфере обеспечения финансовой безопасности, включая противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, и терроризму.

Это существенно расширяет исследовательский горизонт проблем обеспечения финансовой безопасности, в том числе его междисциплинарный срез, что позволит использовать современные методы

социологического и экономико-математического мониторинга уровня незаконных финансовых операций и оценки эффективности принимаемых государством мер по противодействию.

Необходимо подчеркнуть, что укрепление мер контроля за финансовыми операциями, обеспечение их действия за рубежом – это не только российский национальный тренд. Такие меры прослеживаются в последние годы в законодательстве США, Китая, стран Европейского Союза. Поэтому сфера исследования не ограничивается пределами России. Как минимум в поле зрения научного коллектива Программы РАН находятся процессы, которые развиваются в государствах – членах Евразийского экономического союза. По нашему мнению, в перспективе речь может идти о создании Евразийской системы финансовой безопасности и защиты предпринимательской среды от финансовых рисков.

В настоящее время научные исследования, предусмотренные Программой РАН, проходят на базе Центрального экономико-математического института РАН, Института социально-политических исследований РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Интерес к участию в Программе уже проявили иные академические институты, ведущие российские образовательные учреждения, а также зарубежные ученые.

Достигнутые результаты

Исследования в рамках Программы РАН ведутся немногим более года, тем не менее к настоящему времени удалось достичь ряда значимых результатов:

1. Обозначены общие контуры и необходимые параметры Концепции финансовой безопасности Российской Федерации. Соответствующие положения предложены в докладе «Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения», который представлен на заседании Президиума РАН руководителем Росфинмониторинга Ю.А. Чиханчиным, академиками РАН Т.Я. Хабриевой и Г.В. Осиповым.

2. Разработаны предложения по созданию единой методологии своевременного выявления и предотвращения возможных финансовых угроз и рисков, основанной на использовании сводных (комплексных) показателей финансового, экономического, социологического, математического анализов, что позволит преодолеть известные проблемы ведомственных, односторонних моделей (оценок уровня)

возможных финансовых угроз и рисков. В частности, разработана математическая модель выявления незаконных финансовых операций. На базе лаборатории социологии финансового мониторинга, возглавляемой В.И. Готовым – заместителем директора Росфинмониторинга, продолжаются социологические исследования отношения населения к финансовым институтам.

3. Осуществляются правовые исследования в сфере обеспечения финансовой безопасности и противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ подготовлены научно-практический комментарий к Закону № 115-ФЗ, а также сборник нормативно-правовых актов международной и национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Ведется работа над понятийно-категориальным аппаратом в рассматриваемой сфере. Определены приоритетные направления дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере финансовой безопасности. Кроме того, подготовлены коллективные научно-практические пособия, посвященные контролю в финансово-бюджетной сфере и ответственности за нарушение финансового законодательства, которые уже востребованы в практике.

4. В рамках VI Петербургского международного юридического форума (Санкт-Петербург, 18–21 мая 2016 г.) Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ была организована конференция «Финансовая безопасность России – от концепции к новому правовому формату» с участием высоких представителей правоохранительных и надзирающих органов, Банка России, бизнес-сообщества. Опираясь на понимание того, что российская финансовая система – это не только экономический феномен, подчиняющийся законам рынка, и что она должна функционировать на основе четких регламентов и правил, должна быть подчинена общественным интересам и надежно защищена, ученые и практики сформулировали Рекомендации, направленные в соответствующие государственные органы.

5. Ведется активное и плодотворное взаимодействие Института с ключевыми федеральными органами государственной власти по вопросам, так или иначе связанным с обеспечением финансовой безопасности в контексте повышения эффективности правовых регуляторов в финансовой сфере. Например, Институт вот уже около двух

лет ведет научное сопровождение новой редакции Бюджетного кодекса РФ, подготовленной Минфином России. Работа в этом направлении продолжается и в настоящее время. Так, «бюджетная конституция» стала ключевым предметом обсуждения на заседании круглого стола первого Московского финансового форума, состоявшегося 23 сентября 2016 г.

6. Продолжаются исследования, направленные на выявление взаимосвязи проблем обеспечения финансовой безопасности и проблем противодействия коррупции. Теоретические и практические вопросы были рассмотрены в подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ комплексном монографическом исследовании «Противодействие коррупции: новые вызовы» (2016), в котором продолжают свое развитие проводившиеся на протяжении последних лет фундаментальные исследования проблем борьбы с коррупцией и содержание которого отчасти нашло отражение в новейшем российском законодательстве.

Институтом разработана методика Международного научного мониторинга противодействия коррупции (МОНКОР). В ней, помимо прочего, нашли применение вычислимые модели общего равновесия, которые исследуются Центральным экономико-математическим институтом РАН под руководством академика В.Л. Макарова. Эта методика проходит апробацию не только в Российской Федерации и отдельных ее субъектах, но и в ряде государств – участников Евразийского экономического союза. Заинтересовались ею и наши коллеги из Китая.

Результаты такой работы, в свою очередь, предполагается использовать для исследования эффективности правовых регуляторов. В частности, при изучении правовых механизмов обеспечения прозрачности бизнеса, при проведении оценки соответствия российского законодательства рекомендациям ФАТФ и иным международным стандартам, в том числе по вопросам бенефициарной собственности и контроля юридических лиц и образований, для уменьшения недобросовестной конкуренции в бизнес-сообществе, повышения личной инициативы в предпринимательской деятельности. Это может способствовать сокращению вмешательства в экономику, заменить, где это возможно, репрессивные (штрафные) методы воздействия на рыночные. В конечном счете проводимые исследования помогут созданию в Российской Федерации прозрачной, эффективно действующей финансовой системы.

Конституционно-правовые основы конкуренции в Российской Федерации¹

Актуальность изучения правовых основ конкуренции определяется ее значением для рыночной экономики и высокой динамикой развития конкурентного законодательства² – базовый Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» менялся уже более 37 раз.

Конкуренция как правовая категория длительное время находится в орбите научных исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт), несмотря на то что в российском праве она появилась сравнительно недавно. Ученые Института сделали многое для создания и совершенствования антимонопольного регулирования в стране, они стояли у истоков российской школы конкурентного права³, были в числе разработчиков антимонопольного законодательства России, в частности первого в стране Закона о конкуренции⁴,

¹ Журнал российского права. 2017. № 1. С. 5–15. В основе статьи доклад автора на XI Ежегодных научных чтениях памяти С.Н. Братуся «Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений» (Москва, 2 ноября 2016 г.).

² Понятие «конкурентное законодательство» в российской юридической литературе используется как взаимозаменяемое с понятием «антимонопольное законодательство». Это соответствует международным соглашениям России (Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) и внутреннему законодательству.

³ См., например: Предпринимательское право: курс лекций / под ред. Н.И. Клейн. М., 1993; Клейн Н.И. Антимонопольное законодательство и законодательство о естественных монополиях: проблемы применения и пути дальнейшего совершенствования // Право и экономика. 1998. № 1; Конкурентное право Российской Федерации: учебное пособие для вузов / под ред. Н.И. Клейн, Н.С. Фонаревой. М., 1999; Клейн Н.И. Применение арбитражными судами антимонопольного законодательства при рассмотрении споров, возникающих в процессе заключения и исполнения договоров энергоснабжения // Комментарий судебно-арбитражной практики. Вып. 11. М., 2004; Клейн Н.И. Принцип свободы договора и основания его ограничения в предпринимательской деятельности // Журнал российского права. 2008. № 1; Авиллов Г.Е. Правовые проблемы регулирования отношений в сфере естественных монополий / Г.Е. Авиллов, Н.И. Клейн, О. Павлова // Право и экономика. 1994. № 21–22; Клейн Н.И., Авиллов Г.Е. Сотрудничество государств СНГ по вопросам антимонопольной политики и развития конкуренции // Законодательство и экономика. 1995. № 3–4; Авиллов Г.Е., Клейн Н.И. Комментарий к Федеральному закону «О естественных монополиях» // Адвокат. 1996. № 12; Клейн Н.И., Авиллов Г.Е. Применение статей 4 и 18 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в арбитражной практике // Законодательство и экономика. 2000. № 6; Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.В. Габов и др.; отв. ред. А.В. Габов. М., 2016.

⁴ Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

качество которого и высокий профессиональный уровень экспертов, принимавших участие в его подготовке, подтверждены временем. Этот закон утратил силу в основной части только в 2006 г., а ряд его положений (об аффилированных лицах) продолжает действовать.

В трудах Института научно обоснованы базовые категории конкурентного (антимонопольного) законодательства, рассматриваются вопросы ответственности за его нарушение. Особое внимание уделяется компаративистскому подходу в исследованиях¹. Анализ опыта зарубежных государств, в частности тех, правовые традиции которых близки российской правовой культуре, не только позволяет избежать ошибок, но и дает возможность определить условия восприятия наиболее эффективных моделей конкурентного (антимонопольного) законодательства.

Историю формирования конституционных начал регулирования экономической деятельности, следовательно, и конкуренции, можно проследить с 1906 г. В Основных государственных законах Российской империи² было закреплено, что «каждый российский подданный имеет право свободно избирать занятие, приобретать и отчуждать имущество, образовывать общества и союзы в целях, не противных законам»; ограничения таких прав могли вводиться только специальными законами, но системное регулирование в этой области отсутствовало.

Советские конституции России (1918, 1925, 1937, 1978 гг.) в период тотального огосударствления экономики не использовали понятие «конкуренция». К примеру, в ст. 4 Конституции РСФСР 1937 г. экономическая основа определялась как социалистическая система хозяйства³ и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком. В Конституции РСФСР 1978 г. говорилось, что основу эко-

¹ См., например: Хабриева Т.Я. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Университет Париж 1 Пантеон-Сорбонна. М., 2011; Les procedures administratives et le controle a la lumiere de l'experience europeenne en France et en Russie. L'institut de droit et droit, sous le Gouvernement de la de Russie, Paris 1; Sous la direction de T.I. Khabrieva et G. Marcou. P., 2012.

² См.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. СПб., 1909. Т. XXVI. Отделение I. № 27805.

³ В статье 9 такая система называлась не единственной, но господствующей формой хозяйства в РСФСР.

номической системы составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности, при этом никто не вправе использовать социалистическую собственность в целях личной наживы и в других корыстных целях.

Основные законы того периода допускали экономическую активность, частную (личную) инициативу. Статья 9 Конституции РСФСР 1937 г. устанавливала, что наряду с социалистической системой хозяйства разрешается в пределах, определенных законом, мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключающее эксплуатацию чужого труда. Статья 17 Конституции РСФСР 1978 г. предусматривала индивидуальную трудовую деятельность в сфере кустарно-ремесленных промыслов, сельского хозяйства, бытового обслуживания населения, а также другие виды деятельности, предполагающие только личный труд граждан и членов их семей.

Советской экономической системе были свойственны элементы соревнования¹, которое является сутью конкуренции в ее классическом понимании. Эти элементы исследовались в юридической науке, в том числе учеными Института². Социалистическое соревнование упоминалось в конституционных нормах: в ст. 15 Конституции РСФСР 1978 г. указывалось, что, опираясь на социалистическое соревнование (в числе прочего), «государство обеспечивает рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, динамичное, планомерное и пропорциональное развитие народного хозяйства».

Вместе с тем и соревнование, и социалистическое соревнование были лишь субститутами экономической конкуренции. Ко времени радикальных социально-экономических перемен в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. полноценной правовой концепции конкуренции не было. Она появилась в российском законодательстве позднее, чем положения о борьбе с монополизмом. В первом акте нового времени в области экономики – Законе СССР от 30 июня 1987 г. «О государственном пред-

¹ См.: Орлов А.Г. Правовые вопросы организации распространения передовых методов труда и поощрения участников социалистического соревнования в промышленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1956; Гогуев В.К. Правовые основы организации социалистического соревнования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983; и др.

² См., например: Братусь С.Н. Роль права в развитии советской экономики. М., 1971. С. 32; Его же. Соотношение экономических и административно-правовых методов управления социалистическим производством. М., 1965; Его же. Государственная собственность и имущественные права предприятий // Хозяйство и право. 1989. № 8.

приятии (объединении)» – была закреплена возможность государства ограничивать монопольное положение предприятий как производителей определенного вида продукции, работ, услуг. При этом не уточнялось, что представляют собой монополия и конкуренция. Понятие «конкуренция»¹ (без определения его по существу) было введено в Законе СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР».

Дальнейшего развития в советский период эти институты не получили, поскольку государственный монополизм по-прежнему составлял основу советской экономической системы. Не случайно в основу правовых актов в области экономической деятельности периода реформ была положена идея демополизации. С монополией стали бороться, она признавалась абсолютно неприемлемой как для экономических, так и для социальных отношений². Эта идея, отражавшая дух времени, воплотилась в новой редакции Конституции РСФСР 1978 г., в ст. 17 которой было установлено³, что государство регулирует хозяйственную деятельность, обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма.

22 марта 1991 г. был принят Закон РСФСР № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁴, с которого началось формирование специального законодательства о конкуренции. В российском праве появилось определение конкуренции: состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия

¹ Именно понятие «конкуренция», а не какие-либо производные от него, поскольку формулировку «конкурентоспособная продукция (работы, услуги)» использовал названный Закон 1987 г.

² См., например, ст. 32 Основ законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.: «действия органов государственной власти и управления, должностных лиц, препятствующие возникновению новых субъектов культурной деятельности по мотивам нецелесообразности, квалифицируются как осуществление монополии и подпадают под действие антимонопольного законодательства Российской Федерации»; «для борьбы с монополизмом в сфере производства и распространения культурных ценностей органы государственной власти и управления обязаны содействовать созданию альтернативных организаций культуры, предприятий, ассоциаций, творческих союзов, гильдий и иных культурных объединений». Такая формулировка не касалась вопросов экономики, а была направлена на пресечение цензурной деятельности в области культуры, но само правило крайне неопределенно по содержанию.

³ См.: Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».

⁴ Позднее был принят Закон СССР от 10 июля 1991 г. № 2326-1 «Об ограничении монополистической деятельности в СССР», значительно от российского не отличающийся.

обращения товаров на соответствующем товарном рынке. Это определение с некоторыми редакционными уточнениями остается по существу неизменным до сих пор (ст. 4 Закона РФ от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции»).

Целями Закона 1991 г. были предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции¹. Он вводил множество запретов и в меньшей степени регулировал вопросы развития конкуренции и содействия ей со стороны государства, хотя этому была посвящена отдельная статья (ст. 16 «Содействие развитию товарных рынков и конкуренции»).

Конституция РФ, принятая на общенародном референдуме в 1993 г., является первым за всю историю российского конституционализма Основным Законом, в котором установлены правовые гарантии экономической конкуренции. Изначально их не было в проекте Конституции, однако по инициативе представителей научного сообщества конституционный текст был дополнен необходимым положением².

В действующем Основном Законе РФ непосредственно о конкуренции говорится в ст. 8, гарантирующей единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, и в ст. 34, запрещающей экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. При этом согласно ст. 71 Конституции РФ установление правовых основ единого рынка находится в ведении Российской Федерации, а в ст. 74 запрещается создание препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории Российской Федерации.

Указанные нормы стали частью «экономической конституции» Российского государства, которая регулирует среди прочих и отношения конкуренции, способствует становлению экономической конкуренции как самостоятельного конституционно-правового института. Государство, таким образом, признает объектом конституционного регулирования систему отношений, возникающих между государством и хозяйствующими субъектами (а также между хозяйствующими субъектами разных уровней и организационных форм). В нормах Конституции заложен потенциал, определяющий по крайней мере две составляющие правового регулирования общественных

¹ В 1995 г. специальное законодательство получило название антимонопольного.

² См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы, документы. М., 1995. Т. 9. С. 105–106.

отношений конкурентного характера: содействие развитию конкуренции (поддержка конкуренции) и защита (иногда говорится об охране) конкуренции, предусматривающая пресечение противоправного поведения при осуществлении экономической деятельности. Конституционно-правовое регулирование конкуренции способствовало и возникновению субъективного конституционного права на конкуренцию, также подлежащего защите всеми законными способами.

Государственное регулирование отечественной конкурентной экономической среды происходит по нескольким направлениям и на разных уровнях общественных отношений. На макроуровне, в международно-правовом измерении, – это защита интересов российских хозяйствующих субъектов при введении защитных мер против иностранных производителей. На среднем уровне, который можно обозначить как специальное направление в сфере государственных интересов, – это, в частности, правовое регулирование размещения публичных заказов, обеспечение конкуренции при предоставлении государственной помощи, контроль за действием или бездействием федеральных органов исполнительной власти, органов власти в субъектах Федерации, органов местного самоуправления и иных государственных органов и организаций. На микроуровне (не последнем по важности), представляющем собой традиционную область регулирования экономической деятельности любых хозяйствующих субъектов, государство противодействует всем прочим видам монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Эти направления государственной конкурентной политики нуждаются в дальнейшем и более качественном законодательном развитии.

Конституция дает основания для определения ключевых понятий. В наибольшей степени раскрыто понятие недобросовестной конкуренции, которая упоминается в Конвенции по охране промышленной собственности, заключенной в Париже 20 марта 1883 г. (ред. от 2 октября 1979 г.)¹. В Федеральном законе 2006 г. «О защите конкуренции» дано определение недобросовестной конкуренции², а также перечис-

¹ СССР присоединился к этой Конвенции в 1967 г. Согласно ее положениям (соответствующие изменения были включены в 1900 г. по итогам Брюссельской дипломатической конференции) актом недобросовестной конкуренции считается всякий акт конкуренции, противоречащий честным обычаям в промышленных и торговых делах.

² Любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству, обычаям делового оборота, требованиям добропо-

лены ее запрещенные формы (после принятия Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Что касается запрета экономической деятельности, направленной на монополизацию, то в законодательстве содержание этой деятельности не нашло должного отражения. Представляется, что монополизация с одной стороны и конкуренция с другой стороны являются постоянно сопровождающими друг друга общественными явлениями, присущими любой экономике. Монополизация не всегда рассматривается как явление сугубо негативного свойства. В ряде случаев она позволяет найти надлежащий баланс в экономической системе (особенно в период ее трансформации и модернизации) и принести положительные результаты. Поэтому специальное законодательство содержит более корректный термин «монополистическая деятельность». Отчасти это понятие конкретизируется в Федеральном законе 2006 г., одной из целей которого, как и Закона 1991 г., является предупреждение и пресечение монополистической деятельности, под которой подразумеваются: 1) злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением; 2) соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством; 3) иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

Тем не менее, как показывают дискуссии вокруг так называемых антимонопольных пакетов (изменений Федерального закона 2006 г.), консенсуса между регуляторами и бизнесом найти пока не удалось, поскольку запрещенные действия могут стать следствием не противоправного поведения хозяйствующего субъекта, а, например, технологического прорыва, который ведет к доминированию инновационного продукта на рынке.

После принятия Конституции 1993 г. в законодательстве установлены определения различных видов монополии: «естественная», «государственная», «инфраструктурная»¹, требующие регламентации в соответствии с конституционным замыслом. Кроме того, необходимы разъяснение понятия поддержки конкуренции на законодательном

рядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

¹ См.: Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

уровне¹, а также выработка действенных мер по созданию конкурентной среды и их закрепление в законодательстве².

В процесс конституционализации законодательства вовлечены различные отрасли права. Это новый этап становления отечественной правовой системы: после закрепления поддержки конкуренции в качестве конституционно значимой ценности следует продолжать изучение средств и способов ее «проникновения» в отраслевое законодательство.

Современные представления о роли государства и жесткие требования к его эффективному функционированию обуславливают распространение конкуренции как экономического явления на новые области общественных отношений, в частности, расширение зоны действия принципа поддержки конкуренции происходит за счет социальной сферы.

В настоящее время деятельность государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги населению, зависит от заданий, которые поступают от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. По этой причине, имея безальтернативную основу выполнения задания, государственные и муниципальные учреждения не заинтересованы в повышении качества своих услуг, а в некоторых регионах Российской Федерации они не могут полностью удовлетворить спрос на эти услуги. В целях решения проблемы создается правовая база для привлечения негосударственных организаций, физических лиц, представителей малого предпринимательства к работе в области образования, в том числе дошкольного и дополнительного, здравоохранения, социальной защиты и занятости населения, физической культуры и спорта. Многие страны уже давно используют перераспределение части бюджетных средств в некоммерческий сектор для предоставления социальных услуг надлежащего качества.

Такой комплексный подход позволяет развивать конкурентную среду, улучшать качество и оптимизировать стоимость государственных и муниципальных услуг, что в конечном счете должно положи-

¹ Несмотря на то что в последние годы приняты концептуальные документы, например Программа развития конкуренции в Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р, и План мероприятий (дорожная карта) «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р.

² Подробнее об этом см.: Габова А.В. Конкуренция как правовая ценность // Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.В. Габова, Е.Е. Никитина, С.А. Синицын и др.; отв. ред. А.В. Габова. М., 2016.

тельно повлиять на благосостояние граждан и повышение уровня их жизни. При этом государство не сокращает финансирование социальных обязательств и не снимает с себя обязанностей гарантировать предоставление услуг, качество которых должно обеспечиваться за счет рационализации расходов, использования негосударственных средств, благотворительности и добровольчества.

Большое значение имеет учет в правотворческой деятельности иных постулатов Конституции РФ, в том числе принципов свободы экономической деятельности, социального государства, необходимость соблюдения которых может существенно влиять на выбор средств развития конкуренции в зависимости от интересов различных групп населения.

Например, в целях обеспечения социальных прав граждан Российской Федерации законодательством предусмотрены такие институты ограничения патентной монополии, как принудительная лицензия (ст. 1362 ГК РФ), действия, не признающиеся нарушениями исключительных прав (ст. 1359 ГК РФ), права прежде- и послепользования (ст. 1361, 1400 ГК РФ), возможность использования изобретения, полезной модели или промышленного образца в интересах национальной безопасности на основании разрешения Правительства РФ (ст. 1360 ГК РФ). Эти легальные механизмы рассматриваются, в частности, в качестве основы для развития на территории Российской Федерации производства лекарственных средств, защищенных патентами, повышения их доступности для граждан, но применение таких механизмов может привести к нарушению интересов правообладателей, а впоследствии поставить под сомнение их конкурентоспособность.

Важную роль для достижения баланса в подобных случаях играют правовые позиции Конституционного Суда РФ, который сформулировал несколько важнейших положений о роли конкуренции в процессе толкования ст. 8 и 34 Конституции РФ. Неоднократно отмечалось, что из этих статей вытекает обязанность государства разрабатывать меры, обеспечивающие поддержку добросовестной конкуренции и свободу экономической деятельности¹, создавать условия для эффективного функционирования товарных рынков, предупреждать и пресекать монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию, противодействовать недопущению,

¹ См.: определения КС РФ от 16 ноября 2000 г. № 237-О и от 3 апреля 2012 г. № 630-О.

ограничению, устранению конкуренции со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций¹.

В современном научном дискурсе обсуждается понятие конституционного права на конкуренцию, сочетающего частные и публичные элементы. Элемент публичности данного права заключается в том, что государство на уровне Конституции РФ принимает на себя обязательство гарантировать соблюдение принципа конкуренции, а также защиту частных интересов и возможность хозяйствующих субъектов свободно конкурировать друг с другом.

Под конституционным правом на конкуренцию в научных исследованиях понимается субъективное конституционное право на самостоятельное и равное соперничество, недискриминационный и свободный доступ на рынок и добровольный выход с него, реализующееся в рамках общерегулятивных отношений, имеющее целью приобретение конкурентных преимуществ, в результате чего происходит удовлетворение спроса на качественные товары (работы, услуги), а также эффективное развитие экономики².

Для наиболее полного раскрытия потенциала конституционных положений о конкуренции необходимо качественно иное состояние специального законодательства.

Напомним, что с 2006 г. изменение этого законодательства осуществлялось с помощью принятия так называемых антимонопольных пакетов. Наибольший интерес вызывает последний из них. Он включает Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В результате его принятия модифицировано определение злоупотребления доминирующим положением на рынке, введено понятие «картель покупателей»; Евразийская экономическая комиссия наделена компетенцией по рассмотрению нарушений конкуренции на трансграничных рынках и др.

Вместе с тем сохраняется главная проблема этой сферы законодательства – его нестабильность и фрагментарность. Многочисленные преобразования затрагивают не только базовый закон, но и иные акты (Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ,

¹ См.: Постановление КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П.

² См.: Сухоруков А.С. Конституционно-правовое регулирование конкуренции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.

Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ).

Имеются и федеральные конституционные законы, которые прямо не регулируют отношения конкуренции, но определенным образом влияют на политику государства в данном вопросе. Кроме того, в Российской Федерации отсутствует общий закон о государственных монополиях и порядке их установления. В ряде случаев учреждение той или иной государственной корпорации также влечет введение государственной монополии (государственную монополизацию), однако это можно выяснить только при конкретном изучении учреждающих данную корпорацию документов и анализе ее компетенции. Полагаем, что в тщательном исследовании с позиции защиты конкуренции нуждается законодательство о внешнеторговой деятельности и иностранных инвестициях. Особое значение имеют вопрос об ограничении прав инвесторов, в том числе иностранных, и выработка четких норм, содержащих основания для ограничения государством конкуренции в любой хозяйственной области. В литературе обсуждается ситуация активного вмешательства в предпринимательскую деятельность не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления, препятствующих посредством своих подзаконных актов созданию здоровой конкурентной среды.

В науке и практике отсутствует ясность в том, какими должны быть состав этого нормативно-правового массива, принципы взаимодействия и иерархии правовых норм и всей системы взаимоотношений. С нашей точки зрения, в результате всех изменений базовый для рассматриваемой сферы Федеральный закон «О защите конкуренции» стал напоминать совокупность норм и принципов, слабо связанных друг с другом. Это актуализирует задачу подготовки научной концепции модернизации российского законодательства о поддержке конкуренции, включая вопросы правовых ограничений и юридической ответственности. В то же время стремление к обеспечению полноты регулирования публично-правовой ответственности за нарушения антимонопольного законодательства в различных ее формах (гражданская, административная, уголовная) не должно выходить за пределы конституционных норм, а решение концептуальных вопросов поддержки конкуренции на конституционном уровне, совершенствования законодательства и стабилизации конкурентных отношений должно оставаться в русле научных поисков.

Право в условиях цифровой реальности¹

Современная действительность характеризуется колоссальным ростом объемов информации, обуславливающим необходимость создания информационной инфраструктуры и строительства масштабных дата-центров, обеспечивающих долгосрочное сетевое хранение данных. При этом данный процесс не сводится лишь к оцифрованию сведений: фактически речь идет о попытках создания искусственного интеллекта, что предполагает разработку экспертных систем и баз данных, изучение методов и средств извлечения, представления, структурирования и использования знаний. Этот технологический прорыв, вне всякого сомнения, является значимым фактором развития современного общества.

Надо признать, что наука пока не дает однозначного ответа на вопрос о природе этих процессов, что позволило бы объективно оценить масштаб и последствия их влияния на общество и различные сферы его жизни. Достижения науки в этой части пока незначительны. Многие выводы и прогнозы еще не верифицированы, а потому звучат не вполне убедительно. К тому же нетрудно заметить, что объяснение процессов и закономерностей развития современного общества, его отдельных сфер и институтов нередко осуществляется посредством умножения «сущностей», «имен», которые присваиваются тем или иным явлениям в том числе самими учеными в многочисленных концепциях современного общества и сценариях его будущих трансформаций. Их терминологическая палитра довольно пестрая: «информатизация», «кибернетизация», «цифровизация», революция «информационная», «технологическая», «цифровая» и т. п. Но что реально стоит за этими терминами? Как связаны эти «сущности» между собой в реальной действительности? Какие блага сулят человеку и обществу явления и процессы, получившие эти «имена»? Какие вызовы и угрозы (явные и скрытые) они несут? С чем мы имеем дело, что за процесс (процессы) мы наблюдаем и которым даже пытаемся управлять? Сопоставим ли он с разного рода революциями, имевшими место в истории человечества, такими как неолитическая, научно-техническая, информационная? Является ли «цифровизация» одним из этапов последней или новой революцией, за которой последуют серьезные социально-экономические трансформации, о которых мы еще даже не по-

¹ Государство и право в современном мире: проблемы теории и истории / Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102. В соавторстве с Н.Н. Черногором.

дозреваем? А может быть, мы имеем дело с обычным течением эволюции и весь ажиотаж вокруг «цифровизации» не более чем реакция возбуждения на привлекательный для предприимчивых людей, в том числе от науки, «внешний раздражитель», сознательно преобразуемый в креативный проект?

Вопросов пока больше, чем ответов. Едва ли возможно дать исчерпывающие ответы на них в рамках одной статьи, к тому же опираясь только на данные юридической науки. Для этого необходимо проведение междисциплинарных исследований (которые уже инициированы Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее – Институт) или ведутся совместно с рядом институтов Российской академии наук¹). Однако данное обстоятельство не снижает актуальности и важности поиска ответов на поставленные вопросы. Напротив, оно нацеливает на активизацию и объединение усилий научного сообщества для решения соответствующих научных задач.

Одно из направлений научного поиска состоит в доктринальном освоении новых явлений и процессов, возникших и протекающих в государственно-правовой сфере под воздействием цифровизации экономики, управления и права. Вниманию читателей предлагаются некоторые размышления, оригинальные рабочие гипотезы, а также доктринальные решения, касающиеся осмысления влияния процесса цифровизации на государственно-правовую сферу жизни общества, право как таковое, оценки происходящих трансформаций и выявления тенденций в их динамике, прогнозирования состояния этих явлений в будущем, постановки фундаментальных и прикладных задач юридической науки в части доктринального освоения закономерностей развития и функционирования права и государственно-

¹ Институтом наработан большой опыт по проведению междисциплинарных исследований совместно с Институтом социологии, Институтом экономики и другими институтами Российской академии наук. Так, совместно с Центральным экономико-математическим институтом РАН была выполнена работа «Правовые механизмы обеспечения прозрачности бизнеса. Разработка математической модели для количественной оценки последствий незаконных финансовых операций на основные макроэкономические показатели». Совместно с Сетевым институтом в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма выполнялись исследования по тематике, связанной с научнометодическим обеспечением финансового мониторинга. В настоящее время Институт инициировал проведение фундаментального научного исследования по теме «Инженерия знаний: разработка эффективных технологических, социально-экономических и правовых моделей» совместно с Физическим институтом РАН, Центральным экономико-математическим институтом РАН, Институтом социологии РАН, Институтом экономики РАН и другими ведущими научными центрами России.

правовой сферы жизни общества в условиях цифровой реальности и определения подходов к их решению.

Тезис о цифровизации права в определенной мере провокационный. Взаимосвязь и влияние цифровых технологий на экономические и управленческие (в том числе государственно-управленческие) отношения уже очевидны не только ученым, но и рядовым гражданам, чего нельзя сказать об их аналогичном взаимодействии с правом.

На первый взгляд право сохраняет свои субстанциональные признаки¹, не подвержено существенным трансформациям под воздействием «оцифровки» общественной жизни, в штатном режиме реагирует на происходящие изменения, продолжая выполнять свои функции. Именно такая картина предстает перед нами в результате анализа Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р (далее – Программа).

Из Программы следует, что праву отводится важная (инструментальная) роль в развитии цифровой экономики. Нормативное регулирование поставлено на первое место среди пяти базовых направлений ее развития. В нормативно-правовом обеспечении нуждается большинство мероприятий, которые планируется реализовать в целях «формирования новой регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий, а также для осуществления экономической деятельности, связанной с их использованием (цифровой экономики)». Таким образом, право предстает как средство, но не объект цифровизации. Этот вывод подтверждает анализ Дорожной карты реализации Программы, в которой обращает на себя внимание набор правовых инструментов, используемых для целей развития цифровой экономики. Они традиционные и были характерны для права «доцифровой эпохи». В их числе: нормативные правовые акты (законы и подзаконные акты); акты государственного стратегического планирования; правовые понятия, принципы и институты; правовые стимулы и ограничения; правовые режимы; комплексное правовое регулирование; юридическая ответственность; технические регламенты.

Юридические технологии, использование которых предусмотрено Программой, также совсем не цифровые. Для достижения целей ее

¹ О тенденциях и векторах развития права в современном мире подробнее см.: Тихомиров Ю.А. Право в современном мире: векторы развития // Государство и право. 2017. № 5. С. 5–10.

реализации намечено применение таких технологий, как: правовой эксперимент; правовой мониторинг¹; оценка регулирующего воздействия; оценка фактического воздействия проектов нормативных правовых актов.

Из новых инструментов и технологий, предусмотренных Программой, можно назвать лишь цифровую фиксацию отдельных юридических фактов (например, электронная форма трудового договора) и «специальную “технологическую” оценку проектов нормативных правовых актов» (правда, пока непонятно, что она будет собой представлять).

Признавая высокую значимость принятия рассматриваемой Программы для российской экономики, полагаем возможным отметить, что она не в полной мере учитывает трансформации, наметившиеся и происходящие в настоящее время как в самом праве, так и в сфере правового регулирования, в том числе под воздействием цифровизации. Цифровые технологии способны менять образ права, влиять на его регулятивный потенциал и эффективность, открывать дорогу или блокировать его действие в новых измерениях социальной реальности². Векторы и пределы таких изменений до конца не ясны, однако отрицать возможность их наступления и не принимать в расчет в ходе реализации такого масштабного проекта, как переход к цифровой экономике, на наш взгляд, будет ошибкой.

¹ В Программе термин «мониторинг» употребляется применительно к явлениям, которые представляют собой объект «правового мониторинга», что дает основание увидеть в программных положениях именно его. Отрадно видеть, что результаты многолетнего труда Института по разработке концепции правового мониторинга, методики его проведения (см., например: Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 11–15; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–38; Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 17–29; Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009), научно-методическому и экспертному сопровождению подготовки Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановления Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» востребованы и используются в таких масштабных проектах. В то же время полагаем, что возможности данного инструмента при стратегическом планировании развития цифровой экономики учтены недостаточно.

² Подробнее об этом см.: Правовое пространство и человек: монография / Н.В. Владова, С.А. Грачева, М.А. Мещерякова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. М., 2012.

«Традиционное», «не цифровое» видение права, юридических технологий и отдельных видов юридической деятельности разработчиками Программы является следствием отсутствия соответствующих научных разработок, выявляющих и объясняющих влияние процесса цифровизации на право и правовую сферу жизни общества. Практическая потребность в такого рода исследованиях сейчас как никогда велика. В целях ее удовлетворения правоведам следует активизировать работу в этом направлении.

Правовое обеспечение развития цифровой экономики в России планируется осуществлять путем совершенствования правового регулирования, создания механизма правового регулирования вновь возникших общественных отношений, гармонизации законодательства государств – участников ЕАЭС.

Совершенствование правового регулирования общественных отношений в целях реализации Программы предполагает принятие значительного числа нормативных правовых актов, которые, по сути, должны перенастроить право на решение определенных этим документом задач. Своего рода «цифровая прививка» будет сделана гражданскому, трудовому, административному, уголовному и многим другим отраслям права, а также нормативным комплексам, регулирующим общественные отношения в сфере медицины, информации и информатизации и др. Следовательно, будет увеличиваться количество юридических норм, обеспечивающих необходимую регуляцию и перенастройку. Очевидно, эти нормы будут иметь сквозное (в терминологии Программы) для отраслей права проникновение и действие.

Однако констатировать появление своего рода «кросс-отраслевых» юридических норм, обеспечивающих «перепрошивку» права под цели и задачи цифровой экономики, явно не достаточно. Важно осмыслить не только то, как и с каким эффектом они будут воздействовать на общественные отношения, волю и сознание людей, развитие и распространение цифровых технологий, но и как поведут себя внутри системы права, какого рода связи эти нормы создают и в какие вступают, какое место они займут в системе права.

Надо признать, что нормативный массив, образующий правовую основу цифровой экономики, уже не только формируется, но и функционирует. Действует ряд международных договоров и нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих информатизацию российского общества и развитие информационных тех-

нологий¹. Вполне своевременно задаться вопросами о природе такого рода правовых массивов, их месте в системе права и роли в интеграции и дифференциации его содержания и элементного состава². Тем более что эти вопросы уже назрели в связи с формированием в праве схожих правовых массивов, например, образующих содержание «антикоррупционного законодательства», законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – законодательство ПОД/ФТ).

Очевидно, что возникает соблазн идентифицировать такие правовые массивы в качестве комплексного института права, что обусловлено укоренившимися в юридической науке теоретическими подходами к выделению в системе права взаимодействующих элементов. Однако проведенное исследование приводит к выводу, что «традиционный» подход к категорированию правовых массивов не позволяет раскрыть природу рассматриваемого явления и адекватно отразить его место в системе права.

Изучение динамики развития отечественного и зарубежного права выявляет своего рода «циклические правовые массивы», чем-то напоминающие химические соединения, образованные в результате реакции циклизации. В своем развитии они не обнаруживают тенденции к обособлению подобно отраслям или институтам права, а, напротив, демонстрируют способность к сквозному пронизыванию всех или большинства элементов системы права, внедрению в устоявшиеся ее элементы, особому взаимодействию с ними, детерминации их содержания, функционирования, а также вектора и темпов дальнейших трансформаций. Одним из следствий этого процесса является своего рода перенастройка (перепрошивка) права на решение социальных задач и удовлетворение общественных потребностей, вызвавших к жизни правовые нормы,

¹ См.: Окинавская Хартия глобального информационного общества (принята на о. Окинава 22 июля 2000 г.) // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56; Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.); Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»; Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»; и др.

² О дифференциации и интеграции в праве подробнее см.: Петров Д.Е. Система права // Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М., 2017. С. 34–63.

выступающие «вершиной» в создании «циклических соединений в праве».

В общих чертах процесс «циклизации» в праве выглядит следующим образом: 1) появление отдельных норм, нацеленных на удовлетворение важных общественных потребностей, объективированных в приоритетах общественной активности и государственной политики¹; 2) их вхождение и закрепление в уже сложившихся нормативных комплексах (отраслях, институтах права); 3) детерминирование вектора и темпа дальнейшего развития сложившихся нормативных комплексов, изменения их содержания; 4) появление нового структурного элемента системы права («циклического правового массива»); 5) перенастройка законодательства на решение социальных задач и удовлетворение общественных потребностей, вызвавших к жизни циклический нормативный массив.

Такой экстравертный характер имеют, например, нормы, образующие антикоррупционное законодательство², динамика которого во многом определяет развитие других отраслей права, даже подчиняет задачи их обновления целям собственного развития. В результате «антикоррупционной прививки» значительные изменения претерпели уголовное, административное, финансовое, гражданское и другие отрасли права. Аналогичным образом ведет себя законодательство ПОД/ФТ. В данный момент идет процесс синхронизации антикоррупционного законодательства и законодательства ПОД/ФТ, что, возможно, приведет к появлению «макроциклического соединения в праве». Это предположение подтверждается современными тенденциями правового регулирования сферы ПОД/ФТ.

«Циклические правовые массивы» – явление не новое. Как было показано, они уже давно возникли и функционируют в праве. Можно предположить, что процессы возникновения и развития таких массивов в праве берут начало с момента появления самого права, однако в силу специфики (и в определенной мере ограниченности) мировоззренческой основы методологии юридической науки как сами массивы, так и процессы их формирования оставались не замеченными, не освоенными юридической доктриной.

¹ Этому может предшествовать формирование устойчивой практики применения юридических норм в процессе индивидуального правового регулирования приоритетных общественных отношений, рассчитанных на схожие или близкие отношения с помощью их толкования, а также применения аналогии закона.

² Об антикоррупционном законодательстве подробнее см.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // *Общественные науки и современность*. 2017. № 1. С. 5–19.

В условиях новой «цифровой» реальности не только создается новый способ производства, складываются предпосылки для перехода к новой общественно-экономической формации, переформатированию общественных отношений и их правовой регуляции, но и формируется новое мировоззрение, миропонимание, гораздо более многомерное, чем в предшествующие периоды человеческой истории. Видимо, именно цифровизация как общественных отношений, отражаемых и регулируемых правом, так и его самого создают предпосылки для обнаружения (открытия) процессов циклизации в праве и «циклических правовых массивов», доктринального осмысления их природы и механизмов формирования, закономерностей влияния на общественные отношения, право, его систему и структуру, правоприменительную практику и др. Именно в век цифровизации появляются интеллектуальная, методологическая и технологическая основы для познания закономерностей возникновения, развития и функционирования циклических нормативных массивов в праве.

Таким образом, мы предлагаем новый угол зрения на систему права, который открывает широкий спектр возможностей поиска ответов на возникающие в юридической теории и практике вопросы. Кроме того, работа в этом направлении позволяет ставить и решать научные задачи в части, касающейся изучения практики совершенствования правового регулирования общественных отношений в области цифровизации экономики и права. Практическая значимость гипотезы о существовании «циклических правовых массивов» имеет несколько аспектов:

1. Именно «циклические правовые массивы» будут основным драйвером и магистральным направлением интеграции и дифференциации права в эпоху цифровизации. Следовательно, в целях формирования адекватной новым реалиям и эффективной правовой основы цифровой экономики следует развивать и активно использовать в правотворчестве научное знание о «циклических правовых массивах».

2. Концепция «циклических правовых массивов» (в случае ее разработки и обоснования) способна сформировать новый подход в правоприменении (а возможно, и в других формах реализации права), связанный с выбором и анализом правовой нормы, юридической квалификацией конкретного (в смысле – рассматриваемого) правоотношения, разрешением правовых коллизий и восполнением пробелов в праве. Познание роли и значения «циклических правовых массивов» в праве, его системе, механизме действия и др., вероятно,

может привести к разработке новых способов преодоления юридических коллизий между нормами, входящими в различные циклические образования, а также между нормами одного и того же «циклического соединения». В последнем случае коллизия может быть преодолена посредством установления «вершины» (в терминологии химиков) «циклического массива» – своего рода «основной нормы» (по Г. Кельзену) и признания ее юридического верховенства в пределах «циклического правового массива». Эта же логика, вероятно, может быть применима и в процессе толкования права, а возможно, и положена в основу его нового способа.

3. Гипотеза о существовании «циклических правовых массивов» формирует новый угол зрения на закономерности возникновения, развитие и функционирование права, правообразование, систему и структуру права и др. По сути, в случае подтверждения составляет новый теоретический подход в исследовании права и законодательства, который может быть преломлен на методологию правовых исследований. Хотя можно прогнозировать и неизбежные риски, связанные с утверждением концепции «циклических правовых массивов», выраженные, в частности, в возможных конфликтах и непримиримых дискуссиях между представителями различных отраслевых юридических наук относительно пересмотра отраслевой структуры права и доктринального юридического знания.

Циклические процессы в правовой реальности протекают с различной скоростью¹. Одни из них очевидны одному поколению исследователей, другие растягиваются на века и даже тысячелетия. Так, еще в середине прошлого века ни у кого не вызывала сомнения неизбежность гражданского права. Дискуссия, развернувшаяся между цивилистами и хозяйственниками, скорее подтверждала данный тезис, а не опровергала его. Тем более гражданское право нашло себе достойного защитника с выдающимися полемическими возможностями – О.С. Иоффе. Сегодня, когда процесс распространения публичного сектора на имущественный оборот стал необратим, он просто разорвал гражданско-правовую материю, оторвав от нее корпоративное право и право конкурентное в широком смысле,

¹ В настоящее время скорость этих процессов существенно увеличивается в связи с действием такого фактора, как межгосударственная интеграция. Об этом см.: Хабриева Т.Я., Лукьянова В.Ю. Евразийская интеграция: особенности динамики // Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика. М., 2017. С. 69–81. Можно предположить, что со временем «скорость» станет важной и неотъемлемой характеристикой правообразования, динамики права, правовой интеграции.

включающее интеллектуальную и промышленную собственность. Напротив, кристаллизация таких функций, как противодействие коррупции и финансовый мониторинг, служит примером того, как правовое образование рождается буквально на глазах. Указанные обстоятельства позволяют разделить правовые образования (правовые массивы) не на основные и комплексные, и не на базовые и иные, а на устойчивые и ситуационные.

В последнее время в научном сообществе все чаще и настойчивее звучат призывы к необходимости пересмотра устоявшихся теоретических положений, отражающих систему права¹, в связи с тем, что они не удовлетворяют потребности ни науки, ни практики. Многочисленные предложения относительно новых подходов и критериев к дифференциации элементов системы права², несмотря на свою креативность, находятся в парадигме советской теории права, сохраняя все ее «генетические» черты, а именно: 1) плоскостное видение системы права – все правовые образования располагаются в одной плоскости, координаты которой заданы предметом и методом правового регулирования; 2) статичность – сама идея всех рассматриваемых структур права берется в моменте времени, без учета темпоральных изменений (происходящих и грядущих).

«Открытие» в праве «циклических массивов» позволяет по-новому взглянуть на систему и структуру права. Предлагаемый подход учитывает вызовы современности, в том числе связанные с цифровизацией. Его можно охарактеризовать как объемный и динамичный.

«Объемность» предлагаемого подхода состоит в том, что предмет и метод рассматриваются не как абсцисса и ордината на плоскости, а как самостоятельные взаимодействующие плоскости. Число таких плоскостей, определяющих систему права, постоянно увеличивается. В этом качестве могут выступать также признаваемые социальные ценности, принципы, парадигмы, цели правового регулирования и т. п. Связи между отдельными точками на этих плоскостях и определяющие место и «статус» соответствующего правового образования (нормы, института, отрасли и т. п.) в системе права. Визуализировать

¹ См.: Радько Т.Н., Головина А.А. Современная системно-правовая теория: новый этап развития или методологический кризис // Государство и право. 2017. № 2. С. 34–40.

² Подробнее об этом см.: Радько Т.Н., Головина А.А. Указ. соч. С. 34–40; Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М., 2017; и др.

такие связи можно через кристаллическую решетку, характеризующую состояние вещества. Однако пример с кристаллической решеткой не отражает всего своеобразия права. Связи в кристаллической решетке постоянны, изменить их можно только через внешнее воздействие. Право же – самоорганизующаяся система. Связи между ее плоскостями настраиваются самостоятельно в зависимости от общественных потребностей. Этот процесс постоянно протекает в правовой реальности, что и определяет динамизм системы права. Процессы установления связей между различными плоскостями правовой реальности цикличны и схожи с образованием бензольных колец. Такой подход в корне отличается от предшествовавшей концепции комплексных правовых образований. Последние как бы заимствовали правовые нормы из основных отраслей. «Циклические правовые массивы», напротив, встраиваются в существующие правовые образования, развиваются в их рамках, детерминируют дальнейшее развитие сложившихся нормативных комплексов, изменение их содержания, а когда перерастают их, разрывают материнскую среду, давая начало новым процессам.

Полагаем, что высказанные предложения могут помочь, наконец, нащупать выход из тупика, в котором находится теоретико-правовая наука, и возобновить научный поиск в части переосмысления теории системы права и разработки ее современной версии. Дальнейшее развитие теории системы права видится в направлении более полного исследования различного рода генетических, предметных, функциональных и иных связей между ее структурными элементами. При этом акцент следует сместить в сторону объяснения механизма интеграционного образования новых правовых общностей, укрепления единства внутри уже существующих элементов системы права¹.

«Цифровизация» оказывает заметное воздействие прежде всего на сферу правового регулирования², являясь важным (хотя и не единственным) фактором, обуславливающим ее динамику. В нее вовлекаются новые общественные отношения, которые прежде либо не существовали, либо не требовали правового регулирования

¹ См.: Петров Д.Е. Указ. соч. С. 62.

² Под сферой правового регулирования понимается правовая форма определенной совокупности общественных отношений, социальных фактов и обстоятельств, объективная реальность, оказывающая существенное воздействие на генезис, структуру и функционирование права и законодательства (см.: Лазарев В.В. Определение сферы правового регулирования // Лазарев В.В. Избранные труды: в 3 т. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М., 2010. С. 233).

ния или объективно не могли быть урегулированы правом. Так, в сфере правового регулирования мы наблюдаем появление отношений:

1. Субъектами которых становятся виртуальные или «цифровые личности». Такое «лицо», по сути, образуют цифровые данные о реальном человеке, его виртуальном или «цифровом» образе (nickname, сетевом имени) и IP-адресе, к которому привязан компьютер, с которого совершены какие-либо действия в виртуальном пространстве. Происходит своего рода распределение субъекта этих отношений на составные части, чем-то напоминающее дисперсию света. В случае возникновения спора о праве, необходимости привлечения реального лица к юридической ответственности, совершения других правоприменительных действий потребует собрать воедино эти составляющие, что при современном уровне цифровых технологий может оказаться весьма затруднительным (а то и просто невозможным, как, например, в случае с децентрализованными сетями, построенными на принципе анонимности с использованием алгоритмов шифрования) чисто технически, равно как и связать эти части в единое целое в рамках существующих юридических процедур (имеется в виду установление связи лица с виртуальным образом и IP-адресом). Для идентификации субъекта как правовой личности придется, как пазлы, собирать все части в единую картинку.

2. Связанных с юридически значимой идентификацией личности в виртуальном пространстве – также входят в сферу правового регулирования, требуют и объективно могут быть урегулированы правом, в том числе в целях обеспечения юридических гарантий прав человека, охраны персональных данных и др.

3. Возникающих в связи с реализацией прав человека в виртуальном («цифровом») пространстве, в том числе новых, иногда именуемых «цифровыми правами», таких как право на доступ в Интернет, право на забвение, право на «цифровую смерть» и др.

4. Связанных с применением робототехники. В сфере правового регулирования появляются отношения, в которых если не субъектом, то как минимум участником становится новая цифровая личность – робот. В связи с этим на повестке дня остро стоит вопрос о новых подходах к правовому регулированию общественных отношений с участием роботов, юридическому оформлению в цифровую эпоху правосубъектности как типичных (физических и юридических лиц, государства и др.), так и нетипичных (роботов, а также информаци-

онных посредников, таких как провайдеры, блогеры и т. п.) субъектов и участников правоотношений¹.

5. Возникающих по поводу нетипичных объектов, прежде всего информации, цифровых технологий (например, финансовых и регулирующих) и создаваемых посредством их применения новых цифровых сущностей (например, криптовалют) и объектов материального мира, а также связанных с их использованием и оборотом. В связи с цифровизацией перед правовой наукой возникает фундаментальная проблема – осмыслить понятие и материю виртуальной вещи, какой являются практически все основные реалии цифровой экономики. Ее парадоксом является субстанциональная процессуальность. Это вещь, которая существует исключительно в процессе работы компьютерных программ, и процессы вычисления, телекоммуникации, человеческого мышления, сознания образуют ее субстанцию. Виртуальная вещь существует независимо от воли и сознания каждого отдельного человека, но одновременно обладает субстанцией исключительно вследствие компьютерной коммуникации нескольких лиц, вступивших в отношения, обладающие юридической формой и поддерживаемые исполняемой компьютерной программой. В отличие от материальной вещи виртуальная вещь не может быть достоянием никакого отдельного человека. Изготовленная с помощью какой-либо компьютерной программы, она не может быть отделена от этой программы. Она всегда достояние нескольких, а чаще – неопределенного круга лиц. Поэтому возникает вопрос о применимости права собственности к такой виртуальной вещи, которая не имеет материально-вещественного прототипа.

Достаточно сложными и актуальными являются вопросы о создателе, творце виртуальной вещи (такую идентификацию непросто провести даже для компаний, создателей программных продуктов), вреде, причиненном посредством виртуальных вещей, ответственности за такой вред. В связи с этим перед правовой наукой стоит задача разграничения правового регулирования мира реальных вещей и мира виртуальных вещей.

¹ Работа в этом направлении уже ведется и есть результаты. Значительное внимание этим вопросам было уделено в ходе дискуссии, состоявшейся 25 октября 2017 г. в рамках XII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся, на тему «Проблемы правосубъектности на современном этапе». Подробнее см.: Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ: сб. матер. к XII Ежегодным научным чтениям памяти проф. С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М., 2017.

6. Связанных с использованием оцифрованных информационных массивов – информационных баз данных.

7. Сопряженных с погружением в виртуальное пространство, переводом в цифровую форму и осуществлением действий и операций, посредством которых реализуются государственные функции, оказываются государственные и муниципальные услуги, обеспечивается электронное участие граждан в управлении обществом и государством, например в правотворческих процедурах (общественные обсуждения проектов нормативных правовых актов, различные виды их экспертизы, правовой мониторинг и др.). Важно отметить, что многие государства, включая Россию, с энтузиазмом переводят в виртуальное пространство осуществление государственных функций и услуг, информацию, в том числе имеющую государственное значение, и др., не имея ключей от этого «частного хранилища», расположенного в юрисдикции одного конкретного государства. Последствия такого «погружения» до конца не ясны, но опасность оказаться в прямой зависимости от «хозяина» этого хранилища, стать его заложником ощущается даже интуитивно и заставляет всерьез задуматься о выборе между продолжением или прекращением предпринимаемых в этом направлении действий.

8. Связанных с совершением действий в виртуальном пространстве, направленных на возникновение, изменение и прекращение правоотношений, реализацию прав и исполнение обязанностей, образующих юридическое содержание.

9. Сопряженных с применением автоматизированных действий (интернетом вещей), с которыми тесно связаны вопросы информационной безопасности, юрисдикции и др.

Это далеко не полный перечень общественных отношений, которые входят в сферу правового регулирования, существенно расширяя его границы и глубину. Анализ происходящих процессов позволяет сделать следующие выводы относительно особенностей динамики сферы правового регулирования в условиях «цифровизации».

В условиях интенсивной «цифровизации» происходит модификация сферы правового регулирования. Она становится мультисодержательной: в ее пределах не просто возникают новые отношения, но существенно изменяется ее структура, модифицируются сложившиеся связи. Ее образуют как типичные, так и нетипичные для нее, с точки зрения субъектного состава, объектов и среды существования, общественные отношения, включая те, которые практически исключают непосредственное участие человека. Все чаще мы наблю-

даем общественные связи и отношения, составы фактических обстоятельств, а также события, происходящие помимо воли людей¹. Тем не менее, с точки зрения современных задач государства, они должны быть подвергнуты или уже подвергнуты правовой регламентации. В ее структуре появился новый элемент – отношения, которые должны, но на данном этапе объективно не могут быть урегулированы правом в необходимом объеме².

Невозможность урегулирования отдельных общественных отношений связана не столько с их спецификой или ограниченными возможностями права, сколько с отсутствием в распоряжении государства цифровых технологий, обеспечивающих привычную взаимосвязь нормативного и индивидуального правового регулирования. Например, общественные отношения, связанные с использованием финансовых и регулирующих технологий (далее – финтех и регтех). Нормативные правила установить можно, равно как и осуществить казуальное регулирование в отдельных случаях, но проконтролировать процесс соблюдения (исполнения) этих правил на данном этапе государство не в силах. Полагаем, что в данном случае важно различать два аспекта:

а) способность права влиять на процессы цифровизации и использования финтеха и регтеха, даже регулировать общественные отношения, связанные с их использованием;

б) отсутствие технической возможности объективного правового контроля как над самими технологиями, так и над процессами их применения и общественными отношениями, при этом возникающими.

Означает ли данное обстоятельство, что мы стоим на пороге сращивания правовых инструментов и цифровых технологий или приращения арсенала первых за счет включения в него вторых? Очевидно, что потребность в обеспечении правового регулирования

¹ Важно отметить, что множатся и объекты правового воздействия. Если прежде не вызывало сомнения утверждение, что «право воздействует на волю и сознание людей с тем, чтобы вызвать определенное поведение» (см.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 53), то теперь право, по всей видимости, должно оказывать воздействие на цифровые сущности, не наделенные волей и сознанием в привычном для человека смысле.

² Напомним, что традиционно в теории права принято было относить к сфере правового регулирования общественные отношения, которые: 1) могут быть, должны быть и урегулированы; 2) могут быть, должны быть, но не урегулированы. Теперь сложились предпосылки к включению в сферу правового регулирования еще одной группы отношений – тех, что должны быть, но на данном этапе не могут быть урегулированы правом.

необходимым высокотехнологическим инструментарием, прежде всего позволяющим осуществлять контроль за деятельностью субъектов права, существует. Вопрос, как ее удовлетворить? Вероятно, ответ на него может быть дан не юристами, а скорее программистами. Тем не менее в нем нуждается и юридическая практика, а это нацеливает на совместную работу представителей юридической науки и хай-тека. Не менее важный вопрос состоит в том, возникнут ли в связи с решением технологической задачи гибридные формы средств или способов правового регулирования, включающих как сугубо юридические, так и цифровые (например, цифровой код) инструменты? Поиск ответа здесь также имеет важное практическое значение.

Наблюдение и анализ динамики сферы правового регулирования показали, что в данный момент четко прослеживается тенденция к расширению ее границ и вовлечению в данную сферу все большего числа общественных отношений. Причем это происходит под воздействием различных факторов, не только цифровизации.

Фокусируя внимание на установлении общего, особенного и единичного во влиянии «цифровизации» на сферу правового регулирования, резонно задаться вопросом: повлечет ли использование цифровых технологий расширение границ правового регулирования и появление в нем новых сегментов? Полагаем, что действие рассматриваемого фактора (цифровизации) может привести как к расширению, так и сужению сферы правового регулирования, изменению его глубины и других параметров, в частности соотношения сфер законодательного и подзаконного регулирования, областей частного правового и публично-правового регулирования.

Несмотря на то что в данный момент мы наблюдаем тенденцию к расширению сферы правового регулирования, нет оснований утверждать, что эта тенденция, во-первых, связана исключительно с «цифровизацией», во-вторых, устойчива и будет доминировать в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Необходимость в правовом опосредовании тех или иных общественных отношений не абсолютна. Она предопределена материальными, политическими, идеологическими и другими условиями, а в конечном счете объективными потребностями конкретного общества и государства¹. В современном обществе усиливаются тенденции к укреплению самоуправленческих начал в управлении различными общностями и процессами. Особенно это заметно в общественных коммуникациях в Интернете. Соб-

¹ См.: Лазарев В.В. Указ. соч. С. 234.

ственно говоря, появление разного рода виртуальных сообществ, финтеха и регтеха – это свидетельство стремления определенных групп людей выйти из-под жесткой государственной регуляции. То есть существует потребность в сокращении сферы правового регулирования, в частности, той ее части, что связана с «цифровизацией». Современные государства воспринимают это по-разному. Многие из них – как угрозу, поэтому реагируют, активно усиливая регулятивное воздействие, преимущественно посредством установления новых юридических обязанностей и запретов.

Не отрицая необходимость воздействия права на соответствующую область общественных отношений, полагаем, что важно не просто преумножить обязанности, а применять такие средства и методы, которые дополняли бы и укрепляли иные формы социального регулирования. Во многом решение этой задачи будет зависеть от реального соотношения частного и публичного интересов в рассматриваемом сегменте сферы правового регулирования.

Критерии определения границ сферы правового регулирования следует искать в характере самих общественных отношений и свойствах права как специфического регулятора социальной жизни, нельзя упускать из виду и основополагающие принципы социально-политической системы. Например, укоренение доктрины и практики государства – «ночного сторожа» вело бы к значительному сужению государственно-правовой сферы, и наоборот, развитие социальных и экономических функций государства – к ее расширению¹. Особое значение имеет определение сферы регулирования подзаконными актами.

Очевидно, что содержание права под влиянием «цифровизации» претерпевает изменения. В этом нет ничего необычного. Появление новых общественных отношений, которые объективно могут и должны быть урегулированы правом, вызывает к жизни новые юридические нормы, изменение или отмену уже действующих. Специфика происходящих содержательных изменений тесно связана с трансформацией сферы правового регулирования. Появление в ее пределах новых общественных отношений, особенности которых были показаны выше, обуславливает установление юридических норм, их опосредующих, и появление новых явлений в праве, таких как нетипичные субъекты права, объекты правоотношений, нормы, регулирующие отношения, возникающие, изменяющиеся и прекра-

¹ См.: Лазарев В.В. Указ. соч. С. 240.

щающиеся между цифровыми сущностями, а не между людьми и их объединениями.

Принимая во внимание то обстоятельство, что в условиях масштабной «цифровизации» возможность урегулирования ряда общественных отношений в пределах юрисдикции национального государства становится весьма относительной, можно прогнозировать возрастание роли международного права и новый виток международной стандартизации в праве, выраженной в установлении правовых стандартов регулирования отношений в «цифровой реальности», которые будут последовательно имплементироваться в законодательство национальных государств. Надо отметить, что вышеупомянутая Программа развития цифровой экономики в России предусматривает разработку и внедрение значительного количества собственных (национальных) правовых стандартов. В то же время юристами так и не решен вопрос о природе этого явления, его роли в механизме правового регулирования, соотношении с другими правовыми явлениями, а соответственно, и месте в понятийно-категориальном ряду. Отдельные достижения в этой части, конечно же, имеются, например в отношении антикоррупционных стандартов¹, стандартов правосудия² и др. Но очевидно, что в свете реализации Программы эта работа должна быть продолжена на уровне общей теории права.

Существенное влияние оказывает «цифровизация» на форму права. Давно уже электронные версии формально-юридических источников права размещаются в Интернете, создаются соответствующие электронные базы и информационно-справочные системы (например, «Гарант», «КонсультантПлюс» и др.), которые сегодня приобрели большую популярность и у практикующих юристов, и у рядовых граждан. Социологические исследования, проведенные сотрудниками Института, показали высокую степень доверия пользователей к текстам, размещенным в этих системах. И именно к ним, а не к официальным источникам опубликования нормативных правовых актов,

¹ Подробнее см.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012; Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012; и др.

² См., например: Глазкова М.Е. Применение европейских стандартов отправления правосудия в российском арбитражном процессе: монография. М., 2012; Черногор Н.Н., Медведев Е.В. Стандарт правосудия как теоретико-правовая категория // Адвокат. 2012. № 10. С. 5–8.

судебных решений и т. д. обращаются профессиональные юристы при осуществлении своей деятельности, при этом допуская, что упомянутые системы могут содержать ошибки и неточности. Однако удобство использования этих информационных ресурсов является главным аргументом в пользу обращения именно к ним. В результате мы наблюдаем любопытное явление: у формально-юридических источников права, таких как нормативный правовой акт, договор нормативного содержания и др., появляется «виртуальный дублер», «цифровой двойник», который может в точности совпадать по форме и содержанию с официальным текстом, изданным, оформленным и обнародованным по всем правилам, но может и отличаться от оригинала. Это уже не просто цифровая копия, а нечто большее, так как электронная версия текста формально-юридического источника права выполняет функции последнего. Именно в нем «черпают право» юристы при разрешении юридического дела. При этом точного соответствия цифровой копии оригиналу никто не гарантирует, а практика свидетельствует о наличии ошибок и неточностей в электронных версиях нормативных правовых актов и других источников права. Безусловно, это не способствует повышению качества право-реализационной деятельности. Хотя надо признать, что при современном уровне развития цифровых технологий технически исключить возможность их допущения впредь не составит никакого труда. Однако уже созданный массив текстов, которые набирались вручную, по всей видимости, не скоро будет подвергнут ревизии.

Любопытно, что за поиском государственно-властного решения мы обращаемся к неофициальным ресурсам, держатели которых теоретически могут не только допускать ошибки в текстах электронных версий формально-юридических источников права без какого-либо умысла, по неосторожности, но и делать это сознательно. Следовательно, такого рода информационно-справочные системы, весьма популярные среди пользователей, могут превратиться в инструмент манипулирования. К тому же ошибки в электронных версиях текстов могут быть привнесены со стороны как в результате действия третьих лиц, хакеров, так и «хозяина» сети – частного субъекта – держателя и монополиста в предоставлении инфраструктуры, или систематизированной особым образом, а возможно, зашифрованной базы данных.

Интересно и то, что оцифровка формально-юридических источников права приводит к формированию новых приемов и способов

юридической техники, в частности отсылок к ранее действующей редакции нормативного правового акта или его части, к другим нормативным правовым актам, судебным решениям, официальным письмам и др. Именно в виртуальном пространстве существует такое явление, как «актуальная версия» нормативного правового акта, чего нет в реальном мире (хотя этот вопрос неоднократно поднимался как учеными-правоведами, так и практическими работниками). Заметим, что нынешняя «актуальная версия» нормативных правовых актов при всех ее достоинствах представляет собой лишь прототип будущей цифровой модели. Разница между ними в том, что современная «актуальная версия» построена по принципу базы данных. Цифровую же версию надо создавать по принципу «базы знаний», в которой будет собрана, систематизирована, структурирована и приспособлена для автоматизированного использования более объемная и разноплановая (правовая, экономическая, социологическая и др.) информация, позволяющая без участия человека осуществлять толкование правовых норм, юридическую квалификацию деяний и правоотношений, разрешать юридические коллизии, совершать сделки, выносить правоприменительные решения, определять эффективность правовых норм, формулировать правотворческие решения в целях оптимизации правового регулирования и др.

На современном этапе развитие «юридической техники» отражения формально-юридических источников права в виртуальном (цифровом) пространстве формирует:

1) новые, более совершенные способы систематизации нормативных правовых актов, которые следует брать на вооружение субъектам правотворчества в целях оптимизации своей деятельности;

2) стереотипы более глубокого и объемного понимания системных связей между различными формально-юридическими источниками права (нормативными правовыми актами, судебными решениями и др.);

3) новый образ отдельных формально-юридических источников права, например Конституции. Так, Конституция Российской Федерации, загруженная в виртуальное пространство с соблюдением всех правил «юридической техники» создания цифровой копии, предстает как актуальное в данный момент времени единство: а) ее текста; б) федеральных конституционных законов; в) правовых позиций Конституционного Суда РФ; г) законов РФ о поправках к Конститу-

ции РФ; д) общепризнанных норм и принципов международного права, ставших частью российской правовой системы.

Сама идея такого понимания конституции не нова, но в реальном мире она так и не получила широкого распространения. В виртуальном пространстве она нашла воплощение как бы сама собой, так как подобную цель никто не ставил и усилия для ее достижения никто не прилагал. Полагаем, что правоведам, прежде всего представителям науки конституционного права, следует подумать над вопросом о новой «цифровой» форме конституции и способах корреляции реальной и цифровой форм основного закона государства. Научный поиск в этом направлении может привести к открытию новой страницы в теории современной конституции.

Погружение в цифровое пространство правореализационных актов также демонстрирует формирование и применение приемов и способов юридической техники электронного документа, представляющих собой синтез цифровых (технологических) и юридико-технических решений. Например, вышеназванной Программой предусмотрена замена трудового договора, оформленного в бумажном виде, цифровой формой, которая, скорее всего, будет формироваться по «цифровым юридико-техническим правилам».

С развитием цифровых технологий обостряется противоречие между потребностью в качественных как с точки зрения формы, так и содержания нормативных правовых актах, а также способностью упомянутых технологий ее удовлетворить, с одной стороны, и невысоким качеством нормативного материала, произведенного «вручную», без применения хай-тека, – с другой.

Преодоление этого противоречия видится в «оцифровке» юридических технологий, применяемых в правотворчестве, разработке и использовании «цифрового юртех» при создании проектов нормативных правовых актов. Речь идет о технологиях правового мониторинга, юридического прогнозирования, юридического моделирования, проектирования юридических норм, экспертизы проектов нормативных правовых актов, оценки регулирующего воздействия и др. Это позволит не только вывести правотворчество на новый качественный уровень, но и существенно снизить нагрузку на аппараты правотворческих и иных органов, задействованных в правотворческом процессе.

Применение цифрового юртех не ограничено только правотворчеством, а может и должно внедряться в сферу правореализации.

Опыт зарубежных стран показывает, что это перспективный путь повышения эффективности правореализационной, в том числе правоприменительной, деятельности.

Мы обратились лишь к некоторым сюжетам, иллюстрирующим влияние «цифровизации» на право, его содержание, систему, форму и др. Но и на основе их рассмотрения можно сделать довольно простой вывод, что право не может не испытывать влияния «цифровизации», оставаясь вне объектов, претерпевающих трансформации под ее воздействием. В связи с этим полагаем, что перед правовой наукой стоят серьезные фундаментальные задачи, связанные с осмыслением происходящих с правом трансформаций в условиях цифровой реальности, в числе которых:

1) постановка и разработка проблемы виртуального и реального в праве, развитие методологии юридической науки, ее обогащение познавательными средствами, позволяющими изучать право с позиции соотношения виртуального и реального;

2) выявление механизмов и закономерностей влияния «цифровизации» на право;

3) изучение природы «циклических правовых массивов» и механизма их формирования, а также влияния на общественные отношения, право, его систему и структуру, правоприменительную практику. Результаты такого рода исследований помогут сформировать современное научное видение системы и структуры права, послужат методологической основой для подготовки концепций российского развития законодательства, решения проблем правового регулирования общественных отношений в сфере формирования и использования информационных баз данных, а также цифровых технологий, позволят с научных позиций оценить допустимость и определить пределы перенастройки универсальных правовых инструментов на решение задач развития цифровой экономики;

4) подготовка прогнозных сценариев изменения места и роли в регулировании цифровой экономики права и государства, их будущих трансформаций, появления новых нормативных комплексов в системе социальных норм наряду с уже существующими (моралью, религией, правом);

5) разработка стратегии, тактики и юридического инструментария управления упомянутыми трансформациями;

6) создание концепции опережающего отражения в праве общественных отношений в сферах, сопряженных с использованием цифровых технологий;

7) разработка моделей правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием цифровых технологий и определяющих базовые принципы регулирования и вектор согласования современных разнонаправленных тенденций регулирования соответствующих общественных отношений, варианты взаимодействия и сочетания различных уровней, видов, средств и методов регулирования, распределения или концентрации регулятивных функций и полномочий в этой области, а также способов обеспечения баланса частных и публичных интересов;

8) создание «цифрового юртех» и др.

В завершение наших размышлений отметим, что новая цифровая реальность предъявляет новые требования к правовой науке и юридической практике, касающиеся в том числе разработки эффективных инструментов и моделей правового регулирования различных областей общественной жизни. Задача юристов – придать этой реальности правовую форму. Юридическая наука уже готова предложить правовые решения. Важно, чтобы голос ученых был услышан практиками.

Библиографический список

Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

Глазкова М.Е. Применение европейских стандартов отправления правосудия в российском арбитражном процессе: монография. М., 2012.

Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4.

Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5.

Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.

Лазарев В. В. Определение сферы правового регулирования // Лазарев В.В. Избранные труды: в 3 т. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М., 2010.

Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова.

Петров Д.Е. Система права // Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М., 2017.

Правовое пространство и человек: монография / Н.В. Власова, С.А. Грачева, М.А. Мещерякова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. М., 2012.

Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009.

Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012.

Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ: сб. матер. к XII Ежегодным научным чтениям памяти проф. С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М., 2017.

Радько Т.Н., Головина А.А. Современная системно-правовая теория: новый этап развития или методологический кризис // Государство и право. 2017. № 2.

Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10.

Тихомиров Ю.А. Право в современном мире: векторы развития // Государство и право. 2017. № 5.

Хабриева Т.Я., Лукьянова В.Ю. Евразийская интеграция: особенности динамики // Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика. М., 2017.

Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1.

Черногор Н. Н., Медведев Е.В. Стандарт правосудия как теоретико-правовая категория // Адвокат. 2012. № 10.

**Право
и антикоррупционная
политика**

Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов¹

Право, являясь важнейшим фактором жизнедеятельности любого современного общества и государства, регулируя общественные отношения, призвано не только способствовать развитию прогрессивных тенденций, но и использовать свой потенциал против негативных социальных явлений, к числу которых относится коррупция. Заметное место здесь занимает антикоррупционная экспертиза правовых актов. Ее значение связано с возможностями выявления коррупциогенных факторов в нормативных документах, формированием позитивных требований к разработке нормативных правовых актов, обеспечивающих их необходимое качество, а также направленностью на превенцию коррупционных практик.

Этот механизм получил правовую основу и реализуется на международном, федеральном и региональном уровнях.

Международный уровень включает, прежде всего, Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции², которая закрепляет стремление государств-участников периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Указанный уровень имеет тенденцию к развитию в связи с подключением все большего количества государств, рассматривающих борьбу с коррупцией как общегосударственный приоритет. Но одной из проблем остается расхождение в трактовке ключевого понятия – коррупции – у законодателей различных государств, а также у международных организаций, включая Организацию Объединенных Наций и Совет Европы³. Например, в 1999 г. Всемирный банк в своем специальном докладе «Коррупция в Польше» дал широкое и трудносоотносимое с другими трактовками определение коррупции как «использование публичного учреждения в личных целях».

К *федеральному уровню* нормативной правовой базы антикоррупционной экспертизы, прежде всего, относится Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴ (да-

¹ Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5–13.

² СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

³ См.: Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3424.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

лее – Закон о противодействии коррупции), закрепляющий рассматриваемую экспертизу в качестве меры по профилактике коррупции. С учетом возможности коррупционных проявлений в законодательстве был разработан и принят специальный законодательный акт – Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе). Последним существенно расширена объектная сторона деятельности антикоррупционной экспертизы (наряду с проектами нормативных правовых актов экспертизе должны подвергаться действующие нормативные правовые акты); расширен перечень субъектов антикоррупционной экспертизы (включен новый субъект – прокуратура Российской Федерации) и др.

Важным элементом федерального уровня законодательства являются соответствующие подзаконные акты Президента РФ² и Правительства РФ, среди которых необходимо отметить постановления Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»³ и № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»⁴.

Анализ федеральных правовых актов позволяет сделать вывод, что основная нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы пока ложится на федеральные органы исполнительной власти и прокуратуру Российской Федерации⁵.

¹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

² См.: Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429; Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6140; Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1756.

³ СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

⁵ Проведение анализа норм о противодействии коррупции в действующем или проектируемом законодательстве фактически имеет место в большинстве зарубежных стран. Поскольку необходимость в проведении такой оценки норма-

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают выявление и устранение коррупциогенных факторов из разрабатываемых ими нормативных правовых актов, а также из действующих нормативных правовых актов при мониторинге их правоприменения. В большинстве федеральных органов исполнительной власти утверждены программные документы, предусматривающие в числе иных антикоррупционных мероприятий проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)¹.

Законом об антикоррупционной экспертизе предусмотрено, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится в порядке, установленном соответствующими федеральными органами исполнительной власти, с применением методики, определенной Правительством РФ. Вместе с тем акты, устанавливающие порядок проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, приняты лишь в нескольких федеральных органах исполнительной власти².

тивных правовых актов существует в настоящее время везде, в тех странах, где антикоррупционная экспертиза не регламентирована в отдельном нормативном акте, она осуществляется по факту комитетами парламентов, президентской администрации, правительством, а по его поручению – министерством юстиции соответствующей страны.

¹ При подготовке большинства таких антикоррупционных программ за основу взята Типовая программа противодействия коррупции в деятельности федерального органа исполнительной власти на 2007–2008 гг., разработанная Минэкономразвития России и одобренная Правительственной комиссией по административной реформе. Указанная программа разрабатывалась до принятия Закона об антикоррупционной экспертизе и утверждения методики ее проведения, поэтому требуется расширение содержания указанных ведомственных программ в части включения в них положений о проведении антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов при мониторинге их применения.

² Это Минюст России (приказ Минюста России от 18 мая 2009 г. № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»); Минздравсоцразвития России (приказ Минздравсоцразвития России от 30 апреля 2009 г. № 227н «Об организации работы в Министерстве здравоохранения и социального развития РФ по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции») и МЧС России (приказ МЧС России от 27 апреля 2009 г. № 266 «О мерах по реализации постановлений Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 и от 5 марта 2009 г. № 196»).

Анализ данных документов позволяет сделать вывод, во-первых, о *неполноте их процедурной части*, что снижает эффективность работы по проведению антикоррупционной экспертизы¹, а во-вторых, об *отсутствии единого подхода* в определении порядка проведения антикоррупционной экспертизы.

Четко установленные процедуры проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов создают стабильный режим обеспечения высокого качества последних. Эта задача не может быть решена в условиях принятия множества производных подзаконных актов (в том числе и локальных), вносящих неоправданную вариативность в регулирование этой сферы.

Представляется, что большая часть проблем такого рода могла бы быть преодолена за счет разработки типового акта федерального органа исполнительной власти о порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Как упоминалось, на нынешнем этапе правового регулирования антикоррупционной экспертизы изменилась объектно-субъектная сторона этого вида юридической деятельности. Законом об антикоррупционной экспертизе предусмотрено осуществление экспертизы нормативных правовых актов при мониторинге их применения. Это предполагает выстраивание связей антикоррупционной экспертизы с технологией правового мониторинга.

Концепция такого мониторинга правоприменения соответствует широкому пониманию данного понятия, поддерживаемому Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее – Институт)². Она включает в себя мониторинг не только непосредственно правоприменительной деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и мониторинг действующих нормативных правовых актов. Это подтверждается содержанием целей проведения мониторинга правоприменения: своевременная корректировка законодательства Российской Федерации и повы-

¹ Указанные нормативные правовые акты регламентируют сроки проведения антикоррупционной экспертизы, меры по обеспечению независимой антикоррупционной экспертизы, форму заключения по результатам антикоррупционной экспертизы (Минюст России).

² См.: Правовой мониторинг. М., 2009.

шение его качества¹. Полагаем, что необходима корректировка действующих правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы в части увязывания их с технологиями мониторинга правоприменения.

Антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке ведомственных нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении.

К таким требованиям, например, относятся:

- обеспечение свободного доступа заинтересованных лиц к информации о подготовке и принятии нормативных правовых актов;
- соблюдение иерархии нормативных правовых актов;
- отсутствие в нормативном правовом акте или его проекте необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав иных лиц и групп;
- соблюдение установленного порядка подготовки и принятия нормативных правовых актов;
- определенность оснований, условий и сроков принятия решений (совершения действий) органами власти и должностными лицами.

Нормативные правовые акты готовятся федеральными органами исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Полагаем целесообразным включение в него антикоррупционных требований к нормативным правовым актам и их подготовке, соблюдение которых позволило бы их разработчикам избежать появления в тексте нормативных правовых актов коррупциогенных факторов.

¹ В настоящее время Минюстом России подготовлены проекты указа Президента РФ «О мониторинге правоприменения», утверждаемого им Положения о мониторинге правоприменения, а также Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении методики проведения мониторинга правоприменения». Эти документы разработаны во исполнение Национального плана противодействия коррупции и поручений Президента РФ.

Требуется внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства РФ, посвященные организации федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействию, – в Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, и в Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30. Соответствующие изменения должны найти отражение и в действующих регламентах федеральных органов исполнительной власти.

В общей системе механизма противодействия коррупционным нарушениям важное место занимает деятельность органов прокуратуры Российской Федерации. Значительный профилактический потенциал имеет проводимая органами прокуратуры антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, а также их проектов. Хотя данная обязанность возложена на прокуратуру Российской Федерации только с принятием Закона об антикоррупционной экспертизе, Генеральная прокуратура РФ уже несколько лет осуществляет такую деятельность на основе специально разработанной методики¹. Предметом данной экспертизы являются нормативные акты, касающиеся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании,

¹ Вопросам противодействия коррупции, организации выполнения установленных федеральными законами и постановлениями Правительства РФ положений о проведении антикоррупционной экспертизы были посвящены: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (в ред. приказа Генеральной прокуратуры РФ от 27 марта 2009 г. № 93), приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13 августа 2008 г. № 160 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции», приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19 сентября 2008 г. № 188 «О Комиссии Генеральной прокуратуры РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов», приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 мая 2009 г. № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры РФ о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений».

а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Предварительный анализ определенных результатов работы прокуратуры¹ позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, несмотря на то что прокуратура Российской Федерации осуществляет антикоррупционный анализ только в отношении определенной группы актов, такая экспертная деятельность должна строиться на критериях, установленных федеральными законами и методическими основами. Во-вторых, поскольку не все акты входят в сферу антикоррупционного анализа прокуратуры, требуется выработка механизмов их отбора. В рамках совершенствования этой деятельности перспективным направлением является разработка методических рекомендаций и создание юридических и информационных технологий.

Региональный уровень нормативной правовой базы об антикоррупционной экспертизе включает законодательство субъектов Федерации. Проведенный анализ и последующее обобщение позволили отметить следующие характеристики правового регулирования антикоррупционной деятельности субъектов Федерации:

- а) реализация программ по противодействию коррупции;
- б) наличие специальных антикоррупционных законов субъектов Российской Федерации и принятие отраслевых законов, регулирующих отдельные вопросы антикоррупционной деятельности (в боль-

¹ Так, прокурорами в 2008 г. выявлено около 12,5 тыс. нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, содержащих коррупционные факторы. В этих актах содержалось почти 14 тыс. коррупционных норм, притом свыше 9,5 тыс. нормативных документов вообще противоречили федеральному законодательству (см.: Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 13 мая 2009 г.). В продолжение этой практики органов прокуратуры в первой половине 2009 г. деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупционным проявлениям при анализе нарушений законодательства о противодействии коррупции нашла свое выражение в выявлении более 173 тыс. таких нарушений. На незаконные правовые акты, содержащие коррупционные факторы, было принесено 29,4 тыс. протестов, внесено 31,6 тыс. представлений, по результатам которых 19 тыс. должностных лиц были наказаны в дисциплинарном порядке (см.: Доклад первого заместителя Генерального прокурора РФ на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 24 июля 2009 г., посвященном работе за первое полугодие 2009 г. URL: <http://genproc.gov.ru/files/doklad%20Bukmana.doc>).

шинстве случаев это государственная и муниципальная служба, реформа ЖКХ и др.);

в) разработка на основе договоров и планов НИОКР антикоррупционных методик и рекомендаций.

Правовой мониторинг показал, что в субъектах Федерации нормативная регламентация вопросов противодействия коррупции, в том числе касающихся антикоррупционной экспертизы, развивалась со значительным опережением федерального уровня¹. Изучение этого уровня нормативно-правовой базы позволяет значительно обогатить практическую сторону антикоррупционного анализа, поскольку опыт субъектов Федерации в целом заслуживает положительной оценки. В то же время отсутствие единых подходов к реализации антикоррупционных мероприятий препятствует эффективному противодействию коррупции в масштабах страны.

Принятие Закона о противодействии коррупции и Закона об антикоррупционной экспертизе, а также правил и методики проведения экспертизы установили правовую основу единообразной антикоррупционной оценки нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов. При этом основным направлением деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции провозглашено проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции (ст. 7 Закона о противодействии коррупции), что предполагает унификацию не только законодательного регулирования противодействия коррупции в целом, но и применение единой системы критериев оценки нормативных правовых актов и иных документов в Российской Федерации.

Определенная конкретизация норм федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации необходима с учетом специфики регионов (например, принятие антикоррупционных программ). В то же время антикоррупционная экспертиза не может осуществляться по различным оценочным критериям и факторам в рамках Российской Федерации.

Разработанная Минэкономразвития России Типовая антикоррупционная программа субъекта Российской Федерации на 2007–2008 гг. стала по существу основой принятия различных методик антикоррупционной экспертизы в ряде субъектов (Свердловская, Калужская

¹ Во многих субъектах Российской Федерации приняты собственные законы о противодействии коррупции (например, в Республике Татарстан, Свердловской, Челябинской, Калужской, Тверской, Тюменской областях).

области). Развернутая информация о реализации таких методик еще отсутствует, но существует вероятность копирования федеральных методик. При этом принятие абсолютно идентичного нормативного правового акта на федеральном и региональном уровне противоречит требованию системности правового регулирования.

В свою очередь, установление иной методики оценки нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации противоречит принципу законности в проведении антикоррупционной экспертизы, поскольку вступает в противоречие с нормами указанных выше федеральных законов и постановлений Правительства РФ.

Полагаем, что нормотворческие полномочия субъектов Федерации по реализации положений федерального законодательства в сфере антикоррупционной экспертизы следует реализовывать путем:

- внедрения норм, направленных на обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы, в нормативные правовые акты о служебных контрактах, об аттестации и т. д., а также в должностные регламенты и инструкции;

- заключения специальных соглашений в области противодействия коррупции между органами власти¹. Это достаточно эффективный механизм, позволяющий максимально учесть региональную специфику. Важно, чтобы соглашения не противоречили федеральному законодательству и законодательству субъектов Федерации в данной сфере².

Кроме того, требуется координация деятельности исполнительной власти субъектов Федерации по принятию подзаконных актов, развивающих положения федеральных актов об антикоррупционной экспертизе, в том числе путем методического обеспечения.

¹ Например, заключено Соглашение от 11 марта 2009 г. о взаимодействии в области борьбы с коррупцией между губернатором Калужской области, прокуратурой Калужской области, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Калужской области, Управлением внутренних дел по Калужской области, Управлением Министерства юстиции РФ по Калужской области, Управлением Федеральной службы безопасности России по Калужской области, Управлением Федеральной налоговой службы по Калужской области, Управлением Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков по Калужской области, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Калужской области.

² Согласно ст. 4 Соглашения стороны определили, что координацию деятельности, направленную на борьбу с коррупцией, осуществляют администрация губернатора Калужской области и прокуратура Калужской области, что противоречит Федеральному закону, поскольку координационные органы формируются по решению Президента РФ в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, иных лиц.

Таким образом, можно констатировать наличие возможностей по совершенствованию правовых основ противодействия коррупции. В то же время эффективное использование различных механизмов противодействия коррупции, в том числе антикоррупционного анализа проектов нормативных правовых актов и иных документов, не только связано с наличием полноценного правового обеспечения, значительными временными и материальными затратами, но и требует достаточной кадровой базы, обладающей необходимой квалификацией.

Переход от отдельных мер реагирования к применению системного подхода в сфере преодоления коррупции предполагает повышение, с одной стороны, правовой культуры граждан, а с другой – профессионального уровня управленческих кадров, для деятельности которых наиболее характерно возникновение коррупционных рисков.

Несмотря на официально признанную масштабность коррупции в Российской Федерации, системной и комплексной программы противодействия ей посредством образовательной и просветительской деятельности не имеется.

В связи с этим возникает задача организации обучения государственных служащих, независимых экспертов, а также иных лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу.

Учебные программы, направленные на предотвращение коррупции, применяются во многих иностранных государствах. Программы по предотвращению коррупции, в основном в рамках курсов повышения квалификации руководящих кадров, существуют в Мексике, США, Великобритании, Франции, Италии, ФРГ и других государствах. В последние годы учебные курсы, направленные на предупреждение коррупции, создаются и международными организациями (ООН, Всемирным банком, Интерполом).

В целом в мире отчетливо прослеживается тенденция к созданию специализированных учебных программ по предупреждению коррупции на государственной службе.

Для образовательного аспекта преодоления коррупционных проявлений существенное значение имеет овладение государственными служащими навыками антикоррупционного анализа нормативных правовых актов. В рамках данного направления Институтом подготовлены соответствующие научно-практические пособия¹, а также

¹ В пособии «Правовые акты: антикоррупционный анализ» (М., 2010) подробно рассмотрены официально утвержденные правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также методические рекомендации, используемые в данной сфере. Авторами обобщен практи-

разработана базовая учебная программа «Коррупция: причины, проявления, противодействие», одобренная президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 23 января 2009 г. В программе большое внимание уделено вопросам проведения антикоррупционной экспертизы, анализу способов выявления деформированных норм, применению критериев оценки их коррупциогенности. Участие Института в обобщении опыта реализации Методики проведения антикоррупционной экспертизы будет способствовать дальнейшему обогащению практической составляющей указанной учебной программы.

Использование базовой учебной программы в рамках курсов повышения квалификации государственных служащих позволяет с минимальными потерями времени начать предусмотренный Национальным планом противодействия коррупции процесс повышения профессионального уровня управленческих кадров. Учебная программа может быть адаптирована с учетом профессиональных интересов различных групп и категорий государственных служащих.

Учебная программа может стать обязательным элементом государственного стандарта высшего образования по ряду специальностей, в частности: «государственное и муниципальное управление» (061000), «менеджмент» (521500), «управление персоналом» (062100), «налоги и налогообложение» (351200), «юриспруденция» (521400), «таможенное дело» (350900) и др. Изучение правовых основ противодействия коррупции в отношении указанных специальностей возможно и в рамках дисциплин и курсов по выбору студентов, устанавливаемых каждым вузом самостоятельно. Но больший эффект возможен в случае изучения данной проблематики в качестве одной из тем федерального компонента образовательной программы.

Важным условием обеспечения участия гражданского общества в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) на коррупциогенность является высокая квалификация независимых экспертов. Постановлением

ческий опыт деятельности по осуществлению антикоррупционного анализа правовых актов, обоснована методическая база данной деятельности, даны полезные рекомендации участникам правотворческого процесса и правоприменения. В пособии «Правовой мониторинг» (М., 2009) анализируется опыт проведения правового мониторинга, рассматриваются вопросы о природе правового мониторинга, его понятии, целях, принципах, видах, субъектах, информационном обеспечении, способы оценки и использования результатов. Пособие содержит методические рекомендации по проведению правового мониторинга.

Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» к данным лицам предъявляются лишь общие требования. Это позволяет прогнозировать, что качество проведения антикоррупционной экспертизы лицами, не обладающими юридическим образованием, а также опытом проведения такой экспертизы, будет невысоким.

Целесообразно введение дополнительных квалификационных требований к независимым экспертам, в том числе рассмотрение вопроса о прохождении ими специального обучения, в противном случае рассмотрение заключения независимой экспертизы будет скорее «тормозить» нормотворческий процесс, чем способствовать повышению качества подготавливаемых нормативных правовых актов. Такими квалификационными требованиями должны быть научная либо практическая специализация в проблемах экономического анализа законодательства, теневой экономики, коррупции и борьбы с ней (наличие присвоенных ученых степеней, званий; опыт анализа нормативных правовых актов; прохождение специального теста при отборе с анализом правовых актов на коррупциогенность и т. п.). Одним из требований могло бы стать прохождение обучения по образовательным программам в данной сфере.

Поиск наиболее эффективных моделей рассматриваемых инструментов и механизмов противодействия коррупции невозможен без постоянного мониторинга (обобщения практики) антикоррупционной экспертизы, совершенствования ее методических основ, продолжения научных изысканий в этой сфере.

В связи с этим юридическая наука, проводя обобщение и анализ актов, устанавливающих порядок проведения экспертизы документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, должна выявить факторы, снижающие эффективность работы по проведению антикоррупционной экспертизы. Представляется, что исключительное значение здесь приобретает ясность регламентации процедуры проведения экспертизы (основания и стадии процедуры проведения экспертизы; правила и методы оценки актов на коррупциогенность; оформление результатов экспертизы и т. д.).

Отдельной научной проработки требуют вопросы оценки эффективности работы субъектов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу. Целесообразно на данном этапе использовать комплекс-

ные показатели эффективности их деятельности, такие как общее снижение коррупционных рисков, организация систематического взаимодействия между органами государственной власти и независимыми экспертными организациями (экспертами), а также повышение качества подготавливаемых нормативных правовых актов.

Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций¹

Введение

Статья посвящена правовым проблемам имплементации международных конвенций по борьбе с коррупцией. В ней раскрывается понятие коррупции, используемое в международных документах и национально-правовых актах различных государств, анализируются современные тенденции, влияющие на его содержание, предлагается доктринальное определение коррупции в целях законодательного закрепления, выявляются общие и специальные механизмы имплементации международных антикоррупционных конвенций, формулируются условия их эффективности, на конкретных примерах иллюстрируются проблемы имплементации отдельных положений Конвенции ООН против коррупции.

I. О легальном определении коррупции

В международных документах термин «коррупция» стал применяться с 50-х гг. XX в.

Современное международное право использует широкую трактовку коррупции как корыстного служебного злоупотребления, не сводя ее к подкупу государственных служащих. В настоящее время в документах Организации Объединенных Наций и региональных

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–28. (Основу статьи составили материалы лекции, прочитанной автором 3 июля 2011 г. в Международной антикоррупционной академии (Лаксенберг, Австрия). Международная антикоррупционная академия была создана в 2005 г. Ее соучредители – Управление ООН по наркотикам и преступности (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), Республика Австрия, Управление Европейского Союза по противодействию мошенничеству (European Anti-Fraud Office – OLAF). К настоящему времени Соглашение об учреждении Академии подписали 53 государства и организации, в том числе Российская Федерация (1 марта 2011 г.). С 8 марта 2010 г. Академия имеет статус независимой международной организации.)

международных организаций, в том числе Совета Европы, коррупция определяется как злоупотребление властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп¹.

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются. В законодательстве некоторых стран, в частности Дании и Финляндии, оно не используется. Эти страны занимают соответственно первое и четвертое места в «Индексе восприятия коррупции», подготовленном в 2010 г. организацией «Транспэрэнси Интернешнл». Следовательно, нет прямой зависимости между наличием в законодательстве легальных определений коррупции и эффективностью антикоррупционных мер. Однако анализ показывает, что легальные определения коррупции, несомненно, способствуют борьбе с ней.

В большей части государств понятие коррупции раскрывается через составы отдельных правонарушений. Например, во Франции понятие коррупции охватывает совокупность примерно 20 составов уголовных преступлений. Они устанавливают такие квалифицирующие признаки, как предоставление необоснованных благ (ст. 432-14 Уголовного кодекса), неправомерное использование собственности либо доверия компании (ст. 425-4, 437-3, 460, 464 Закона о компаниях) и т. д.²

Законодательство ряда государств устанавливает понятие коррупции или, как в Великобритании, «коррупционно направленного действия» (ст. 2 Закона Великобритании «О предупреждении коррупции 1916 г.»), но не дает его подробного описания.

Более широко понятие коррупции трактуется в законодательстве США. Оно охватывает противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, публичных и частных структур как в самих США, так и за их пределами (см., например, параграф 371 титула 18 Свода законов США).

Еще один подход к определению коррупции используется в законодательстве Испании. Помимо формально-юридических критериев, в него включаются этические критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т. д. (Закон о мерах по реформированию гражданской службы от 2 августа 1984 г. № 30).

¹ Article 2 of the United Nations Convention Against Corruption, article 6 of Inter-American Convention Against Corruption; article 2 of the Civil Law Convention on Corruption of the Council of Europe etc.

² См. подробнее: Donatella Della Porta et Yves Meny, *Democratie et corruption en Europe*, Decouverte. 1995; Yves Meny. *La corruption de la Republique*. Ed. Fayard. 1992.

В целом в законодательстве большей части стран мира можно отметить тенденцию к расширению понятия коррупции. Оно выходит за пределы взяточничества и охватывает такие коррупционные проявления, как nepотизм, патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств.

Сложность легального определения коррупции обусловлена многовариантностью ее современных проявлений. Она постоянно эволюционирует в зависимости от предпринимаемых мер противодействия. Социологические исследования свидетельствуют о ее качественном изменении, при котором спонтанное коррупционное поведение, носящее характер девиации, сменяется регулярными действиями, совершаемыми в соответствии с определенными правилами. Происходит так называемая **институционализация** коррупции, о которой свидетельствует закрепление коррупционных практик в организационно-устойчивых формах не только в публичной, но и в частной сферах.

Инструменты борьбы с коррупцией, которые были действенными 8–10 лет назад, в настоящее время оказываются недостаточными. Так происходит, например, в случае с декларированием имущества родственников публичных служащих. Соответствующие активы стали оформляться на юридические лица, в том числе зарубежные, при этом коррупционеры пользуются этим имуществом без риска быть уличенными.

Усиливается тенденция к деперсонализации взаимодействия между взяткодателем и взяткополучателем. Активно развиваются различные формы посредничества во взяточничестве, что способствует росту рынка коррупционных услуг.

Коррупция вышла на новый, **транснациональный уровень**, что обуславливает необходимость принятия глобальных международно-правовых мер.

Такая динамика современного развития коррупции диктует необходимость периодического пересмотра ее нормативно установленных определений в международном и национальном праве.

Полагаем, что на данный момент за основу может быть взято следующее определение:

коррупция – это противоправное использование должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставление другими лицами такой выгоды, а также посредничество и иные формы содействия в совершении указанных деяний. Это определение яв-

ляется более универсальным, чем традиционные¹, и может быть применено как к публичной, так и к частной сферам.

Противодействие коррупции может быть успешным только при условии системного воздействия с использованием всего арсенала средств международного и национального права. Поэтому такое значение приобретает проблема имплементации международно-правовых инструментов и средств.

II. Механизмы и условия имплементации международных антикоррупционных актов

Становление международно-правового механизма противодействия коррупции прошло несколько этапов. На **первом этапе** (50–60-е гг. XX в.) международные организации, и прежде всего ООН, стали обращать внимание на необходимость борьбы с подкупом должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций. В ряде государств (Бельгия, Великобритания, Германия, Индия, Корея, Португалия, Сингапур, США, Таиланд, Финляндия, Франция, Япония и др.) в это же время борьба с коррупцией стала одним из приоритетных направлений государственной политики.

Второй этап можно отнести к 70-м гг. XX в., когда в контексте установления нового международного экономического порядка в ООН предпринимаются попытки выработки юридического определения коррупции и подготовки международного соглашения по борьбе с незаконными выплатами и иными видами коррупционных практик. Именно в этот период формируется идея сделать подобные деяния уголовно наказуемыми по национальному законодательству государств – членов ООН. Так, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 3514 (XXX) от 15 декабря 1975 г. осуждала все формы коррупции, включая подкуп в международных коммерческих сделках. Хотя данные попытки так и не завершились принятием общей конвенции, они нашли отражение в других международно-правовых документах.

¹ См., например: International Handbook on the Economics of Corruption (Elgar Original Reference) by Susan Rose-Ackerman (2007); Controlling Corruption by Robert E. Klitgaard (1991), Corruption by Matthew Rudoy (2011), Political Corruption: Concepts and Contexts by Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (Sep 17, 2001); Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск, 2002; Материалы конференции «Социология коррупции» (ИНИОН РАН, 20 марта 2003 г.); Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы». М., 2009.

Третий этап наблюдается в 1980–1990-х гг., когда вновь активизируется работа по разработке мер противодействия незаконным выплатам и иным видам коррупционных практик. Усилия ООН в этом направлении завершились принятием Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках, которая содержала, помимо прочего, Международный кодекс поведения должностных лиц. В это же время в ООН и региональных международных организациях началась работа над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции. Ее результатом стало принятие значительного числа международных договоров и актов органов международных организаций, в которых определялись основные инструменты и решались задачи борьбы с коррупцией в отдельных сферах жизни государства и общества¹.

Хотя хронологические рамки нормотворческой активности различных видов международных организаций совпали, характер принимаемых актов различался в универсальных и региональных международных организациях. В то время как в ООН и других универсальных организациях в 1980–1990-е гг. в основном разрабатывались акты «мягкого права» (резолюции, декларации и т. п.), в региональных международных организациях наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, которые имели обязательный характер².

Четвертый этап начинается в XXI в., когда в 2003 г. принимается первая универсальная Конвенция ООН против коррупции, которая венчает ранее проведенную правотворческую работу.

¹ См., например: Les Conventions contre la corruption en Afrique (2007); Convenciones Anticorrupcion en America (2006), Report of the United Nations Secretary-General, Existing international legal instruments, recommendations and other documents addressing corruption, (Report to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, 10th session, Vienna, 8–17 May 2001, E/ CN.15/2001/3); Balmelli, Tiziano, Jagg Bernard (editors), Les traités internationaux contre la corruption: L'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Suisse, Lausanne, Berne, Lugano, Edis, 2004.

² Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 г., Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского Союза, от 26 мая 1997 г., Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) от 21 ноября 1997 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы от 27 января 1999 г., Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы от 4 ноября 1999 г. и т. д.

По состоянию на 8 января 2009 г. ее участниками были 129 государств, в том числе с 2006 г. Россия¹. Менее чем через полтора года, к 20 мая 2010 г., участниками Конвенции стали 144 государства. К 15 мая 2011 г. ее ратифицировало уже 151 государство мира. С учетом общего количества государств – членов ООН (192) можно говорить об очень высокой степени универсальности этого документа. Такое в практике ООН случается нечасто.

Проведенный анализ убеждает в том, что извилистый путь формирования системы международно-правовых актов в сфере противодействия коррупции не позволил достичь надлежащей координации правовых средств противодействия коррупции на региональном и универсальном уровне. Очевидно, что требуется большая согласованность в огромном массиве международных документов и разработка соответствующих принципов и инструментов координации усилий на различных уровнях международного противодействия коррупции.

Международно-правовые акты противодействия коррупции можно классифицировать согласно сферам их деятельности и юридического значения на следующие группы:

- универсальные международно-правовые акты юридически обязательного характера (Конвенция ООН о борьбе с коррупцией 2003 г.) и универсальные международные акты «мягкого права» (резолюции, декларации, рекомендации, кодексы поведения ООН и других международных организаций);

- региональные международно-правовые акты юридически обязательного характера – региональные конвенции по борьбе с коррупцией и региональные международные акты «мягкого права» (резолюции, декларации, рекомендации и кодексы поведения).

Существуют два вида механизмов имплементации: *международные и внутригосударственные механизмы имплементации международно-правовых актов*.

Международный имплементационный механизм формируется с общего согласия государств – участников международно-правовых актов. Внутригосударственный механизм основывается на нормах и правовых традициях правовой системы каждого государства, которые могут сильно отличаться друг от друга.

Международный имплементационный механизм Конвенции ООН против коррупции 2003 г., помимо общих принципов имплементации, предусмотренных Венской конвенцией ООН о международных договорах 1969 г., включает:

¹ Док. ООН, E/CN. 15/2009/4. С. 15.

– специальные принципы (невмешательство в деятельность государств-участников и добровольность исполнения принятых обязательств, сотрудничество между государствами-участниками и соответствующими международными и региональными организациями, периодичность рассмотрения отчетов государств-участников об осуществлении Конвенции, учет потребностей государств-участников в технической помощи в связи с осуществлением Конвенции и др.);

– инструменты имплементации, установленные в самой Конвенции ООН против коррупции или на ее основе (Конференция государств-участников, Механизм обзора действия Конвенции; рекомендации по ее осуществлению; участие Секретариата ООН и т. д.)¹.

Сочетание традиционных для ООН инструментов (конференции государств-участников международного договора и использование возможностей Секретариата ООН) и новаторских инструментов, которые относительно недавно стали складываться в практике ООН (обзорные механизмы), составляют одну из наиболее заметных особенностей международного имплементационного механизма данной Конвенции.

Механизм обзора действия Конвенции построен на принципах свободы от вмешательства; открытом характере участия государств; беспристрастности. Он действует через Конференцию государств – участников Конвенции², которая несет ответственность за определение политики и приоритетов процесса обзоров. На специально сформированную Группу по обзору возложено проведение анализа и оценки предоставляемой информации. Функции организационного обеспечения Механизма выполняет Секретариат Конференции государств-участников.

Процесс обзора разбит на этапы. Каждый этап обзора состоит из двух пятилетних циклов³.

¹ Low, Lucinda A., The United Nations Convention against Corruption: The Globalization of Anticorruption Standards; Murphy, Sean, Adoption of UN Convention Against Corruption, 98 American Journal. of International Law No. 1, Jan 2004. P. 182; Rooke Peter, The UN Convention against Corruption, in Global Corruption Report 2004. P. 111.

² Были проведены три сессии: в Аммане в декабре 2006 г., в Нуса Дуа (Индонезия) в январе 2008 г. и в Дохе (Катар) в ноябре 2009 г. Проведение четвертой сессии запланировано на 2011 г. в Марокко, пятой сессии – на 2013 г. в Панаме.

³ В рамках первого цикла проводится обзор осуществления глав III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и IV (Международное сотрудничество). В рамках второго цикла – глав II (Меры по предупреждению коррупции) и V (Меры по возвращению активов).

Оценивая Механизм обзора, следует отметить достаточно закрытый характер его функционирования, поскольку в нем могут участвовать только государства-участники в лице назначаемых ими правительственных экспертов. Доклад об обзоре носит конфиденциальный характер. Можно предположить, что принципы работы этого Механизма, способствующие сбалансированной оценке деятельности государств, не всегда могут дать объективную оценку реальному положению дел.

В качестве примера приведем данные об опросах государств-участников, рассмотренных на предыдущих сессиях конференций государств-участников. Так, в ответах на вопрос об осуществлении ст. 15 Конвенции (подкуп национальных публичных должностных лиц) на вопрос об имплементации соответствующих положений государствами из пяти регионов мира 76% представителей государств Западной Европы указали, что они полностью осуществили требования 15-й статьи. О полном ее исполнении заявили также 81% представителей государств Латинской Америки и Карибского бассейна и 94% представителей государств Восточной Европы. В связи с этим в духе великого американского писателя Марка Твена можно сказать, что есть три вида информации: достоверная информация, недостоверная информация и информация, предоставленная самими государствами по итогам проведенных ими опросов.

Схожий контрольно-имплементационный механизм характерен и для региональных конвенций. Так, в рамках Совета Европы действует процедура взаимных оценок Группы государств против коррупции (GRECO). В процессе оценки команда экспертов, назначенная ГРЕКО, проводит анализ выполнения требований, вытекающих из международных обязательств государств-участников, и разрабатывает рекомендации по их выполнению.

В настоящее время в Российской Федерации проводится работа по выполнению 26 рекомендаций ГРЕКО по результатам 3-го раунда оценки. По итогам рассмотрения отчетных материалов Российской Федерации ГРЕКО был сделан вывод о полном учете 9 рекомендаций; частичном учете 15 рекомендаций, невыполнении 2 рекомендаций. Для сравнения укажем, что в отношении Франции ГРЕКО были выдвинуты 17 рекомендаций, из которых только 3 были исполнены удовлетворительно, 3 рекомендации не были осуществлены, а остальные были исполнены только частично¹.

¹ Rapport de Conformite sur la France. Adopte par le GRECO lors de sa 50-e Reunion Pleniere (Strasbourg, 28 Mars – 1 Avril 2011 // [http://www.xoe.mt/t/dghl/momtomrg/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)1_France_FR.pdf](http://www.xoe.mt/t/dghl/momtomrg/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)1_France_FR.pdf)

Предстоит дополнительная работа по выполнению рекомендаций ГРЕКО, касающихся вопросов: рассмотрения случаев коррупции преимущественно как преступлений (рекомендация 4), сокращения категорий лиц, пользующихся иммунитетами от судебного преследования (рекомендации 11–13), распространения конфискации на все виды коррупционных преступлений (рекомендация 14), создания системы специализированных административных судов (рекомендация 18), обеспечения защиты информаторов (рекомендация 22), установления уголовной ответственности юридических лиц (рекомендация 24).

Сложность выполнения этих рекомендаций обусловлена во многом недостаточностью срока разработки и принятия соответствующих законодательных изменений. Он составляет только 18 месяцев.

Вместе с тем возникает и другая, гораздо более серьезная проблема, обусловленная несоответствием ряда рекомендаций принципам национальной правовой системы, что требует их пересмотра. В качестве примера можно привести рекомендацию ГРЕКО по вопросу уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, о чем будет сказано ниже.

Опыт России и других государств по взаимодействию с ГРЕКО показывает необходимость расширения участия в работе оценочных комиссий представителей научных и экспертных учреждений в области права, в рамках которых могли бы обсуждаться проблемные вопросы, связанные с выполнением отдельных рекомендаций.

Кроме того, сами рекомендации ГРЕКО в целях их полноценной имплементации могли бы предусматривать большую гибкость возможных решений, позволяющую учитывать особенности национальных правовых систем.

Свои особенности имеет механизм имплементации рекомендательных актов, принимаемых под эгидой ООН, Совета Европы, ОЭСР и т. д. Хотя такие акты носят, как правило, необязательный характер, они имеют большое значение, поскольку закрепляют те подходы и решения, которые государства еще не готовы включить в международные договоры, придав им статус международно-правовых обязательств, но, возможно, видят в них будущие механизмы противодействия коррупции.

Примером имплементации таких рекомендательных актов может служить законодательство Великобритании, Франции, США, России, других государств, в которое включены многие положения кодексов поведения должностных лиц, разработанных ООН и другими международными организациями.

Представляется, что институт международных рекомендательных актов (soft law, или «мягкое» право) следует более широко использовать в целях совершенствования правовых механизмов борьбы с коррупцией. Однако в настоящее время в науке международного права отсутствует методология использования и применения рекомендательных актов, что не позволяет полностью раскрыть их потенциал в борьбе с коррупцией.

Механизмы внутригосударственной имплементации закрепляются национальным законодательством.

В Российской Федерации основные начала механизма имплементации определены в части четвертой ст. 15 Конституции 1993 г., предусматривающей, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Конституция РФ, как и конституции ряда других государств мира (например, США, Франции, Аргентины, Перу, Филиппин), предусматривает прямое действие международных договоров¹. Но следует подчеркнуть, что имплементация в основном осуществляется посредством принятия специальных имплементационных нормативных правовых актов.

Так, в России имплементация антикоррупционных конвенций после их ратификации осуществлялась на основе двух специальных законов, принятых в один день (25 декабря 2008 г.), – Федерального закона «О противодействии коррупции» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"». Кроме того, 13 апреля 2010 г. Указом Президента РФ были утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. Этими актами было предусмотрено внесение изменений в целый ряд других российских законов².

¹ См.: Конституции государств Америки: в 3-х т. / под редакцией Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Конституции государств Азии: в 3-х т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

² Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности», Гражданский ко-

Требования Конвенции ООН имплементировались во Франции Законом «О борьбе с коррупцией» 2007 г., в Великобритании – Законом «О взяточничестве» 2010 г., в Молдове – Законом «О предупреждении коррупции и борьбе с ней» 2008 г.

Таким образом, в рамках внутригосударственного имплементационного механизма каждое **государство самостоятельно определяет те законы и подзаконные нормативные правовые акты, которые подлежат принятию в целях реализации антикоррупционных конвенций.**

Отдельного внимания заслуживает вопрос о возможности использования механизмов борьбы с коррупцией, предусмотренных теми международными актами, участником которых государство не является. Так, Россия не входит в состав Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского Союза. Но, безусловно, должна учитывать принятые ими акты, поскольку коррупция «не признает» национальных границ. В связи с этим особый интерес представляет Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций от 21 ноября 1997 г.

Конвенция предусматривает возможность проведения консультаций со странами, не входящими в ОЭСР, в интересах поощрения их участия в деятельности Организации. Такую возможность использовали ряд государств, в том числе Россия, Аргентина, Бразилия, Болгария и ЮАР¹. Россия 26 мая 2011 г. только начала процесс присоединения к Конвенции ОЭСР. Вместе с тем многие принципы, рекомендации и руководства, подготовленные ОЭСР, уже восприняты в Российской Федерации и активно применяются.

В качестве примера можно привести Кодекс корпоративного поведения и Рекомендации к применению указанного Кодекса, разработанные в 2002 г. Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг с учетом Принципов корпоративного управления ОЭСР 1999 г.

декс РФ, Уголовный кодекс РФ, «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О судебных приставах», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Трудовой кодекс РФ, «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

¹ OECD (16 May 2007). «Chair's summary of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 15–16 May 2007 – Innovation: Advancing the OECD Agenda for Growth and Equity». Press release. URL: http://www.oecd.org/document/22/0,234en_21571361_38379933_38604566_1_1_1_1,00.html. Retrieved 2008-07-26.

При разработке Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих (одобрен президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) были учтены подготовленные ОЭСР Принципы поддержания этики на государственной службе¹.

В России применяются и разработанные ОЭСР рекомендации для частных компаний, в частности в сфере международного бизнеса. В качестве примера можно привести деятельность Московской межбанковской валютной биржи.

Согласно докладу «Транспэрэнси Интернешнл» (Transparency International) менее 20% стран, подписавших Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок, активно применяют ее положения. В списке таких стран значатся Дания, Германия, Италия, Норвегия, Швейцария, Великобритания и США. На долю этих государств приходится 30% мировой торговли. Около 30% государств (Аргентина, Бразилия, Бельгия, Финляндия, Япония, Южная Корея) применяют ее положения частично.

Но более половины государств, присоединившихся к Конвенции, исполняют ее неудовлетворительно или не исполняют совсем. К таким странам относятся Австралия, Австрия, Бразилия, Болгария, Канада, Чили, Чехия, Эстония, Греция, Венгрия, Ирландия, Израиль, Люксембург, Мексика, Новая Зеландия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, ЮАР и Турция².

Такие примеры свидетельствуют о **необходимости усиления эффективности имплементационного механизма антикоррупционных актов, что обеспечивается рядом базовых условий и предположений.**

1. Наличие правоустанавливающих оснований (ратификации, присоединения и т. д.) для реализации международных антикоррупционных норм и принципов, заложенных в международных конвенциях.

2. Принятие государством **в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы законодательных и иных**

¹ См.: Общественная этика на местном уровне: стратегии противодействия коррупции и другим формам финансовой преступности в органах местного управления. Сборник модельных инициатив. Проект Совет Европы – Российская Федерация. Обнинск, 2003.

² Transparency International. OECD Anti-Corruption Convention. Progress Report. 2009.

мер, необходимых для осуществления международных обязательств.

Анализ показывает, что в современных условиях необходимо максимально снизить уровень **фрагментации** имплементируемых в законодательство положений, их выборочный и «лоскутный» характер, что значительно снижает эффективность правоприменения.

3. При имплементации антикоррупционных конвенций необходимо исходить из того, что международные договоры налагают международные обязательства на государство в целом, включая все его органы – как федерального, так и регионального и местного уровней.

4. Важной составляющей процесса реализации антикоррупционных конвенций является **информационное обеспечение** – доведение до сведения физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией государства, положений антикоррупционных конвенций, в необходимых случаях – их легальное разъяснение. Правовая «оторванность» и определенное дистанцирование частного сектора и граждан от участия в реализации международно-правовых норм, заложенных в антикоррупционных актах, препятствует реализации антикоррупционных конвенций¹.

5. Оптимизация международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией предполагает расширение практики международного взаимодействия, в том числе посредством заключения специальных международных договоров межведомственного характера, регламентирующих сотрудничество на уровне министерств и ведомств в сфере борьбы с коррупцией. Такие договоры могут заключаться как на двусторонней основе, так и в рамках международных организаций. Примером могут служить соглашения, заключенные в рамках Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в целях противодействия отмыванию денег.

Заключая теоретическую часть, отметим, что рассмотренные вопросы еще в достаточной мере не изучены и требуют дальнейших и более глубоких исследований. А теперь рассмотрим некоторые отдельные проблемы имплементации антикоррупционных конвенций.

¹ Например, в России для решения этой проблемы Президент РФ утвердил 28 апреля 2011 г. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, 13 апреля 2010 г. – Национальную стратегию противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг., ряд других нормативных правовых актов.

III. Проблемы имплементации норм Конвенции ООН против коррупции

1. Единство принципов борьбы с коррупцией в публичной и частной сферах

Анализ показывает, что одним из самых важнейших условий реализации Конвенции ООН является обеспечение системного подхода к противодействию коррупции в публичной и частной сферах.

Системный подход предполагает единые принципы борьбы с коррупцией в государственном и негосударственном секторе: публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности лиц; сочетания правовых и неправовых инструментов и средств.

Так, в государственном секторе принцип публичности и прозрачности деятельности реализуется в таких правовых формах, как опубликование информации, относящейся к их деятельности, в том числе по итогам аудиторских и иных проверок; декларирование не только доходов, но и расходов государственных и муниципальных чиновников и т. д.

В негосударственном секторе принцип публичности и прозрачности обеспечивается внедрением Международных стандартов финансовой отчетности¹, принятием внутрикорпоративных правил делопроизводства и отчетности сотрудников компаний и другими средствами.

Принцип недопущения конфликта интересов достигается и в государственном, и в негосударственном, прежде всего, коммерческом секторе. Законодательство большей части государств обязывает государственных чиновников предоставлять информацию о своей деятельности, которая может привести к конфликту интересов. Например, в Финляндии закон обязывает должностных лиц информировать о своем участии в коммерческой деятельности, принадлежащих им ценных бумагах, ином имуществе, долговых обязательствах и не допускает их участия в принятии решений, в которых есть заинтересованность. Аналогичные требования, установленные законодательством и внутрикорпоративными правилами, предъявляются и к сотрудникам частных компаний.

Принципы контроля за деятельностью лиц и их ответственности действуют не только в государственных органах и учреждениях, но

¹ International Financial Reporting Standards 2007; Abbas Ali Mirza, Graham Holt, Magnus Orrell International Financial Reporting Standards (IFRS) Workbook and Guide: Practical insights, Case studies, Multiple-choice questions, Illustrations.

и в негосударственных компаниях и организациях. Он поддерживается использованием таких средств, как отчетность и подотчетность, выборность и ротация руководящих кадров, применение санкций в отношении виновных лиц.

В частной сфере осуществляются: регулярное отслеживание исполнения корпоративных правил по противодействию взяточничеству с принятием мер, если такие случаи все-таки проявляются; проверки служащих на причастность к коррупции, проверки деловых операций.

Принцип сочетания правовых и неправовых средств противодействия коррупции служит обеспечению комплексного воздействия на коррупцию. Нормы права охватывают не все аспекты человеческих взаимоотношений. Этические нормы воздействуют на участников общественных отношений наряду с правовыми регуляторами. Более того, они способны восполнить законодательство в вопросах разрешения нравственных коллизий.

Широко внедряется концепция этического поведения государственных служащих (Великобритания, Канада, Польша, США, ФРГ, Россия). Этические кодексы могут распространяться не только на государственных служащих, но и на членов правительства. Например, в Великобритании действует Кодекс поведения министров¹. Соблюдение этических норм и правил способствует формированию соответствующего морального климата, содействует укреплению авторитета государственного и муниципального служащего, доверию граждан к государственным органам и органам местного самоуправления.

Создание кодексов корпоративной этики стало достаточно распространенной практикой и для многих частных компаний². Однако большинство таких кодексов не предусматривает норм, направленных на недопущение коррупции. А между тем коррупционное поведение работников компаний может обернуться причинением значительного ущерба деловой репутации и имущественными санкциями для самих компаний.

Обеспечение единого подхода к противодействию коррупции в публичной и частной сферах позволит более полно реализовать требования Конвенции ООН в целом, в том числе в вопросах публичных закупок и управления финансовыми средствами (ст. 9), участия общества в предупреждении коррупции (ст. 13), отмыва-

¹ UK Ministerial Code.

² См., например: Microsoft Company Code of Ethics // [http:// www.ehow.com/facts_6155106_microsoft-company-code-ethics.html](http://www.ehow.com/facts_6155106_microsoft-company-code-ethics.html)

ния денежных средств (ст. 14) и др. Наш мониторинг показывает, что существует большой потенциал внедрения единого подхода к противодействию коррупции, прежде всего в России и других государствах Восточной Европы.

2. Противодействие коррупции в частном секторе

В антикоррупционных стратегиях всех государств основное внимание обращено на публичную сферу. **Подходы к противодействию коррупции в частном секторе, предусмотренные ст. 12 Конвенции ООН, еще только формируются.**

Во многих странах взят курс на *криминализацию коррупции в частном секторе* с выделением самостоятельных статей уголовного кодекса (Германия, США, Франция, Норвегия, Греция, Дания, Хорватия, Босния и Герцеговина, Эстония и др.). Например, Уголовный кодекс ФРГ (ст. 299) понимает под коррупцией в частном секторе предоставление незаконных преимуществ в бизнесе в обмен на материальные блага.

Однако сравнительно-правовой анализ свидетельствует о том, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добиваются лишь те страны, в которых применяется *комплексный подход к противодействию коррупции в частной сфере*, который предполагает применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер, а также взаимодействие государства, общества, бизнес-структур и граждан в процессе их применения.

Примером такого подхода может служить опыт борьбы с коррупцией в США и Великобритании после принятия соответственно Закона Сарбанса – Оксли 2002 г. (US Sarbanes – Oxley Act of 2002) и Закона о взяточничестве 2010 г.¹ Последний закон, например, содержит норму об ответственности коммерческих организаций за ненадлежащую организацию своей деятельности, приведшую к взяточничеству. Новеллой английского законодательства является норма об ответственности юридических лиц за непредотвращение взяточничества, совершенного от имени компаний лицами, связанными с ними (менеджерами, работниками, агентами, посредниками, консультантами и иными лицами). Надо заметить, что она повлекла за собой необходимость

¹ По вопросу действия Закона о взяточничестве см.: www.jmlsg.org.uk/ The Joint Money Laundering Steering Group; www.sfo.gov.uk/ The Serious Fraud Office; www.lawsociety.org.uk/ The Law Society; www.justice.gov.uk/guidance/making-and-reviewing-the-law/bribery.htm Ministry of Justice guidance www.cps.gov.uk/legal/a_to_c/bribery_act_2010/ Joint Prosecution Guidance on Bribery Act 2010; www.fsa.gov.uk/Pages/About/What/financial_crime/money_laundersing/approach/index.shtml FSA guidance

разработки на правительственном уровне разъяснений по ее применению. Одним из таких актов стало изданное Министерством юстиции Великобритании Руководство по мерам воздействия, которые могут применяться компаниями с целью предотвращения взяточничества в отношении связанных с ними лиц. Этот документ рекомендует компаниям осуществлять проверку бизнес-партнеров на причастность к коррупционным правонарушениям; внедрять внутрикорпоративные процедуры предотвращения коррупции; принимать обязательные к исполнению инструкции о действиях сотрудников в случаях шантажа или вымогательства со стороны чиновников и конкурентов¹.

Внедрение таких мер позволяет частным компаниям не только исключить расхищение собственных средств, но и избежать тех санкций, которые могут быть применены к ним за нарушение антикоррупционного законодательства. Например, в США за нарушение Закона США 1977 г. «О борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности» (FCPA) в 2008 г. на компанию «Сименс» (Германия) были наложены штрафы в размере 800 млн дол. В 2010 году к ответственности привлекались компании БАЕ (Великобритания) – 400 млн дол.; «Снампрогетти/Ени» (Нидерланды/Италия) – 365 млн дол.; «Технип» (Франция) – 338 млн дол.; «Даймлер» (Германия) – 185 млн дол. и др.²

Во многих государствах прослеживается тенденция к расширению участия частного бизнеса в борьбе с коррупцией. Развиваются как общесистемные, так и внутрикорпоративные антикоррупционные средства и способы. В рамках первых бизнес-структуры налаживают взаимодействие со СМИ; создают эффективные механизмы отстаивания интересов предпринимателей (в том числе коллективные); отказываются от контактов с компаниями, замешанными в коррупционных скандалах; образуют и обеспечивают функционирование специальных экспертных советов и др.

Большое разнообразие дает практика внутрикорпоративных мер, среди которых: разработка корпоративных программ противодействия коррупции; создание структурных подразделений компаний, обеспечивающих взаимодействие с органами государства; развитие культуры компании, основанной на неприятии коррупционного поведения; осуществление независимого аудита эффективности противодействия коррупции в компании и т. д.

¹ Bribery Act 2010: Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put in place to prevent bribery//[http:// corporate.practicallaw.com/5-505-4679?source=relatedcontent](http://corporate.practicallaw.com/5-505-4679?source=relatedcontent)

² URL: <http://www.fcpablog.com/blog/tag/bae-systems?currentPage=2>

Вместе с тем отметим недостаточный уровень готовности частной сферы к решению задач противодействия коррупции. Так, в России имеется неудачный опыт, связанный с передачей государственных функций на аутсорсинг саморегулируемым организациям в оценочной деятельности, строительстве, некоторых других сферах. Коррупция в них не только сохранилась, но и возросла.

В целом в мире наблюдается тенденция к последовательному усилению государственного вмешательства в частную сферу с целью противодействия коррупции. Представляется, что эта тенденция будет усиливаться и в скором времени появятся новые решения проблемы коррупции в частном секторе.

3. Предупреждение отмывания денежных средств, полученных преступным путем

К числу наиболее сложных относится и проблема имплементации ст. 14 Конвенции ООН, посвященная механизмам предупреждения отмывания денежных средств, полученных преступным путем.

Проблема вызвана не только латентностью таких правонарушений, но и тем, что меры борьбы с ними нередко вступают в противоречие с принципом презумпции невиновности и процессуальными гарантиями прав, установленными в конституциях и законодательстве практически всех государств.

Конвенция ООН предлагает государствам-участникам руководствоваться соответствующими инициативами региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, направленными против отмывания денежных средств. Как известно, созданная по инициативе стран «большой семерки» Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) приняла программу борьбы с отмыванием преступных доходов, которая реализуется как на универсальном, так и на региональном уровне. Положения, касающиеся борьбы с отмыванием денег, содержатся в законодательстве большей части государств мира. Впервые законодательство по вопросам отмывания денег было разработано в США¹. Оно послужило моделью при подготовке соответствующих актов во многих государствах Европы (в Великобритании, Германии, Франции, Швейцарии).

Вместе с тем, по оценкам многих экспертов, законодательство государств Западной Европы в сфере противодействия отмыванию

¹ Еще в 1970 г. в США был принят Закон о предоставлении информации о валюте и операциях за рубежом. В 1986 г. был принят Закон о контроле над отмыванием денег. В настоящее время в США существует разветвленная система законодательных актов, регламентирующих данную сферу.

денег нуждается в совершенствовании. Присущие ему недостатки характерны и для законодательства других стран.

В 2011 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ для Федеральной службы по финансовому мониторингу России провел контент-анализ законодательства ЕАГ (евроазиатских государств – России, Китая, Индии, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана) в сфере противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма. Были выявлены многие коррупциогенные факторы системного характера, вызванные несовершенством национальных систем законодательства. В подобных условиях возрастает уровень коррупциогенности нормативных правовых актов как питательной среды для отмывания денежных средств, полученных преступным путем.

Были определены также те области регулирования, в которых в наибольшей степени проявляются соответствующие коррупциогенные факторы (так называемые зоны коррупционного риска: регулирование систем внутреннего контроля и внутреннего аудита в кредитных и иных организациях; регламентация полномочий надзорных органов; установление требований к профессиональной пригодности и добросовестности руководителей, отбору персонала и его профессиональной подготовке; взаимодействие государственного и частного сектора (устанавливающие требования к регистрации, лицензированию и иным разрешительным процедурам).

На основе проведенного анализа Институтom была разработана специальная Методика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов государств – членов ЕАГ, позволяющая выявлять те факторы, которые способствуют отмыванию денежных средств, полученных преступным путем.

Такие методики могут внести существенный вклад в имплементацию ст. 14 Конвенции ООН против коррупции. И работа над их созданием должна быть продолжена и расширена.

4. Незаконное обогащение

Сложным для многих государств остается вопрос имплементации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции о незаконном обогащении. В соответствии с ней каждое государство-участник принимает законодательные и другие акты о признании в качестве уголовно наказуемого деяния значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать (незаконное обогащение).

Указанное положение может вступить в противоречие с конституционными положениями многих государств, закрепляющих презумпцию невиновности и право обвиняемых не свидетельствовать против самих себя, а также против своего супруга (супруги) и других близких родственников.

Идет постоянное совершенствование законодательства и правоприменительной практики в этой сфере. Прорабатываются различные варианты совершенствования форм декларирования не только доходов, но и расходов чиновников.

Обязанность декларирования *расходов* установлена во многих странах. Необходимость такого декларирования закрепляется на законодательном и подзаконном уровне актами о парламенте, государственной службе, налогах, финансовом контроле, кодексами поведения для различных категорий должностных лиц, законодательством о борьбе с коррупцией. Подобные акты действуют в США, Великобритании, Бельгии, Италии, Финляндии, Канаде, Австралии, Китае, Сингапуре, Мексике и во многих других государствах.

Перечень сведений, включаемых в декларации о расходах чиновников, постоянно варьируется. Как правило, он включает данные об инвестициях в движимое и недвижимое имущество, в приобретение ценных бумаг и долей капитала, о банковских вкладах, предоставлении займов, финансовых обязательствах, в том числе о выплатах по кредитам, страховым и другим договорам, о возмещении ущерба, компенсационных выплатах, налоговых вычетах, зарегистрированных на супруга или детей частных фирмах (предприятиях), расходах на поездки за рубеж.

Расходы декларируются, как правило, в общей декларации о доходах и расходах, однако используются и отдельные декларации (например, в США – 3 вида деклараций, в Сингапуре – 4 вида деклараций). Декларирование предусматривает представление обширного перечня сведений об имущественном положении и финансовых интересах по установленной форме, позволяющей получить ясную картину расходования средств на различные цели.

В России в настоящее время государственные служащие представляют сведения по доходам, имуществу и обязательствам имущественного характера, которые фактически отражают часть их расходов. Поэтому при реализации указанной обязанности пошли по пути расширения уже имеющейся формы декларирования сведений.

Институт получил поручение Правительства РФ разработать проект соответствующего федерального закона. Но в настоящее время

работа над законопроектом продолжается Министерством социального развития и здравоохранения РФ. В результате ситуация стала не вполне ясной, поскольку доработку законопроекта осуществляют те лица, которые после его принятия непосредственно подпадут под действие. В связи с этим уместно отметить, что в 2011 г. органы прокуратуры выявили более 41 тысячи нарушений, связанных с декларированием доходов государственных и муниципальных служащих, полученных в 2010 г.¹

Проблемными вопросами не только в России, но и в других государствах остаются:

- определение объектов декларирования;
- определение субъектов декларирования сведений о расходах (представляется излишним требование о декларировании расходов всеми без исключений государственными служащими, поскольку в таком случае обеспечить полноценную проверку деклараций не представляется возможным);
- обеспечение контроля за предоставлением сведений о расходах (могут привлекаться налоговые органы, органы финансового мониторинга, счетные палаты и т. д.).

Но, пожалуй, главной проблемой, характерной для Российской Федерации и некоторых других стран, является отсутствие необходимой инфраструктуры, позволяющей обеспечивать постоянный контроль за расходами чиновников. Значительная часть расходов осуществляется в наличной форме – вне контроля со стороны банков, иных кредитных организаций, а также уполномоченных государственных органов. Для решения этой проблемы необходимо сокращение каналов и возможностей наличного денежного оборота, совершенствование механизмов информационного обмена, расширение обязанностей кредитных организаций, а также иных организаций и лиц (в частности, адвокатов, нотариусов, бухгалтеров) предоставлять сведения об известном им фактах, подпадающих под действие ст. 20 Конвенции ООН.

Следует отметить, что в России постепенно складывается подобная практика, базирующаяся в основном на требованиях Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». В соответствии с данным законом при наличии у адвоката, нотариуса, лица, осуществляющего пред-

¹ URL: <http://www.baltinfo.ru/2011/05/03/Bolshe-vsego-narushenii-pri-zapolnenii-deklaracii-o-dokhodakh-vyavleno-v-sisteme-MVD-Buksman-202648>

принимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг, любых оснований полагать, что сделки или финансовые операции осуществляются или могут быть осуществлены в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, они обязаны уведомить об этом уполномоченный орган. Но нет данных, что указанные лица представляют такую информацию. Может быть, будет уместным установить в законе санкции за нарушение подобных требований, как это сделано, например, в законодательстве Великобритании.

5. Уголовная ответственность юридических лиц

Статья 26 Конвенции против коррупции предусматривает введение института уголовной ответственности юридических лиц. Данный институт существует в законодательстве многих государств: Австралии, Англии, Бельгии, Венгрии, Дании, Израиля, Ирландии, Исландии, Канады, КНР, Нидерландов, Норвегии, Польши, Румынии, Словении, США, Финляндии, Франции, Швейцарии, ряда других государств¹.

В других государствах (в частности, в Германии, Испании, России) имплементация этого положения Конвенции вступает в противоречие с действующими требованиями национального законодательства и традиционными уголовно-правовыми доктринами виновной ответственности.

Как известно, обязательное условие уголовной ответственности – вина, понимаемая как психическое отношение лица к содеянному. К юридическому лицу, по традиционной уголовно-правовой доктрине, понятие вины неприменимо. Поэтому в тех странах, где закон допускает уголовную ответственность юридического лица, принято считать, что его вина воплощается в виновном поведении его руководителей или представителей. В Англии эта презумпция получила название «принцип отождествления (идентификации)». Его суть состоит в том, что действие (или бездействие) и психическое состояние высших должностных лиц корпорации (контролирующих служащих) определяется как действие и психическое состояние корпорации.

В России для введения уголовной ответственности юридических лиц необходим не только слом устоявшихся стереотипов, но и изменение концепции уголовного законодательства. Нуждается в решении вопрос об определении физических лиц (директор, бухгалтер, учред-

¹ Geraghty, Corporate Criminal Liability, (2002) Vol. 39 American Criminal Law Review, Wells, Celia. Corporations and Criminal Responsibility (2nd edition), Oxford University Press, Oxford (2001).

датель и т. д.), чьи действия будут обуславливать причастность юридического лица к коррупционному преступлению. При введении таких норм следует учесть, что их применение может повлечь ущерб для держателей акций, владельцев долей, не совершавших преступлений.

Сказанное объясняет позицию российского законодателя, ограничившегося введением административной ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 19.28 КоАП). Такой подход не вступает в противоречие с уголовно-правовой доктриной, обеспечивает большую оперативность привлечения к ответственности, позволяет дифференцировать правонарушения в зависимости от степени их опасности с большой вариативностью размеров административных наказаний. В частности, предусматривается возможность наложения административного штрафа за коррупционные правонарушения юридических лиц в размере до 100 млн руб. (около 2,5 млн евро).

Практика применения мер юридической ответственности (уголовной, административной, гражданско-правовой) за коррупционные нарушения, совершенные юридическими лицами, требует дополнительного изучения эффективности используемых мер.

Сказанное касается и многих других проблем имплементации антикоррупционных конвенций, которые не были рассмотрены в статье, но, безусловно, должны стать предметом дальнейших научных исследований.

Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование)¹

О правовых и организационных основах механизма оценки ГРЕКО. Группа государств против коррупции (далее – ГРЕКО) была создана Советом Европы немногим более 10 лет назад (1 мая 1999 г.)² с целью осуществления контроля за соблюдением антикоррупционных стандартов. Ее основателями стали 17 государств Европы. В настоящее время она объединяет уже 49 государств. В ее состав вошли практически все государства Европы, а также Соединенные Штаты Америки. В скором времени можно ожидать дальнейшего расширения ГРЕКО, поскольку ее участниками автоматически становятся государства, подписавшие одну из двух конвенций Совета Европы:

¹ Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12. В соавторстве с С.Е. Нарышкиным.

² Resolution (99)5 Establishing the Group of States Against Corruption (GRECO).

Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (27 января 1999 г.) или Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (4 ноября 1999 г.)¹.

Роль ГРЕКО в борьбе с коррупцией становится все более заметной, а ее документы оказывают все большее влияние на законодательство и правоприменительную практику входящих в нее государств. Поэтому необходимо более подробно остановиться на вопросе о том, как функционирует механизм оценки ГРЕКО.

Механизм оценки ГРЕКО включает две стадии: на первой осуществляется общий анализ с целью выявления существующих проблем и разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства, институтов и правоприменительной практики, а на второй оцениваются меры, которые предприняты государствами по выполнению предложенных рекомендаций.

Механизм оценки действует поэтапно, при этом каждый этап (раунд оценки) посвящается определенной теме. На первом этапе (2000–2002 гг.) исследовались институциональные вопросы: независимость, специализация, полномочия органов, участвующих в борьбе с коррупцией, а также вопросы иммунитета публичных служащих от ареста и уголовного преследования. Второй этап оценки (2003–2006 гг.) был сконцентрирован на вопросах выявления, изъятия и конфискации доходов от коррупционных деяний, выявления и предупреждения коррупции в органах публичной власти и недопущения использования юридических лиц для сокрытия коррупции. Третий этап оценки (с января 2007 г.) касался вопросов криминализации отдельных деяний, предусмотренных Уголовно-правовой конвенцией Совета Европы о коррупции, а также обеспечения прозрачности финансирования политических партий. С 1 января 2012 г. начнется четвертый этап, темой которого станет предупреждение коррупции среди законодателей, судей и государственных обвинителей (prosecutors)².

Установлен следующий алгоритм оценки. ГРЕКО назначает команду экспертов (evaluation team), которой поручается проверка соблюдения государством антикоррупционных стандартов. Оценка осуществляется на основе письменных ответов на вопросы, перечень которых утвержден для каждого раунда³, а также информации, которую эксперты

¹ Criminal Law Convention on Corruption. Strasburg. 27.01.1999; Civil Law Convention on Corruption. Strasbourg. 04.11.1999.

² Соответствующий перечень был утвержден 1 апреля 2011 г. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/source/Greco%20\(2011\)%209E%20Questionnaire.doc](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/source/Greco%20(2011)%209E%20Questionnaire.doc)

³ См. ст. 11 Статута ГРЕКО (Statute of the Group of States Against Corruption).

получат в ходе визита в страну непосредственно от представителей органов публичной власти и институтов гражданского общества. После обобщения полученных данных эксперты представляют проект предварительного отчета (preliminary draft evaluation report), который направляется государству, ставшему объектом оценки, с тем, чтобы оно имело возможность представить свои замечания и комментарии к докладу до того, как он будет передан ГРЕКО. Проект предварительного отчета обсуждается на пленарном заседании и выносится на голосование. В итоговом оценочном отчете (evaluation report) приводится анализ исполнения антикоррупционных стандартов, а также формулируются обязательные и факультативные рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Обязательные рекомендации подлежат исполнению в течение 18 месяцев.

Контроль за выполнением рекомендаций ГРЕКО осуществляется в рамках особой процедуры. По истечении указанного 18-месячного срока государство, ставшее объектом оценки, направляет ГРЕКО отчет о положении дел (situation report), в котором указывается, какие рекомендации были выполнены полностью, какие частично, а какие не были выполнены вообще. Если рекомендации осуществлены не в полном объеме, ГРЕКО проводит дополнительную проверку в течение следующих 18 месяцев. Отчеты о выполнении (compliance reports) содержат также общий вывод о необходимости прекращения либо продолжения раунда оценки. В отношении государств, которые выполняют рекомендации неудовлетворительно, может быть вынесена резолюция о неисполнении, которая принимается Статутным комитетом ГРЕКО (Statutory Committee)¹.

В целом механизм оценки соблюдения антикоррупционных стандартов хорошо сбалансирован. Но, на наш взгляд, он не огражден в полной мере от влияния политических пристрастий.

Оценочные отчеты ГРЕКО в сравнительном измерении. Отчеты ГРЕКО дают обширный материал для исследований. Объектами первого и второго раундов оценки стали 46 государств, из них 12, в том числе Россия, оценивались по двум раундам одновременно, поскольку они стали участниками ГРЕКО после завершения первого раунда². К моменту написания настоящей статьи (август 2011 г.) третий раунд оценки прошли 39 государств.

¹ В состав Статутного комитета входят представители Комитета министров государств – участников ГРЕКО, а также лица, избранные на пленарном заседании ГРЕКО из числа полномочных представителей государств-участников.

² В частности, Россия вступила в ГРЕКО в апреле 2008 г.

Согласно резолюции № 99(5) об учреждении Группы государств против коррупции одним из основных принципов механизма оценки является равное отношение ко всем государствам. Однако этот принцип деятельности ГРЕКО соблюдается не всегда последовательно.

Так, сводный (по первому и второму раундам оценки) отчет по России составляет 79 страниц, что существенно превышает по объему аналогичные документы ГРЕКО. В частности, сводные оценочные отчеты по Австрии составили 46 страниц, Азербайджану – 45, Андорре – 40, Армении – 40, Италии – 60, Монако – 46, Черногории – 33, Турции – 46, Украине – 50, Швейцарии – 43.

Такое превышение объема оценочного отчета по России было обусловлено тем, что в него включена избыточная по сравнению с другими отчетами информация; в нем содержится много оценочных суждений; приводятся данные, не имевшие отношения к предмету отчета либо не в полной мере соответствовавшие критериям объективности.

В частности, речь идет об использовании Индекса восприятия коррупции, в котором Россия была поставлена на 147-е место из 180 стран (по Индексу 2008 г.)¹. В оценочном отчете по России эта информация приводится в обоснование вывода о том, что «в контексте восприятия это ставит Россию в число самых коррумпированных стран Европы» (п. 12). В связи с этим подчеркнем, что в других отчетах Индекс восприятия коррупции не используется для каких-либо выводов о коррумпированности государства.

Во многих отчетах, в том числе по Бельгии, Словакии, Македонии, Молдове, Кипру, Люксембургу, данные Индекса восприятия коррупции не приводятся. В частности, отчет по Бельгии ограничивается только общими фразами о том, что «преступность в Бельгии остается на стабильном уровне и сопоставима с другими странами Европейского Союза, прежде всего с сопредельными государствами».

В некоторых оценочных отчетах (например, по Боснии и Герцеговине) данные Индекса не используются, но приводятся данные социологических опросов, проведенных «Транспэрэнси Интернешнл».

В большей части оценочных отчетов нет каких-либо уничижительных оценок, связанных с Индексом восприятия коррупции. Так, отчет по Грузии ограничивается только общей информацией о том, что Грузии

¹ Индекс восприятия коррупции ежегодно публикуется «Транспэрэнси Интернешнл». В последнем издании Индекса за 2010 г. Россия заняла 154-е место – в одном ряду с такими государствами, как Коморские острова, Папуа – Новая Гвинея, Центральноафриканская Республика, Конго, Гвинея-Биссау. В последние годы Индекс восприятия коррупции подвергается жесткой критике из-за отсутствия научных критериев мониторинга коррупционных проявлений.

находится на 85-м месте из 99 государств по Индексу восприятия коррупции за 1999 г. Таким же образом представлена информация по Болгарии (63-е место из 99 стран по Индексу за 1999 г.), Черногории (97-е место из 158 стран), Армении (88-е место из 158 стран по Индексу 2005 г.), Азербайджану (137-е место из 159 государств по Индексу 2004 г.).

И только в четырех оценочных отчетах содержатся более жесткие оценки. Так, в отчете по Албании сказано, что 84-е место из 99 стран по Индексу восприятия коррупции «показывает очень высокий уровень коррупции». В отчете по Греции указано, что 42-е место по Индексу 2001 г. является «самым низким местом для государств Европейского Союза». В отчете по Украине отмечается, что 99-е место из 163 государств по Индексу восприятия коррупции «ставит Украину в группу стран, воспринимаемых как самые коррумпированные в Европе». Такая же формулировка использована в оценочном отчете по Турции (65-е место из 159 стран по Индексу 2005 г.).

Формулировок, подобных той, что использована в оценочном отчете по России, в других документах ГРЕКО нет.

Многие оценочные отчеты четко фиксируют «болевые» точки или те сферы, которые в наибольшей степени подвержены коррупции. Так, в оценочном отчете по Словакии указано, что высокий уровень коррупции существует в сферах здравоохранения, таможенных дел, управления государственным имуществом и т. д. Это пример объективного подхода не только к оценке уровня коррупции, но и к выявлению зон коррупционного риска.

Во многих сферах государственной и общественной жизни коррупция имеет незначительные масштабы. Многие группы населения не могут быть участниками коррупционных сделок в силу ряда причин, в том числе ввиду отсутствия денежных средств. Поэтому совершенно фантастическими выглядят те «социологические данные», которые приводятся в сводном отчете по России. Со ссылкой на опросы Фонда «Индем» составители отчета отмечают, что 24% россиян давали взятки неоднократно и что только 18% населения делали это эпизодически (п. 9).

Доказывать некорректность или предвзятость подобных данных нет необходимости. Достаточно обратиться к статистическим данным о процентном соотношении в составе населения России детей, пенсионеров, безработных и малообеспеченных людей, чтобы понять, что в коррупционных сделках четверть населения страны участвовать не может.

В связи с этим отметим также, что в большей части оценочных отчетов данные социологических опросов не используются. И лишь в отдельных случаях они приводятся, но с четким указанием основных параметров проведенных опросов. Так, в оценочном отчете по Черногории указываются данные социологического опроса 2004 г., в ходе которого были опрошены 700 лиц, проживавших в восьми крупнейших муниципалитетах страны.

О некоторых проблемах реализации рекомендаций ГРЕКО. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что многие выводы экспертов ГРЕКО справедливы, а сформулированные в отчетах рекомендации обоснованны. Стоит задача по их исполнению, но нередко этому препятствует несоответствие рекомендаций ГРЕКО действующим принципам и традициям развития национального права.

1. Ключевая рекомендация ГРЕКО, обращенная к Российской Федерации (рекомендация 4), требует, чтобы уголовная ответственность наступала за любые проявления коррупции.

Однако в российском законодательстве и юридической доктрине понятием коррупции традиционно охватываются не только коррупционные преступления, но и коррупционные административные правонарушения и дисциплинарные проступки. Соответственно, применяются различные виды ответственности (уголовная, административная, дисциплинарная, гражданская). Следует отметить, что условия привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения в рамках современного российского уголовного и административного процессов не оставляют возможности для переквалификации противоправных деяний и уклонения от ответственности, что не было учтено в докладе ГРЕКО по Российской Федерации.

Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливают ответственность за разные деяния, различающиеся по степени общественной опасности, что дает возможность дифференцировать и вместе с тем обеспечить неотвратимость наказания.

За традиционные коррупционные правонарушения, представляющие наибольшую опасность, установлена уголовная ответственность (например, ст. 290 «Получение взятки», ст. 291 «Дача взятки» УК РФ).

В 2011 г. в УК РФ были внесены изменения, существенно усиливающие меры уголовной ответственности за коррупцию. Так, Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Фе-

дерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹ было криминализировано посредничество во взяточничестве. Согласно новой ст. 291¹ УК РФ посредничеством во взяточничестве признается непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное содействие взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки. При этом уголовно наказуемой признается и такая форма посредничества во взяточничестве, как обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

Кроме того, УК РФ был дополнен положением, в соответствии с которым за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве устанавливаются штрафы в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более 500 млн руб. (приблизительно 12,5 млн евро).

В связи с этим отметим непоследовательность рекомендаций ГРЕКО о рассмотрении проявлений коррупции преимущественно как уголовных преступлений. Например, в отношении Испании была высказана противоположная рекомендация о необходимости разработки стратегии «множественной ответственности», сочетающей в себе различные виды ответственности (уголовной, административной и гражданской) за совершение коррупционных действий. По сути, эта рекомендация призывает к созданию в Испании той системы, которая уже действует в России.

Такие примеры свидетельствуют о необходимости проведения более глубокого анализа национальных правовых систем при оценке выполнения рекомендаций ГРЕКО.

2. Для России особенно остро стоит проблема, связанная с обеспечением уголовной ответственности юридических лиц (рекомендация 24). Ее полная реализация требует пересмотра не только законодательных, но и доктринальных подходов к установлению уголовной ответственности.

Нормы о привлечении юридических лиц к уголовной ответственности содержатся в уголовных кодексах многих государств. Так, в 1978 г. Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы рекомендовал законодателям европейских государств признать уголовную ответственность юридических лиц за экологи-

¹ Российская газета. 2011. 6 мая.

ческие преступления. Данная рекомендация была исполнена в Нидерландах, Португалии, Финляндии, Люксембурге, Дании, Бельгии.

В других государствах (в частности, в Германии, Испании, России) имплементация этого положения Конвенции вступает в противоречие с требованиями национального законодательства и традиционными уголовно-правовыми доктринами виновной ответственности.

Как известно, обязательным условием привлечения к уголовной ответственности является вина, понимаемая как психическое отношение лица к совершенному им деянию. Уголовный закон связывает ответственность со способностью совершившего преступление лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Такой способностью обладают лишь физические лица. Сочетать принципы вины и личной ответственности с невиновной и коллективной ответственностью юридических лиц невозможно. Вины в традиционном уголовно-правовом смысле у юридических лиц нет, поэтому к ответственности за совершенные преступные деяния привлекают физических лиц.

Кроме того, основанием уголовной ответственности согласно принципу законности выступает совершение преступления (или наличие его состава). Преступления как причиняющего ущерб действия или бездействия юридическое лицо совершить не может. Соответственно, для введения уголовной ответственности юридических лиц требуется пересмотр системы принципов и оснований привлечения к такой ответственности. Поэтому в странах, в которых законом предусматривается уголовная ответственность юридических лиц, принято считать, что вина воплощается в поведении их руководителей или представителей. В Англии это получило название «принцип отождествления (идентификации)», суть которого состоит в том, что действие (или бездействие) высших должностных лиц корпорации (контролирующих служащих) приравнивается к действию (или бездействию) корпорации.

В Российской Федерации для введения уголовной ответственности юридических лиц необходимы не только пересмотр устоявшихся стереотипов, изменение концепции уголовного законодательства, но и решение других, более частных задач. Так, требует решения вопрос об определении физического лица (директор, бухгалтер, учредитель и т. д.), чьи действия будут обуславливать причастность юридического лица к коррупционному преступлению.

Кроме того, необходимо подумать над вопросом о последствиях уголовной ответственности юридических лиц для владельцев акций

и долей уставного капитала, не причастных к совершению коррупционных деяний.

Указанные обстоятельства объясняют позицию отечественного законодателя, установившего административную, а не уголовную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения (ст. 19.28 КоАП РФ).

Такой подход не вступает в противоречие с уголовно-правовой доктриной, обеспечивает большую оперативность привлечения к ответственности, позволяет дифференцировать правонарушения в зависимости от степени их опасности с большой вариативностью размеров административных наказаний. В частности, предусматривается возможность наложения административного штрафа за коррупционные правонарушения юридических лиц в размере до 100 млн руб. (около 2,5 млн евро).

Надо заметить, что способ установления ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, избранный российским законодателем, полностью соответствует Конвенции ООН против коррупции 2003 г.¹ В ней содержится положение, согласно которому государство-участник принимает меры, какие (с учетом его правовых принципов) могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией. Ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной (ст. 26) при условии, что выбранный вид ответственности будет эффективным, соразмерным и способным оказывать сдерживающее воздействие.

Вместе с тем отметим, что в российском законодательстве постепенно складываются предпосылки к применению мер уголовно-правового характера в отношении юридических лиц. В частности, ч. 3 ст. 104¹ «Конфискация имущества» УК РФ предусматривает, что имущество, переданное осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что это имущество получено в результате преступных деяний.

С учетом изложенного жесткая позиция ГРЕКО, указывающая на невыполнение Российской Федерацией рассматриваемой рекомендации, представляется не вполне оправданной.

3. Рекомендацией, выполненной Российской Федерацией частично, была признана разработка четких руководящих принципов рас-

¹ БМД. 2006. № 10.

пределения коррупционных дел между различными правоохранительными органами. В российских условиях, характеризующихся наличием значительного числа федеральных органов исполнительной власти, занятых в сфере противодействия коррупции, довольно сложно разработать четкие принципы распределения коррупционных дел. Представляется, что основным критерием в этом случае должна быть не только объективность их рассмотрения, но и возможность перекрестного контроля органов за деятельностью друг друга. Как показывает опыт многих стран, в том числе США, такой контроль обеспечивает большие возможности противодействия коррупции.

В рамках выполнения рассматриваемой рекомендации ГРЕКО в российском уголовном процессе была четко разграничена процессуальная деятельность по расследованию уголовных дел и по надзору за соблюдением законов. Все полномочия по руководству предварительным следствием, которые ранее принадлежали прокурору, переданы руководителю следственного органа. Следственный комитет РФ проводит значительную часть работы по расследованию преступлений коррупционной направленности.

Вопросы подведомственности коррупционных административных правонарушений урегулированы в гл. 23 и 28 КоАП РФ. Например, дела о незаконном вознаграждении от имени юридического лица (ст. 19.28), а также о незаконном привлечении к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) (ст. 19.29) возбуждаются только прокурором (ст. 28.4) и рассматриваются исключительно судьями (ст. 23.1).

В то же время очевидна потребность в разработке более четких критериев распределения коррупционных дел между правоохранительными органами.

4. Существуют сложности в реализации рекомендации 14, требующей конфискации доходов от коррупции за все виды коррупционных преступлений и преступлений, связанных с коррупцией. На ее выполнение был направлен названный Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ. В соответствии с ним перечень преступлений, в результате совершения которых полученное имущество подлежит конфискации, дополнен преступлениями корыстной направленности, включенными в уголовное законодательство в последние годы.

Вместе с тем в указанный перечень не вошли такие преступления, как мошенничество и присвоение или растрата (ст. 159, 160 УК РФ). Это связано с принципиальной позицией, в соответствии с которой имущество, полученное в результате любых видов хищений, подле-

жит возврату законному владельцу, а не обращается в доход Российской Федерации. Отнесение к числу конфискационных преступлений мошенничества и присвоения или растраты серьезно усложнило бы положение потерпевших от этих деяний. В указанный перечень преступлений не включена также дача взятки (ст. 291 УК РФ), так как имущество или иные выгоды имущественного характера, получаемые взяточдателем, изымаются у него в иных правовых режимах и не подлежат обращению в доход Российской Федерации.

Например, если имеет место вымогательство взятки со стороны должностного лица, то лицо, дающее взятку под воздействием вымогательства, признается потерпевшим. Применение конфискации к нему усугубит положение потерпевшего.

5. Следует остановиться также на юридических проблемах выполнения рекомендации 21, направленной на устранение практики принятия ценных подарков в любой форме.

В соответствии с подп. 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб., государственным и муниципальным служащим в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных обязанностей. Необходимо отметить достаточно жесткую позицию ГРЕКО по данному вопросу, согласно которой требуется устранить все правовые основания практики получения подарков государственными служащими.

В то же время усилению мер, связанных с запретом дарения, должны соответствовать изменения законодательства о государственной и муниципальной службе, направленные на уточнение норм о получении вознаграждения в связи с исполнением должностных обязанностей. Особое внимание необходимо уделить законодательному установлению критериев, позволяющих определить ситуации, когда дарение осуществляется в связи с исполнением должностных обязанностей. Данные критерии целесообразно отразить в законодательстве о государственной и муниципальной службе при формулировании соответствующих запретов. До установления соответствующих критериев осуществить учет рассматриваемой рекомендации ГРЕКО в полной мере не представляется возможным.

6. В отношении рекомендации 18, касающейся совершенствования процедур обжалования решений государственных и муниципальных служащих со стороны общественности, а также создания системы административных судов, необходимо отметить следующее.

Само понятие административной процедуры в Российской Федерации является новым и не вполне определенным. Ведется постоянная работа по оптимизации указанных процедур. В государственных органах утверждаются административные регламенты, предусматривающие разделы, закрепляющие процедуры обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц.

Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено формирование специализированных административных судов. Необходимо принятие актов, реализующих эту задачу: Федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации» и нового кодекса – Кодекса административного судопроизводства. Такая реформа предполагает существенные изменения гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, требует подготовки кадров, а также значительных материальных затрат. В любом случае столь существенная правовая и институциональная перестройка не может быть осуществлена в тот короткий срок, который предусмотрен оценочным отчетом ГРЕКО.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть несомненную ценность механизма оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО для решения задач по противодействию коррупции в национальном законодательстве и в правоприменительной практике. Вместе с тем очевидна необходимость его совершенствования в целях исключения некорректных оценок, а также тех рекомендаций, которые принимаются без учета принципов и традиций национальных правовых систем.

Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы¹

Коррупция – серьезный вызов для любого государства и общества. В современную эпоху ее характерной чертой стала универсальность: она существует повсеместно, вне зависимости от уровня социально-экономического развития государств; проникает во все сферы жизни; приобретает транснациональные формы. Коррупция, существующая в какой-либо одной стране, может негативно сказываться

¹ Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.

на развитии других стран¹. Такой глобальный характер проблемы дал импульс к созданию *международной системы противодействия коррупции*.

Становление международно-правового механизма в этой сфере прошло несколько этапов: от актов по конкретным проблемам противодействия коррупции в отдельных сферах жизни государства и общества, определения основных задач и инструментов борьбы с коррупцией² до всеобъемлющей Конвенции ООН против коррупции³.

Характер принимаемых актов неоднороден и различается в универсальных и региональных международных организациях. Если в ООН в основном разрабатывались акты «мягкого права», то в региональных международных организациях наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, имевшие обязательный характер⁴. Несмотря на заметный прогресс в единении международного сообщества в борьбе с коррупцией, система международно-правовых актов в этой сфере пока не позволяет обеспечить надлежащую координацию правовых средств противодействия коррупции на региональном и универсальном уровнях. Очевидно, требуются большая согласованность в огромном массиве международных документов и разработка соответствующих принципов и инструментов координа-

¹ См.: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 81.

² См., например: Les Conventions contre la corruption en Afrique (2007); Convenciones Anticorrupcion en America (2006); Report of the United Nations Secretary – General, Existing international legal instruments, recommendations and other documents addressing corruption (Report to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, 10th session, Vienna, 8–17 May 2001, E/CN.15/2001/3); Balmelli, Tiziano, Jagg Bernard (editors), Les traités internationaux contre la corruption: L'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Suisse, Lausanne, Berne, Lugano, Edis, 2004.

³ Конвенция ООН против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

⁴ См., например: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией (принята Организацией американских государств 29 марта 1996 г.); Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского союза (принята Советом Европейского союза 26 мая 1997 г.); Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках (принята Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г.); Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (принята Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 г.); Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принята Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г.).

ции усилий на различных уровнях международного противодействия коррупции.

Имплементация норм международного права в этой сфере является важной составляющей формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией на национальном уровне. Вместе с тем этот процесс требует решения ряда проблем, обусловленных несоответствием международных рекомендаций принципам национальной правовой системы¹. Анализ показывает, что законодательству практически всех государств присуща фрагментация имплементируемых положений международных актов, их выборочный и «лоскутный» характер, значительно снижающие успешность правореализации².

Российское государство в борьбе с коррупцией целенаправленно ориентируется на международный опыт, эффективные зарубежные модели, сочетает различные меры противодействия этому явлению.

¹ В качестве примера можно привести рекомендацию Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по вопросу уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Ее полная реализация требует пересмотра не только законодательных, но и прежде всего отечественных доктринальных подходов к установлению уголовной ответственности. В российской уголовно-правовой традиции обязательным условием привлечения к уголовной ответственности является вина, понимаемая как психическое отношение лица к совершенному им деянию. Уголовный закон связывает ответственность со способностью совершившего преступление лица отдавать отчет своим действиям и руководить ими. Такой способностью обладают лишь физические лица. Сочетать принципы вины и личной ответственности с невиновной и коллективной ответственностью юридических лиц невозможно. Вины в традиционном уголовно-правовом смысле у юридических лиц нет, поэтому к ответственности за совершенные преступные деяния привлекают физических лиц. Это объясняет позицию отечественного законодателя, избравшего подход к выполнению данной рекомендации, состоящий во введении административной ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 19.28 КоАП РФ). См. подробнее: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 4–10.

² Важной составляющей процесса реализации антикоррупционных конвенций является информационное обеспечение – доведение до сведения физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией государства, положений этих конвенций, а в необходимых случаях – их легальное разъяснение. Правовая «оторванность» и определенное дистанцирование частного сектора и граждан от участия в реализации международно-правовых норм, заложенных в антикоррупционных актах, препятствуют их применению. См. об этом подробнее: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–27.

Отечественное законодательство в данной сфере прошло довольно длительный процесс формирования¹.

Современная отечественная стратегия противодействия коррупции опирается на достижения реформ в различных сферах общественных отношений. Так, результатом реализации административной реформы в России², направленной на формирование прозрачной системы органов исполнительной власти, стало принятие ряда нормативных правовых актов, ограничивающих вмешательство государства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов³.

В настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Новые задачи связаны с необходимостью перехода к следующему этапу антикоррупционной политики – системному и, как подчеркнуто в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., надлежащему осуществлению правовых мер. Еще не достигнута необходимая четкость и прозрач-

¹ Закон о противодействии коррупции принимался Государственной Думой в первом чтении в 1993, 1995, 1997, 2002 гг. Однако он так и не вступил в действие. Только в 2008 г. с целью законодательного обеспечения мероприятий по противодействию коррупции по инициативе Президента РФ были приняты Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции) (СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228), а также ряд первоочередных поправок в законодательные акты, направленных на совершенствование государственного управления в сфере предупреждения коррупции (см., например: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"» (СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6229); Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730).

² См.: Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.

³ Произошло упразднение части дублирующих и избыточных функций органов исполнительной власти; стали прорабатываться административные процедуры в целях рационализации исполнения государственных функций и оказания государственных услуг; осуществляется внедрение механизма внесудебного (досудебного) обжалования действий (бездействия) и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, проведение модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и многое другое в свете дальнейших институциональных преобразований в управленческой сфере.

ность управленческих процессов в исполнительной власти, которые включали бы понятные всем критерии и правила принятия решений, не подготовлены и не реализованы эффективные механизмы осуществления контроля и надзора¹. Требуется принятие мер по обеспечению единства принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах, усилению антикоррупционной профилактики, осуществлению мероприятий, нацеленных на минимизацию последствий коррупции.

Немалая часть задач напрямую связана с дальнейшим укреплением правопорядка и законности. На этом пути в Российской Федерации идет постоянное развитие правовых основ противодействия коррупции². Критерием общей эффективности нормативных правовых актов, принимаемых в этой сфере, может служить достижение той цели, которая поставлена в Национальной стратегии противодействия коррупции³, – искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Для этого недостаточно только придание юридической силы политически мотивированным решениям и формирование практики их применения. Вообще представляется ошибочной едва ли не общепринятая позиция рассматривать факт издания нормативного правового акта как решение проблемы⁴. *Правовые меры должны сочетаться с иными, неправовыми мерами противодействия коррупции, которые будут убеждать общество в ее пагубности и разрушительной силе.*

Правовые и неправовые методы исследования коррупции подтверждают сложность борьбы с этим социальным явлением. Промехам и упущениям в этой сфере в немалой степени способствует отсутствие необходимой теоретической базы. *Очевидна необходимость более широкого включения научного потенциала в процесс выработки решений в сфере борьбы с коррупцией.* Многие конкретные вопросы требуют проведения научных исследований по прогнозированию дальнейшего развития правового регулирования, формулированию предложений по совершенствованию законотворческой и правоприменительной практики.

¹ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

² См., например, проект федерального закона «О контроле за расходами», впервые опубликованный 14 марта 2012 г. на сайте «Российской газеты».

³ См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 (в ред. от 13 марта 2012 г.) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

⁴ По этому вопросу см.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 17–18, 22, 35.

Следует признать, что при большом количестве работ по проблемам коррупции¹ данная тема не утрачивает актуальности с точки зрения ее научного освоения. Это обусловливается сохранением глубоких социальных корней явления и в определенной мере отсутствием междисциплинарных исследований в системе общественных наук.

В юридической литературе эта тема долгое время изучалась преимущественно в уголовном праве. Так, в отечественной дореволюционной науке коррупция рассматривалась в рамках уголовно-правовой квалификации взяточничества (А.В. Лохвицкий, Н.А. Неклюдов, В.К. Случевский, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, В.Н. Ширяев, А.Я. Эстрин). В советской теории коррупция мало исследовалась, так как считалась явлением, чуждым социализму и присущим буржуазному обществу. Законодательство, главным образом уголовное, в идеологических целях ограничивалось использованием таких понятий, как взяточничество и злоупотребление служебным положением; при этом указанные преступления считались относительно редкими². Поэтому в юриспруденции (в частности, в работах А.И. Долговой, Н.Д. Дурманова, Н.Ф. Кузнецовой, С.В. Максимова) эта тематика была далеко не самой заметной.

Но и сегодня коррупция исследуется в основном как противоправное, в большей мере криминальное, явление, приносящее ущерб правовым ценностям, а потому требующее устранения, как правило, карательными методами. Такой ограниченный уголовно-правовой подход был подвергнут критике еще в 1995 г.³ В последние годы расширяются криминологические исследования⁴. В то же время социо-

¹ См.: Коррупция и взяточничество: аннотированная библиография российских изданий 1869–2002 гг. СПб., 2002; Андрианов В.Д. Указ. соч. С. 293–297; Шишкарёв С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010. С. 240–245 и др.

² См., например: Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. М., 2005.

³ Современный этап развития российского уголовного законодательства является традиционно советским, ибо в большей степени в нем используются уголовно-правовые меры борьбы со взяточничеством и коррупцией времен становления Советского государства и его уголовного права, а также иных эпох, когда в основу ответственности за проявления коррупции ложился принцип устрашения (см.: Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995. С. 44).

⁴ Выявляются криминологически значимые элементы, учет которых необходим для целей формирования и реализации антикоррупционной политики (определение коррупционных рисков; разрешение конфликта интересов на государственной службе; оптимизация практики привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений; и т. д.) (см.: Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты. М., 2009).

лого-правовые исследования в данной области представляются недостаточными.

Изыскания юристов, равно как и представителей других отраслей знания, нередко не учитывают в полной мере сложный, многообразный и постоянно эволюционирующий характер коррупции. Данный подход ограничивает в выявлении типичных ситуаций, категорий лиц, подверженных коррупции, условий эффективности как профилактических, так и карательных мер против коррупции. Задачи обеспечения результативной антикоррупционной политики обуславливают необходимость всестороннего подхода к этому явлению, который позволит «обосновать приоритеты, достичь концентрации весьма ограниченных ресурсов на наиболее перспективных направлениях и избежать мер, приводящих к обратному результату в силу подверженности коррупции самих субъектов борьбы с ней. Такая постановка вопроса явилась бы шагом к избавлению от иллюзий и инфляционных ожиданий от карательных подходов в отношении коррупции, что послужило бы стимулом к поиску альтернативных (экономических, социальных, административных и т. п.) мер»¹.

Достигнутый уровень научного анализа в данной сфере в полной мере находит отражение в подходах к *понятию коррупции*. Следует отметить, что, несмотря на всплеск интереса представителей различных научных дисциплин к теме коррупции в последнее десятилетие, именно понятийно-категориальный аппарат продолжает оставаться предметом самых острых дискуссий.

В римском праве термином *corrupture* обозначалась деятельность нескольких лиц, направленная на нарушение нормального хода судебного процесса или управления обществом². В наше время этим термином, как правило, обозначают злоупотребление должностным лицом своими полномочиями в целях личной выгоды. Зарубежные исследователи определяют это явление также как уклонение политических деятелей, сотрудников государственного аппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей в угоду личным, семейным или групповым

¹ Гольберт В.В., Костюковский Я.В., Прокопьев В.Н. Экссесс коррупции. Иркутск, 2006.

² Латинское слово *corrupture* имеет несколько значений: «повреждать желудок плохой пищей», «портить воду в закрытой таре», «расстраивать дела», «расточать состояние», «приводить в упадок нравы», «упускать возможности», «истощать источник», «истреблять насекомых», «поджигать имущество», «губить свободу», «обольщать женщин», «развращать молодежь», «искажать смысл», «фальсифицировать результаты», «унижать достоинство» (см.: Андрианов В.Д. Указ. соч. С. 11).

интересам в целях обогащения и повышения своего социального статуса¹.

В современной научной литературе представлено два основных подхода к определению понятия коррупции. В *широком смысле* это понятие охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах².

В *узком (собственно юридическом) смысле* коррупция рассматривается как совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление³.

В определении коррупции важно понимание ее социальной природы, что, как отмечается в литературе, позволит избежать излишней «юридизации» и в конечном счете мифологизации проблемы⁴.

Традиционно коррупция рассматривается как социально вредный феномен, находящийся вне пределов морального, правового, экономического, политического, институционального порядка общества. Такая позиция привлекательна своим безоговорочным неприятием коррупции. Однако нельзя не оценивать и фактическое состояние, при котором с противоположной точки зрения в коррупции усматривается органический элемент экономического, институционального и прочего порядка⁵. Коррупция, как уже отмечалось, есть по-

¹ См.: The New Institutional Economics of Corruption. L., 2004; Sung H.-E. Democracy and Political Corruption: A cross-National Comparison // Crime Law and Social Change (2004). Vol. 41, Issue 2. P. 179–193.

² Подробнее об этом см.: Ашавский Б. Международный кодекс поведения публичных должностных лиц // Чистые руки. 1999. № 2. С. 97–98; Бурлаков В.Н. Криминология: учебник для юрид. вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, С.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 317.

³ См. об этом подробнее: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: учебное пособие. М., 2002; Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2002. С. 369; Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 22.

⁴ См. об этом подробнее: Гишинский Я. Коррупция: теория и российская реальность // Актуальные проблемы трансформации социального пространства. СПб., 2004.

⁵ См.: Гольберт В.В., Костюковский Я.В., Прокопьев В.Н. Указ. соч.

рождение общества и общественных отношений. Общество определяет, что именно, при каких условиях и с какими последствиями рассматривается как коррупция.

Социальная конструкция коррупции предполагает: наличие множества фактов «продажности» различных должностных лиц; осознание этих фактов как социальной проблемы; реакцию государственных и общественных институтов, населения на явление коррупции; криминализацию некоторых форм коррупционной деятельности. В современном обществе коррупция тесно взаимосвязана с политическими, экономическими, культурологическими институтами, характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных практик, поддерживаемых с помощью социальных норм. Об институционализации коррупции, по мнению ученых, свидетельствует выполнение ею ряда социальных функций – организация административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих решений и др.¹

Таким образом, коррупция представляет собой реальную социальную действительность, отражает происходящие в обществе процессы, охватывает все общество в целом, является законченной институциональной системой и находится вне правовой модели социальной практики.

Коррупция в социальном значении представляет собой девиантное поведение, выражающееся в нелегитимном, вопреки интересам общества и других лиц, использовании имеющихся полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым обеспечивается благодаря статусу или фактическому положению².

Цель коррупционной деятельности – получение различного рода выгод, благ и преимуществ, поэтому с экономической точки зрения коррупция выражается в присвоении, пользовании и распоряжении публичной собственностью в личных, узкогрупповых или корпоративных интересах с возложением бремени покрытия возникающих издержек на публичного собственника – государство. Политэкономический аспект коррупции заключается в нелегитимном воздействии на ход экономических процессов³.

¹ См.: Гилинский Я. Указ. соч.

² См.: Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве // Право и безопасность. 2002. № 2–3.

³ См.: Экономическая теория: учебник для студентов вузов / под ред. В.Д. Камаева. М., 2002. С. 461–464.

В социально-политическом понимании коррупция воспринимается в качестве объективного показателя неэффективности системы государственного управления, степени зрелости гражданского общества.

Говоря о *юридической квалификации коррупции*, необходимо признавать наличие множества определений этого феномена¹. В современном международном праве постепенно устоялась широкая трактовка коррупции как корыстного служебного злоупотребления, которое не сводится только к подкупу государственных служащих.

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются. В большей части государств понятие коррупции раскрывается через составы отдельных правонарушений². Достаточно широко понятие коррупции трактуется в законодательстве США. Оно охватывает противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, публичных и частных структур как в самих Соединенных Штатах, так и за их пределами (параграф 371 титула 18 Свода законов США).

Еще один подход к определению коррупции используется в законодательстве Испании, когда помимо формально-юридических критериев в него включаются этические критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т. д. (Закон о мерах по реформированию гражданской службы от 2 августа 1984 г. № 30).

Законодательство Португалии к квалифицирующим признакам коррупции причисляет получение не только осязаемых (овеществленных), но и неосязаемых преимуществ и благ (ст. 335 Уголовного кодекса, ст. 16 и 17 Закона 1987 г. № 34 и др.).

В целом в законодательстве большинства стран мира можно отметить тенденцию к расширению понятия коррупции, которое вы-

¹ В Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией указывается, что «коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях». Аналогичное определение коррупции содержится в отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире: коррупция – это «злоупотребление государственной властью ради личной выгоды» (см.: Отчет Всемирного банка о мировом развитии. 1997. С. 123).

² Например, во Франции понятие коррупции охватывает совокупность примерно 20 составов уголовных преступлений. Они устанавливают такие квалифицирующие признаки, как предоставление необоснованных благ (ст. 432-14 Уголовного кодекса), неправомерное использование собственности либо доверия компании (ст. 425-4, 437-3, 460, 464 Закона о компаниях) и т. д. См. об этом подробнее: Donatella Della Porta, Yves Mény. *Démocratie et corruption en Europe. Découverte*, 1995; Yves Mény. *La corruption de la République*. Ed. Fayard, 1992.

ходит за пределы взяточничества и охватывает такие коррупционные проявления, как nepотизм (кумовство), патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств.

Отечественные доктринальные основы юридической квалификации коррупции характеризуются двумя основными подходами. Первый увязывает коррупцию в первую очередь с продажностью должностных лиц¹. Другой подход, получивший большее распространение и соответствующий общемировой законотворческой тенденции, предусматривает широкую трактовку коррупции. Она понимается как использование должностными лицами служебного положения в целях извлечения неправомерных, личных выгод материального или имущественного характера². Такая точка зрения представляется более предпочтительной, поскольку коррупция постоянно видоизменяется и совершенствуется, легко приспосабливаясь к обстановке, порождающей новые формы коррупционного поведения.

Анализ видов коррупционных деяний, закрепленных международными и национальными нормативными правовыми актами, позволяет сделать вывод о необходимости отражения в определении коррупции и другого аспекта этого явления – предоставления выгоды должностному лицу, сопровождаемого нарушением законности. К учету этого аспекта призывают и международные антикоррупционные конвенции. Так, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) признает

¹ Некоторые авторы определяют коррупцию как «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» (см., например: Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 501–502; Долгова А.И. Криминологические проблемы коррупции в России // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 151; Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1994. С. 279). Аналогичные определения см. также: Бурмистров И.А. Коррупция: ее сущность и меры предупреждения // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 229; Васильченко А.А. Уголовная ответственность и коррупция // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 357; Королева В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. М., 2001. С. 87; Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право. 2001. № 2. С. 99; Попов В.И. Коррупция в России: состояние и проблемы. М., 1996. С. 3.

² См., например: Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности (круглый стол) // Государство и право. 2002. № 1. С. 104; Кабанов П.А. Указ. соч. С. 7.

коррупцией просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового (ст. 2). Аналогичный подход реализован в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 15 ноября 2000 г.

Таким образом, к субъектам коррупции следует отнести и лиц, предпринимающих попытки к коррумпированию должностных лиц. В Уголовном кодексе РФ уже давно предусмотрены такие преступления, как получение взятки (ст. 290) и дача взятки (ст. 291). Подход, состоящий в выделении активного и пассивного подкупов, был воспринят и в отечественном законодательстве (ст. 1 Закона о противодействии коррупции).

В соответствии с названным законом коррупция – это:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Данный подход в целом соответствует международно-правовым актам, участницей которых является Российская Федерация. Указанные акты также идут по пути формулирования признаков отдельных деяний (подкупа должностных лиц, хищения, неправомерного присвоения или иного нецелевого использования имущества должностным лицом, злоупотребления влиянием в корыстных целях и др.). Рассматриваемый подход отражен и в доктринальных определениях коррупции¹.

¹ Коррупция – это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) либо предоставление названным лицам таких имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) (см.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 9).

В целом действующий Закон о противодействии коррупции дает широкое определение этому явлению, включая в разряд коррупционных не только «продажные», но и иные деяния (злоупотребления, не связанные с подкупом). В то же время реализуется и узкий подход, возводящий в этот ранг только корыстные мотивированные действия¹.

Коррупция, как неоднократно отмечалось, давно уже не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, nepотизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, вымогательство, злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов, так называемый блат и др.

Соответственно, приводятся различные классификации коррупции и коррупционной деятельности, например, различают коммерческое взяточничество и политическую коррупцию. Однако дать исчерпывающий перечень коррупционных видов деятельности невозможно.

Изучение коррупции в российской правовой науке не ограничивается рассмотрением уголовно-правовых ее проявлений. Существуют и иные деяния, за которые устанавливается административная и дисциплинарная ответственность, но они пока не охватываются современным легальным определением коррупции. В юридической науке достаточно много указаний на коррупционные проявления, которые по своему сущностному содержанию имеют характер коррупционного правонарушения, но не закрепляются в качестве такового. В качестве примеров можно указать: необоснованные требования о предоставлении информации, которые законом не предусмотрены; неправомерное предпочтение физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц при оказании публичных услуг; не предусмотренные законом преимущества при поступлении на государственную или муниципальную службу и при дальнейшем продвижении по службе; неформальные отношения обмена услугами. Этот перечень может быть продолжен.

Среди российских экспертов набирает силу еще одна трактовка коррупции – это «самый доходный системный бизнес в России»².

¹ См.: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1999.

² См., в частности, выступление К. Кабанова. URL: <http://lenta.ru/conf/kabanov>

Коррупция как системный бизнес невозможна без такого субъекта коррупционных отношений, как посредник. Однако при определении коррупции он зачастую упускается из виду, хотя посредничество с некоторых пор стало заметным видом криминального промысла. В России посредничество во взяточничестве было криминализировано совсем недавно – Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹.

Однозначная и завершенная легальная формулировка коррупции вряд ли возможна. Как показал анализ зарубежного законодательства, универсального определения коррупции, приемлемого для всех государств, не существует. Это объясняется многоликостью коррупции как социального явления. Полагаем возможным предложить дефиницию коррупции как *противоправного использования должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставления другими лицами такой выгоды, а также посредничества и иных форм содействия в совершении указанных деяний*. Это определение отражает широкий подход, имеет более универсальный характер, чем ранее известные², и может быть применено как в публичной, так и в частной сфере.

При постановке задачи выработки такого определения надо иметь в виду, что этот собирательный термин, как правило, не используется в репрессивном законодательстве, так как в нем применяется другой категориально-понятийный аппарат, связанный с конкретными составами коррупционной деятельности (взяточничество, подкуп и т. п.). В законодательстве некоторых стран, в частности Дании и Фин-

¹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714. Посредничеством во взяточничестве признается непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное способствование взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки. При этом карается и такая форма посредничества во взяточничестве, как обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

² См., например: International Handbook on the Economics of Corruption (Elgar Original Reference) by Susan Rose-Ackerman (2007); Controlling Corruption by Robert E. Klitgaard (1991), Corruption by Matthew Rudoy (2011); Political Corruption: Concepts and Contexts by Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (Sept. 17, 2001); Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск, 2002; Материалы конференции «Социология коррупции» (ИНИОН РАН, 20 марта 2003 г.); Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М., 2009.

ляндии, известных своими успехами в противодействии коррупции, такое понятие вообще не используется. Иначе говоря, прямая зависимость между наличием в законодательстве легальных определений коррупции и эффективностью антикоррупционных мер однозначно не прослеживается, но анализ показывает, что легальные определения коррупции, несомненно, способствуют борьбе с ней. Определение коррупции позволяет очертить сферу отношений как предметную область, на которую может быть направлена антикоррупционная государственная политика, где могут быть выбраны соответствующие средства и инструменты противодействия, прежде всего правовые.

Постоянное уточнение определения коррупции важно в целях его совершенствования, что предполагает неизменное обращение к анализу применения законодательства о противодействии коррупции. Даже самое безупречное законодательство имеет положительный эффект лишь в том случае, если оно последовательно и точно применяется. В актах применения норм права проявляются авторитет и сила государства, поэтому так важно обеспечить снижение коррупционной угрозы в процессе правоприменения.

Все государственные органы должны быть нацелены на совершенствование системы правоприменения, обеспечение эффективности реализации законов и иных правовых актов, полноценную реализацию полномочий органов и организаций в сферах публичного и частного права, защиту прав и законных интересов граждан. Это требует выработки особой системы показателей и индикаторов, иллюстрирующих эффективность реализации правовых норм¹.

Эффективность права не равна простой совокупности эффективности отдельных правовых норм и институтов, поскольку право не сводится к их сумме². Для обеспечения эффективности права необходимо постоянное проведение комплекса мероприятий юридического, социально-экономического, воспитательного характера. При реализации сугубо юридических мер необходим отбор тех правовых

¹ Представляет интерес введение в государственно-правовой оборот системы оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов (приказ Минэкономразвития России от 31 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // БНА. 2010. № 43), а также таких новых юридических технологий, как мониторинг правоприменения (Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930). См. также: Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009.

² См.: Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5–26.

средств, которые способствуют достижению поставленной цели. Это и научное обеспечение правотворчества, и новые процедуры реализации законов (административные регламенты, внесудебные процедуры разрешения конфликтов) и т. п.

Комплекс тех мероприятий, которые проводятся с использованием законодательного инструментария, целесообразно осуществлять последовательно, с периодическим «замером» эффективности результатов в процессе государственно-экспертного, научного, общественного и иных форм контроля и своевременным корректированием установленных правил управленческой деятельности. В связи с этим особую актуальность приобретает дальнейшее развитие методов юридического прогнозирования¹.

Следует признать, что существующие правовые механизмы и юридические технологии пока не превосходят стремительно совершенствующихся, масштабных, переходящих на более высокий «качественный» уровень проявлений коррупции. Необходимо совершенствование правовых мер противодействия коррупции в сочетании с другими мерами воздействия. Решение этой задачи – новый вызов, стоящий перед наукой. И от того, как она будет решена, во многом зависит эффективность борьбы с коррупцией.

Научно-правовые проблемы противодействия коррупции²

Научная традиция изучения проблем коррупции насчитывает не одно столетие. О коррупции писали древнекитайский историк Сыма Цянь и древнеримский историк Тацит, средневековый арабский философ Ибн Халдун и европейские мыслители Нового времени Никколо Макиавелли и Мишель Монтень, правоведы XVIII столетия Иеремия Бентам и Уильям Блэкстон. Эта традиция никогда не прерывалась, поскольку коррупция всегда сопровождала развитие государственных и общественных структур, о чем свидетельствует вся история законодательства: от Законов вавилонского царя Хаммурапи и древнеиндийских Законов Ману до законодательных актов последних лет.

¹ См., например: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

² Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

Следует признать, что при большом количестве работ по проблемам коррупции данная тема с точки зрения ее научно-правового освоения продолжает оставаться актуальной.

Коррупция постоянно эволюционирует. На современном этапе она характеризуется такой основной чертой, как универсальность. Коррупция существует во всех государствах вне зависимости от уровня социально-экономического и политического развития, проникает во все сферы государственной и общественной жизни, приобретает транснациональные формы.

В юридической литературе тема коррупции изучается, как и прежде, в основном в рамках доктрины уголовного права. В отечественной дореволюционной (А.В. Лохвицкий, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий) и советской науке (А.И. Долгова, Н.Д. Дурманов, Н.Ф. Кузнецова) она рассматривалась преимущественно в контексте с уголовно-правовой категорией «взяточничество».

В советской теории права проблема коррупции исследовалась слабо, так как считалась явлением, чуждым социализму и присущим главным образом буржуазному обществу. К этой теме редко обращались и в капиталистических государствах, что объяснялось стремлением скрыть «теневые» стороны государственного и общественного устройства.

В отечественных и зарубежных исследованиях коррупция понималась в основном как противоправное, в большей мере криминальное, явление, приносящее ущерб правовым ценностям, а потому требующее своего устранения, как правило, карательными методами.

В последние годы к теме коррупции проявляет все большее внимание криминология. Представители этой научной дисциплины выявляют криминологически значимые элементы, которые ранее не исследовались (определение коррупционных рисков; разрешение конфликта интересов на государственной службе; оптимизация практики привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений, и т. д.).

Развиваются, хотя и недостаточно, социолого-правовые исследования. В целом изыскания юристов, равно как и представителей других отраслей знания, не учитывают в полной мере сложный, многообразный и постоянно меняющийся (можно сказать, переменчивый) характер этого явления.

Необходимо преодолеть традиционные исследовательские подходы, что позволит обосновать новые приоритеты, достичь концентрации весьма ограниченных ресурсов на наиболее перспективных на-

правлениях, избежать мер, приводящих к обратному результату в силу подверженности коррупции самих субъектов борьбы с ней. Кроме того, такая постановка вопроса явилась бы шагом к избавлению от иллюзий и инфляционных ожиданий от карательных подходов в отношении коррупции, что послужило бы стимулом к поиску альтернативных – экономических, социальных, административных и других – мер.

Достигнутый уровень научного освоения этой сферы находит отражение в подходах к *понятию коррупции*. Следует отметить, что, несмотря на всплеск интереса представителей различных научных дисциплин к теме коррупции в последнее десятилетие, именно понятийно-категориальный аппарат продолжает оставаться предметом острых дискуссий.

В современной научной литературе представлено два основных подхода к определению понятия коррупции. В *узком (собственно юридическом) смысле* коррупция рассматривается как совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве Российской Федерации и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В *широком смысле* это понятие охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления.

В последние десятилетия в международно-правовых документах возобладал еще более широкий подход, который можно рассматривать как *универсальный*, поскольку он включает не только публичную, но и частную сферу.

На национальном уровне подходы к определению коррупции, как и степень влияния научных доктрин на их формирование, различаются.

В большей части государств под влиянием господствующих правовых доктрин возобладал узкий подход к легальному определению коррупции. Оно раскрывается через составы отдельных правонарушений. Например, во Франции понятие коррупции охватывает совокупность примерно 20 составов уголовных преступлений.

В Великобритании законодательство (в частности, Закон 1916 г. «О предупреждении коррупции») отражает обобщенное понятие «коррупционно направленное действие», сформированное доктриной и судебной практикой.

Более широкое понятие коррупции содержится в законодательстве США. Сформированное в основном под влиянием политической и

судебной практики, оно охватывает противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, публичных и частных структур как в самих Соединенных Штатах, так и за их пределами (см., например, параграф 371 титула 18 Свода законов США).

Показателен пример Испании, где возобладал широкий подход, сформулированный правовой наукой. Легальное определение коррупции в этой стране включает помимо формально-юридических критериев этические критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т. д. (Закон о мерах по реформированию гражданской службы от 2 августа 1984 г. № 30).

В целом нельзя не отметить несовершенство известных трактовок коррупции. Коррупция уже давно не сводится к разного рода взяточничеству и злоупотреблениям. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, корыстное злоупотребление властью или должностным положением и т. д.

Второй недостаток современных доктринальных и легальных определений коррупции сводится к тому, что они в основном по-прежнему ограничиваются ее уголовно-правовыми проявлениями, не включая другие проявления коррупции, за которые устанавливается административная, дисциплинарная и иные виды ответственности. В результате возникает ситуация, при которой одни проявления коррупции рассматриваются законом как преступления и административные правонарушения, а другие – как просто безнравственные проступки.

Впрочем, следует признать сложность разработки не только универсального определения коррупции, приемлемого для всех государств, но и завершенной и однозначной его доктринальной формулировки.

На первый взгляд, сама по себе постановка задачи разработки такого определения не имеет особой значимости, поскольку этот собирательный термин не используется в репрессивном законодательстве. В нем применяется другой категориально-понятийный аппарат, связанный с конкретными составами коррупционной деятельности (взяточничество, подкуп и т. п.). В законодательстве некоторых

стран с низким уровнем коррупции такое определение вообще не используется. Следовательно, нет прямой зависимости между наличием в законодательстве легальных определений коррупции и эффективностью антикоррупционных мер.

Анализ показывает, что легальные определения коррупции, несомненно, способствуют борьбе с ней. Определение коррупции позволяет очертить сферу отношений как предметную область, на которую может быть направлена антикоррупционная государственная политика, выбраны соответствующие средства и инструменты противодействия, в том числе правовые.

Мы полагаем, что решению таких задач противодействия коррупции соответствует следующее доктринальное определение: **коррупция – это противоправное использование должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставления другими лицами такой выгоды, а также посредничество и иные формы содействия в совершении указанных деяний.**

Следующая теоретико-правовая проблема – это реализация концепции мультиответственности, которая сложилась в основном под влиянием советской правовой науки, призывавшей к сочетанию различных методов правового и неправового воздействия (уголовного, административного, дисциплинарного, общественного и др.). Впоследствии эти идеи нашли отражение во многих антикоррупционных конвенциях.

Реализуемая в законодательстве многих государств, в том числе Российской Федерации, концепция, несомненно, оправдывает себя. Так, в России помимо уголовных санкций применяются меры административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности.

Однако единые подходы отсутствуют. Так, ГРЕКО (Группа государств против коррупции) указывает Испании на необходимость использования не только уголовных, но и других мер ответственности и в то же время призывает Россию к отказу от административной ответственности.

Возможно, такой выборочный подход вызван размытостью критериев разграничения уголовной и административной ответственности. В нашей стране примерно 20% составов правонарушений УК РФ и КоАП РФ являются параллельными, что само по себе может стать коррупциогенным фактором. Очевидно, что правовая наука должна сказать свое слово в решении этой проблемы.

Проблема мультиответственности не ограничивается сочетанием различных видов санкций. Она включает новый вопрос о применении мер ответственности за коррупционные деяния не только к физическим, но и к юридическим лицам. К этому призывают и Конвенция ООН против коррупции, и рекомендации ГРЕКО.

Следует отметить, что нормы о привлечении юридических лиц к уголовной ответственности содержатся в уголовных кодексах многих государств (Исландии, Норвегии, Китая, Литвы, Франции, Эстонии, Молдовы и др.).

Однако в ряде государств (в частности, в Германии и России) введение уголовной ответственности юридических лиц вступает в противоречие с действующими требованиями национального законодательства и традиционными уголовно-правовыми доктринами виновной ответственности. В России для введения уголовной ответственности юридических лиц необходимо изменение не только концепции уголовного законодательства, но и правовой доктрины. Нуждается в решении вопрос об определении субъектного состава, в частности о том, чьи действия (директора, бухгалтера, акционера, учредителя и т. д.) будут обуславливать причастность юридического лица к коррупционному преступлению. Следует предусмотреть и гарантии законных интересов добросовестных акционеров и сотрудников такого юридического лица.

В настоящее время законодатель ограничился лишь введением административной ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 19.28 КоАП РФ), предусматривая возможность наложения административного штрафа за коррупционные правонарушения юридических лиц в размере до 100 млн руб.

Еще одна ключевая научная проблема противодействия коррупции – повышение эффективности правового регулирования в этой сфере.

В Институте в 1960–1970-е гг. были разработаны классические общетеоретические труды по проблемам эффективности права. Но в последние годы эта тема ушла на второй план. Недостаточно не только теоретических, но и прикладных исследований, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Сейчас эта тема возрождается, что находит отражение и в методиках Оценки регулирующего воздействия, разработанных Минэкономразвития России, и в Индексе юридической защищенности, подготовленном при участии Института Фондом континентального права при Министерстве юстиции Франции.

Такие научные работы имеют большой научный потенциал, показывая суть и причины нерешенных проблем. Одна из них связана с

допустимостью и пределами государственного регулирования, в том числе в частной сфере.

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.

В России государственное регулирование противодействия коррупции в частной сфере пока развито слабо. В основном оно ограничивается вопросами государственных и муниципальных закупок и антимонопольного регулирования.

Тем временем многие государства существенно расширяют пределы своего вмешательства в частную сферу. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционные практики. Речь идет о Законе Сарбанса – 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.).

В российском законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма такой подход проявляется очень нерешительно. Очевидно, необходимо его распространить и на другие сферы коррупционного влияния.

Следующая проблема – сочетание правовых и неправовых методов регулирования. И те и другие имеют целью главным образом поддержание сложносоставных моделей поведения человека. Поэтому принципиально важно определить «водораздел» между применением разных форм социальной регуляции, установить, в каких случаях более оправданным является использование правовых механизмов, а в каких – неправовых.

Правовые и неправовые регуляторы тесно связаны между собой. Зависимость права от нравственности общепризнана. Однако данная формула применительно к проблеме борьбы с коррупцией нуждается в конкретизации. В частности, речь идет о кодексах этики. В последние

годы практика их принятия стала повсеместной. Они принимаются и государственными органами, и частными структурами. Общеизвестно, что они могут усилить эффективность правовых средств, но только при условии, что они имеют не абстрактное, а четкое целевое содержание, отражающее особенности их применения; если они дополняют, а не дублируют и не подменяют правовые нормы.

В законодательстве зарубежных государств, прежде всего Великобритании и США, все более отчетливо проявляется тенденция к понуждению частных компаний к «этическому сговору» – к отказу от ведения дел с теми компаниями, которые были замешаны в коррупционных скандалах.

Набирает силу и тенденция применения антикоррупционных стандартов поведения публичных должностных лиц к субъектам оказания социально значимых услуг. В настоящее время их распространение в основном носит неупорядоченный характер и не учитывает правовой статус лиц, на которых они распространяются. Так, в Российской Федерации Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» антикоррупционные ограничения установлены в отношении медицинских работников и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности. При этом законодатель не наделяет их теми гарантиями и привилегиями, которые принадлежат государственным служащим. Такие процессы, несомненно, требуют научного осмысления и обобщения.

Помимо общетеоретических необходимы исследования прикладных проблем, связанных, например, с обеспечением координации международно-правовых средств противодействия коррупции на региональном и универсальном уровнях. Сегодня как никогда необходима большая согласованность в огромном массиве международных документов, которые часто конкурируют между собой.

Более глубокий научный анализ следует осуществлять в области исследования природы международно-правовых актов, поскольку она влияет на механизмы их имплементации. Разная правовая природа конвенционных актов (международных договоров) и актов «мягкого права» (рекомендаций, деклараций и т. д.) настоятельно требует различных механизмов их имплементации в национально-правовых системах. В научной литературе поставленные вопросы решаются пока весьма робко.

Очевидно, что государства ЕврАзЭС будут унифицировать свои подходы в сфере противодействия коррупции, в том числе путем

заклучения межведомственных договоров. Однако особенности инкорпорации этой разновидности международных договоров в правовые системы отдельных государств ЕврАзЭС, как это ни странно, до настоящего времени с достаточной полнотой еще не исследованы. Несомненным прорывом в исследовании этой темы стала вышедшая в Институте монография под редакцией профессора О.И. Тиунова.

Необходимо усиление возможностей международных организаций в имплементации принимаемых ими документов. В частности, в целях усиления авторитета рекомендаций ГРЕКО и их более полной реализации в странах ЕврАзЭС целесообразно создать субсидиарный (дополнительный) механизм мониторинга международно-правовых обязательств в рамках и силами входящих в него государств. Это позволит не только учесть действующие в регионе общие правовые традиции, но и сформировать международно-правовую основу для решения новых проблем, которые могут появиться в ходе реализации проекта Единого экономического пространства.

Ощутимых успехов в борьбе с коррупцией возможно добиться, совершенствуя традиционные и применяя *современные юридические технологии*.

Нуждаются в обновлении традиционные технологии, например юридическая техника. В ней должны быть более широко использованы приемы нейролингвистической техники (как в США), усиливающие воздействие юридических текстов на сознание, в том числе на укоренение неприятия моделей коррупционного поведения. Требуется расширение возможностей использования информационных ресурсов (IT-технологий, справочно-информационных правовых баз и т. д.) и углубление межведомственного информационного взаимодействия.

Остается нерешенной проблема соотношения разных видов экспертиз, осуществляемых в рамках традиционных и современных юридических технологий. В частности, речь идет о соотношении общеправовой и антикоррупционной экспертиз, что порождает столкновения ведомственных интересов. Известно, что Министерство юстиции РФ очень многое делает для обеспечения качества текстов нормативных правовых актов и часто сталкивается с проблемами методического характера.

Следует развивать такие новые технологии, как правовая диагностика коррупционных рисков, позволяющая не только выявлять некачественное законодательство и зоны повышенного риска, но и

проводить оценку экономических и социальных причин коррупции. Эти технологии уже апробированы не только на общенациональном, но и на региональном уровне. Одна из них была разработана Институтом для Калужской области. В Ульяновской области создана своя методика выявления зон повышенного коррупционного риска в деятельности исполнительных органов государственной власти.

Стоит отметить, что науке следует более широко фокусировать свои исследования на региональном уровне, не ограничиваясь сферой Федерации.

Ценными с научной и практической точек зрения являются материалы, полученные Институтом в процессе исследования практики реализации региональных программ противодействия коррупции. Так, выявлен целый спектр проблем, вызванных несоответствием региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству в диапазоне от терминологических разночтений до прямых противоречий.

Прямым нарушением федерального законодательства является, например, обязывание органов местного самоуправления финансировать отдельные антикоррупционные мероприятия, реализуемые региональными органами. В некоторых регионах, в частности в Калужской области, отмечены профессиональные ошибки лиц, ответственных за реализацию региональных программ противодействия коррупции (так, допускаются высказывания о том, что реализация антикоррупционных мер не относится к ведению субъектов Российской Федерации).

В качестве передовых практик следует отметить региональные программы Республики Татарстан и Ульяновской области. В этих субъектах Российской Федерации сформированы специализированные органы противодействия коррупции; активно реализуются профилактические мероприятия на ведомственном уровне и в муниципальных образованиях; обеспечиваются доступность и открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; налажена методическая работа по обеспечению противодействия коррупции; внедряется система добровольного тестирования граждан, претендующих на замещение государственных и муниципальных должностей, и т. д.

Особого изучения требует формирующееся в России так называемое регламентное право. Массив регламентных актов насчитывает более 10 тыс., включая 540 федеральных. Регламенты как средство

упорядочения деятельности государственных органов, снижения возможностей усмотрения чиновников, обеспечения прозрачности и определенности действий чиновников требуют изучения не только в рамках административного права. Необходимо привлечение представителей и других юридических специальностей, в частности теории права, поскольку правовая наука должна дать ответы на вопросы о понятии, структуре регламентных норм, видах регламентных актов и их особенностях.

Комплексный подход к исследованию такого рода проблем осуществлен в крупных монографических исследованиях, подготовленных Институтом: в двухтомном издании «Административная реформа в России» под редакцией С.Е. Нарышкина (2006 г.), в книге «Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта» под редакцией Ж. Марку и Т.Я. Хабриевой, опубликованной в 2011–2012 гг. в России и Франции на русском и французском языках.

В завершение целесообразно презентовать исследовательский проект, посвященный созданию программы Международного научного мониторинга проявлений коррупции. Он будет основан на междисциплинарном научном подходе к выявлению уровня коррупции, сочетающем методы юридической, экономической, социологической, политологической и других наук, что позволит учитывать объективные, научно подтвержденные показатели в отличие от некоторых существующих оценок уровня коррупции, методики составления которых не вполне ясны, а порой вызывают сомнения.

В частности, предлагается использовать юридические показатели, раскрывающие уровень развития антикоррупционного законодательства, практики его применения, в том числе в рамках уголовной и иной статистики правоохранительных органов.

Экономические индикаторы помогут в выявлении реальных масштабов коррупционных проявлений и их влияния на общественное развитие.

Той же цели послужат социологические индикаторы, направленные на изучение как минимум трех групп: населения в целом, профессионального юридического и правозащитного сообществ и предпринимателей.

Будут использоваться и показатели международных организаций, в частности Всемирного банка, «Транспэрэнси Интернешнл», «Уолл-стрит джорнэл» и других, что позволит повысить уровень полноты и объективности показателей создаваемого Международного научного мониторинга.

Уровень коррупции, существующий в той или иной стране, – Индекс коррупции – будет рассчитываться по общей сумме всех показателей. Такой подход направлен на исключение произвольных и необъективных оценок, которые могут исказить истинное положение дел.

Таким образом, научно обоснованный мониторинг способен вовремя выявлять коррупционные риски и их масштабность, а также сбои в правоприменительной практике, открывающие возможности для проявлений коррупции.

Кроме того, Международный научный мониторинг проявлений коррупции нацелен на определение не только статистики, но и динамики развития этого социального явления (ее падения и роста в сравнении с предшествующим годом), что даст возможность своевременно предпринимать меры по корректировке законодательства и правоприменительной практики.

Безусловно, решение такой масштабной задачи, как создание Международного научного мониторинга проявлений коррупции, без участия зарубежных ученых и специалистов в области противодействия коррупции невозможно. Форум, несомненно, поможет в единении наших усилий.

О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности¹

В 2011–2012 гг. Институт законодательства и сравнительного правоведения по поручению Руководителя Администрации Президента РФ, председателя президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции провел анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ.

Отправной точкой в исследовании стал базовый подход, закрепленный в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460. Данный подход предполагает реализацию системы последовательных мер, требующих согласованных действий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

¹ Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58–67. В соавторстве с Л.В. Андриченко, А.М. Цириным.

Эмпирические исследования были проведены в ряде субъектов РФ¹, что позволило получить целостное представление о реализации антикоррупционной политики на региональном уровне. В рамках выездных исследований осуществлялся также выборочный анализ практики реализации программ противодействия коррупции муниципальных образований (на примере поселений, муниципальных районов и городских округов).

Исследовались нормативное правовое обеспечение реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ, институциональные основы региональных программ противодействия коррупции, соотношение региональных и муниципальных антикоррупционных программ, реализация программ в наиболее коррупциогенных сферах государственного управления, организация профилактической работы. Кроме того, анализировались информационные и кадровые аспекты реализации программ, а также практика проведения антикоррупционного мониторинга в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Проводился также социологический мониторинг реализации региональных программ противодействия коррупции.

Цель исследований заключалась в выявлении типичных, в первую очередь юридических, недостатков и ошибок в осуществлении антикоррупционной деятельности субъектов РФ, а также в формулировании предложений по ее совершенствованию. Конкретные задачи были связаны как с обобщением правовых норм, критическим осмыслением содержания региональных программ противодействия коррупции, так и с детектированием отдельных, наиболее коррупциогенных сфер государственного управления.

Методика изучения строилась на анализе не только специального законодательства в сфере противодействия коррупции, но и правоприменительной практики в отношении программных мероприятий и общесистемных антикоррупционных мер. Это позволило сосредоточить внимание как на общеправовых проблемах, так и на проблемах содержательного характера. Особенностью методики стал переход от сугубо текстуального анализа программ противодействия коррупции к практическим аспектам их реализации: документообороту, взаимодействию с федеральными и муниципальными органами власти, институтами гражданского общества; к информационным и кадровым ресурсам, учету мнений граждан, государственных служащих и предпринимателей о реализации программ.

¹ Астраханская, Липецкая, Вологодская, Тюменская области, Ставропольский край, Республика Саха (Якутия).

Проведенный анализ показал, что органы государственной власти субъектов РФ осуществляют значительную работу по формированию правовых организационных и информационных механизмов противодействия коррупции. Так, в субъектах РФ разработано и принято законодательство субъектов РФ в сфере противодействия коррупции, в целом соответствующее международным стандартам и федеральным нормам и принципам, приняты и реализуются программы и планы противодействия коррупции в субъектах РФ и в муниципальных образованиях, сформированы институциональные основы противодействия коррупции, внедряются унифицированные стандарты антикоррупционного поведения в системе государственной гражданской службы субъектов РФ и муниципальной службы. Кроме того, осуществляются взаимодействие и координация с территориальными органами федеральных органов государственной власти и органами местного самоуправления, обеспечивается доступ населения к информации о деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов, мониторинг антикоррупционного законодательства субъектов РФ.

В целом антикоррупционная деятельность субъектов РФ ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции. Можно констатировать, что существует устойчивая тенденция к формированию комплексного самостоятельного направления государственной региональной политики.

Опыт Республики Татарстан и Ульяновской области следует расценивать как передовой: сформированы специализированные органы противодействия коррупции, активно реализуются профилактические мероприятия на ведомственном уровне и в муниципальных образованиях, обеспечиваются доступность и открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, налажена методическая работа по обеспечению противодействия коррупции, внедряется система добровольного тестирования граждан, претендующих на замещение государственной и муниципальной должности, а также государственных и муниципальных служащих и т. п.

Вместе с тем проведенное исследование выявило проблемы общеправового и содержательного характера, вызванные не только погрешностями регионального законодателя, но и профессиональными

ошибками лиц, ответственных за реализацию региональных программ противодействия коррупции. В качестве примера можно привести высказывания некоторых руководителей о том, что реализация антикоррупционных мер не относится к ведению субъектов РФ и что повышение квалификации муниципальных служащих по вопросам противодействия коррупции не входит в компетенцию субъекта РФ и не должно осуществляться за счет его бюджета.

Распространенной ошибкой регионального законодателя является дублирование федеральных норм. Практика буквального воспроизведения в региональном законодательстве федеральных положений при отсутствии специфических региональных норм порочна. Почти повсеместно можно обнаружить воспроизведение в региональных законах положений о мерах по профилактике коррупции, повторение основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. Хотя и в том и в другом случае воспроизведение федеральных норм без учета региональной специфики, а также объема и содержания компетенции региональных органов не является эффективным. Причины такого положения кроются в отсутствии квалифицированных кадров, добросовестных профессиональных заблуждениях¹.

Ключ решения основных проблем не в гонке за количеством принимаемых актов, а в обеспечении правильного соотношения федеральных и региональных актов, правового регулирования с помощью региональных законов и подзаконных актов субъектов Федерации и, наконец, в оптимизации самой «технологии» подготовки и принятия нормативных правовых актов².

¹ Так, в ст. 5 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике» отмечается, что субъектами антикоррупционной политики в Кабардино-Балкарской Республике являются в числе прочих государственные органы, на которые возлагаются отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики. Эта формулировка – прямое воспроизведение норм ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», однако для регионального законодательства она представляется некорректной, поскольку к государственным органам могут относиться не только государственные органы субъектов РФ, но и федеральные государственные органы, на которые субъекты Федерации не могут возлагать каких-либо полномочий. Задача региональных правотворческих органов состоит не в дублировании положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а в развитии и конкретизации их в собственных правовых актах.

² В данном случае важную роль играет планирование правотворческой работы в субъектах РФ, так как программы и планы правотворческой деятельности в значительной степени способствуют преодолению излишней поспешности в принятии

Необходимо также отметить избыточность декларативных норм. Программы противодействия коррупции в субъектах Федерации должны носить в основном административно-правоприменительный характер, что уже исключает необходимость присутствия декларативных положений. Оперирование излишне общими, абстрактными положениями, когда требуется детальное правовое регулирование, снижает действенность их применения; отсутствие результативного механизма реализации норм, предусмотренных в программах, делает их во многом уже изначально «мертворожденными»¹.

Основные проблемы находятся в сфере соблюдения общеправовых подходов, установленных законодательством и закрепленных в программах. Они обусловлены недостаточно выраженной доминантой воздействия федерального законодательства, проявляющейся в несоблюдении принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству в диапазоне от терминологических разночтений до прямого нарушения. Например, в закрепленном в Законе Республики Хакасия от 4 мая 2009 г. № 28-ЗРХ «О противодействии коррупции в Республике Хакасия» понятии антикоррупционной экспертизы названа только экспертиза проектов документов. Отсутствует четкое указание на объект антикоррупционной экспертизы – нормативный правовой акт или его проект. Такое определение антикоррупционной экспертизы не просто терминологическая ошибка, оно позволяет сужать субъектам РФ свою антикоррупционную деятельность, снижает уровень реализации федеральной антикоррупционной политики в субъектах РФ.

Прямым нарушением федерального законодательства является обязывание органов местного самоуправления финансировать отдельные антикоррупционные мероприятия, реализуемые региональ-

актов субъектов Федерации, не всегда обоснованной зависимости темы акта от «сиюминутных обстоятельств», текущего момента (см. об этом подробнее: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Планирование правотворческой работы в субъектах Российской Федерации // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 49–59). Кроме того, правовое прогнозирование является важнейшим инструментом обеспечения надлежащего качества законодательных актов и эффективного правового регулирования в целом (см., например: Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Технология и техника правового прогнозирования // Юридическая техника / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2010. С. 13–24).

¹ См., например, постановление Правительства Республики Дагестан от 11 ноября 2011 г. № 400 «Об утверждении республиканской целевой программы “О противодействии коррупции в Республике Дагестан на 2012–2014 годы”», постановление Правительства Республики Калмыкия от 12 января 2012 г. № 3 «О республиканской целевой программе “Противодействие коррупции в Республике Калмыкия на 2012 год”».

ными органами¹. В результате органам местного самоуправления навязываются дополнительные полномочия, не обусловленные федеральным законодательством. Такое регулирование не только ломает сложившуюся нормативно-правовую модель разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления, но и возвращает нас ко времени администрирования органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ, приводит к нарушению самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, предоставленной им Конституцией РФ.

Весьма распространенной ошибкой является установление в региональном законодательстве по противодействию коррупции отсылки к нормативному правовому акту субъекта РФ, несмотря на то что имеется вступивший в силу нормативный правовой акт федерального уровня с аналогичным предметом регулирования. Наличие судебной практики по указанным проблемам пока не исключает их повторения в нормативных правовых актах других субъектов Федерации². Отмеченные дефекты связаны, прежде всего, со следующими общими причинами.

1. *Опережающее регулирование.* В большинстве субъектов РФ законодательство о противодействии коррупции развивалось со значительным опережением федерального уровня правового регулирования. И хотя проводится обширная работа по приведению его в соответствие с федеральным законодательством, во многих субъектах

¹ Так, в Краевой целевой программе «Противодействие коррупции в сфере деятельности органов исполнительной власти Ставропольского края на 2010–2014 годы» (утверждена постановлением Правительства Ставропольского края от 21 апреля 2010 г. № 121-п) установлено, что прогнозируемый объем финансирования Программы за счет средств бюджетов муниципальных районов и городских округов Ставропольского края составит 13 896 тыс. руб., что прямо противоречит требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 18).

² Несмотря на решение Верховного суда Республики Тыва от 23 сентября 2009 г. № 3-100 «О признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Тыва “О мерах по противодействию коррупции”», в котором установлено, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится в порядке и согласно методике, определенным Правительством РФ, а не в соответствии с нормативным правовым актом субъекта РФ, аналогичное нарушение имеет место и в Законе Республики Башкортостан от 13 июля 2009 г. № 145-З «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан» (п. 2 ст. 8).

РФ не упорядочены процедуры приведения региональных программ противодействия коррупции в соответствие с федеральными законодательными нормами. Нередко программы длительное время не обновляются и не актуализируются, что не способствует адекватному и своевременному реагированию на изменение ситуации.

2. *Отсутствие синхронности* в развитии антикоррупционного законодательства РФ и его субъектов, что не может положительно сказаться на результативности противостояния коррупционным отношениям.

3. *Несогласованность* норм различных видов нормативных правовых актов субъектов Федерации, в которых устанавливаются меры по противодействию коррупции. Наиболее часты случаи несогласованности в определении сроков реализации, основных исполнителей, ответственных органов за реализацию мероприятий программ (Мурманская и Липецкая области, Ставропольский край).

Среди *проблем содержательного характера*, связанных с необходимостью эффективного правового воздействия на указанные отношения, наиболее распространены следующие.

1. В связи с несоблюдением принципа соотношения законодательства субъектов РФ с федеральным законодательством появляются «островки регионального законодательства», посредством которых субъекты РФ захватывают новые полномочия, лежащие вне сферы установленной для них компетенции. Такое регулирование вопросов противодействия коррупции нарушает системный подход к регламентации отношений в сфере противодействия коррупции, способствует возникновению коллизий, споров, в том числе судебного характера.

2. Ориентированность комплекса профилактических мер в большей степени на их выполнение в рамках внутреннего контроля, т. е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность профилактики. В результате нарушается базовый правовой принцип транспарентности при установлении механизмов отчетности органов государственной власти в сфере противодействия коррупции. При сочетании данного недостатка с отсутствием или декларативностью норм, регламентирующих вопросы, связанные с механизмом общественного контроля, который играет существенную роль в комплексе общесоциальных мер профилактики коррупции, реализация программных мероприятий приобретает формализованный характер.

3. Отсутствие универсальных подходов к определению оценок результативности реализации программных мероприятий. Несмотря

на реализацию одних и тех же мероприятий, на уровне субъектов РФ отсутствует единообразный подход к определению эффективности программ по противодействию коррупции (индикаторы и показатели эффективности программ). Во многих субъектах РФ качественные и количественные показатели используются без анализа причин коррупционного поведения. Показатели ожидаемой эффективности основываются на предположении соответствующих результатов (Ставропольский край, Республика Дагестан). Такой подход не учитывает объективных критериев эффективности реализации программ и заложенных в них мероприятий. В нормативных правовых актах большинства субъектов РФ, устанавливающих систему рейтинговой оценки эффективности работы элементов организационной структуры, отсутствуют показатели по противодействию коррупции. Следует обратить внимание на недостаточность либо отсутствие в субъектах РФ методик оценки эффективности выявления и профилактики коррупционных рисков в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления муниципальных образований (исключение составляют Республика Татарстан и Ульяновская область).

4. Неразработанность (кроме Ульяновской области) на уровне ведомственных нормативных правовых актов стандартов антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих соответствующих ведомств.

5. Отсутствие банков данных зон повышенного коррупционного риска и коррупционных практик в субъектах Федерации.

6. Наделение непрофильных структур «сопутствующими» полномочиями в сфере противодействия коррупции, что снижает эффективность их деятельности.

При совершенствовании институциональных основ реализации региональных программ противодействия коррупции необходимо устранение *недостатков общеправового характера*:

- ориентированности на многосубъектную институциональную основу противодействия коррупции, в то время как международные антикоррупционные стандарты ориентируют на специализацию органов власти в данной сфере;

- неопределенности круга субъектов, ответственных за исполнение конкретных программных мероприятий, что может привести к несоразмерному финансированию антикоррупционных мероприятий, дублированию полномочий органов власти, возложению на них повышенной нагрузки;

- нарушения правового принципа открытости при формировании антикоррупционных советов и комиссий;
- отсутствия координации и взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

К проблемам содержательного характера, связанным с необходимостью эффективного организационного обеспечения реализации региональных программ противодействия коррупции, относятся следующие:

- дефицит квалифицированных кадров, в том числе для обеспечения функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов и осуществления антикоррупционной экспертизы;
- несогласованность методического обеспечения антикоррупционной работы органов местного самоуправления «по линии» администрации субъекта РФ и территориальных управлений федеральных государственных органов;
- нарушение принципа координации в отношении органов местного самоуправления (например, требований ст. 6 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Ставропольский край));
- вторжение органов государственной власти субъектов РФ в полномочия органов местного самоуправления (республики Дагестан и Ингушетия);
- закрепление в императивном порядке органов местного самоуправления в качестве соисполнителей по реализации и финансовому обеспечению антикоррупционных программ субъектов РФ (Ставропольский край, Липецкая область);
- «излишняя опека» органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти субъектов РФ, что противоречит принципиальным основам взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления (Тюменская область);
- недостаточность методической помощи органам местного самоуправления, подмена методической помощи органам местного самоуправления их администрированием (большинство субъектов РФ).

Наряду с указанными общеправовыми и содержательными проблемами реализации региональных программ противодействия коррупции следует выделить *инфраструктурные проблемы*, а именно:

- практически полное (исключение составляют Воронежская, Ивановская, Орловская и Тульская области) отсутствие взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность;

- трудности в формировании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, обусловленные отсутствием достаточного количества специалистов в области государственной и муниципальной службы. Данная проблема проявляется особенно остро в сельских поселениях;

- отсутствие единых подходов по вопросу компенсации транспортных и иных расходов независимым экспертам, связанных с их участием в заседаниях указанных комиссий, что влечет «замкнутость» работы комиссий;

- недостаточный уровень информационно-технического обеспечения работы комиссий.

Больше всего проблем возникает в сфере декларирования государственными гражданскими служащими субъектов РФ и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера. Проведенное исследование выявило ряд недостатков общеправового характера:

- не выработаны правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера супруга (супруги) в разных жизненных ситуациях;

- не урегулирован порядок размещения сведений о доходах этих лиц на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации;

- отсутствует регламентация порядка предоставления сведений о доходах средствам массовой информации для опубликования.

Распространенной ошибкой является закрепление в качестве единственного основания для проверки достоверности представленных сведений решения главы региона (Липецкая область), что позволяет не принимать во внимание информацию компетентных государственных органов (в данном случае прокуратуры) о возможных нарушениях.

Деятельность комиссий по урегулированию конфликтов интересов направлена на снижение коррупции в работе государственных и муниципальных органов и способствует повышению доверия граждан к власти. В то же время анализ практики организации и деятельности

комиссий в субъектах Федерации и муниципальных образованиях позволил выявить проблемы, связанные с их функционированием.

Несмотря на то что вопросы формирования, обучения и использования резервов управленческих кадров государственных гражданских и муниципальных служащих рассматриваются как одно из основных направлений противодействия коррупции, в программах противодействия коррупции большинства субъектов Федерации им не уделяется должного внимания. Вместе с тем кадровая составляющая является ключевым аспектом совершенствования качества оказания государственных и муниципальных услуг.

На региональном уровне необходимо обеспечить прозрачность процедур по формированию, обучению и использованию резервов управленческих кадров, в том числе через публикацию и открытое обсуждение в общедоступной сети Интернет. В то же время такие механизмы должны быть ограничены жесткими нормативами мер по защите персональных данных граждан. Решение этих вопросов в федеральном законодательстве снизит остроту проблем в применении антикоррупционного законодательства органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Проведенное исследование позволило сформулировать *предложения-рекомендации* по каждому из обозначенных блоков вопросов.

1. В сфере нормативно-правового обеспечения реализации региональных программ противодействия коррупции:

а) необходимо более активно использовать инструментарий федерального регулирования, в частности:

- установить дифференцированные подходы к определению компетенции органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов) в области противодействия коррупции;

- определить сроки учета замечаний независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

- выработать правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера супруга (супруги) в разных жизненных ситуациях;

- урегулировать порядок размещения сведений о доходах на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации;

- определить порядок предоставления сведений о доходах сред-ствам массовой информации для опубликования;

- унифицировать порядок утверждения комплексных долгосрочных целевых программ противодействия коррупции в субъектах РФ, обеспечив участие в принятии этих программ, а также в осуществлении контроля за их исполнением законодательных органов субъектов РФ;

б) субъектам РФ может быть рекомендовано:

- развивать общеправовые подходы, закрепленные в федеральном законодательстве о противодействии коррупции, обеспечив доминанту федерального законодательства;

- соблюдать базовый правовой принцип транспарентности при установлении механизмов отчетности в сфере реализации программ;

- отказаться от использования декларативных норм в программах исходя из того, что каждое положение, содержащее конкретную меру противодействия коррупции, должно быть снабжено механизмом реализации;

- учитывать региональную специфику при подготовке и корректировке программ противодействия коррупции в субъектах РФ;

- упорядочить процедуры приведения региональных программ противодействия коррупции в соответствие с федеральными законодательными нормами;

- универсализировать подходы к определению оценок результативности реализации программных мероприятий.

2. В области институциональных основ противодействия коррупции требуется:

- усилить образовательную составляющую реализации региональных антикоррупционных программ;

- дополнительно координировать методическое обеспечение противодействия коррупции в органах местного самоуправления;

- в поселениях с незначительным составом муниципальных служащих делегировать функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений;

- координировать действия субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции;

- обеспечить включение представителей институтов гражданского общества в состав антикоррупционных советов и комиссий.

3. В сфере профилактики коррупционных правонарушений следует:

- уточнить на федеральном уровне требования к порядку формирования комиссий в субъектах РФ, определению прав и обязанностей членов комиссий, организации их деятельности;

- рассмотреть вопрос о расширении перечня оснований для проведения заседаний комиссий, включив в него обращения средств массовой информации, которые могут стать инициаторами осуществления подобных проверок в силу основной специфики своей деятельности, связанной с информированием местного населения о насущных проблемах жизнедеятельности региона;

- рассмотреть предложение о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций;

- усилить взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ с юридическими и физическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность. За основу может быть взята практика Воронежской, Орловской и Тульской областей по заключению с указанными лицами соответствующих соглашений о взаимодействии.

4. В области кадрового обеспечения реализации программ представляется необходимым:

- создать центры тестирования государственных гражданских служащих (в качестве образца можно использовать подобный центр, действующий в Республике Саха (Якутия));

- разработать систему тестирования всех кандидатов в соответствии с утвержденными критериями отбора, в том числе предусмотрев добровольное тестирование на полиграфе (за образец предлагается взять пример Республики Татарстан);

- развивать институт наставничества в системе государственной и муниципальной службы;

- предусмотреть различные варианты включения в резерв управленческих кадров, при этом технология по каждому из вариантов должна гарантировать равенство возможностей попадания в резерв;

- проводить ротацию по должностям руководящего состава, а также по должностям, наиболее подверженным коррупционному риску, и установить ограничение срока пребывания на должности до четырех-пяти лет с последующей ротацией;

- регламентировать требования на каждый вид должностей в соответствующих органах государственной власти, местного самоуправления, в организациях, включая установление определенного минимального уровня образования, минимального опыта работы с четким указанием перечня должностей, на которых должен проработать кандидат в течение строго установленного срока, а также крите-

рии, вытекающие из специфики должности, на которую заявлен резервист;

- обозначить исчерпывающий перечень компетенций (теоретических знаний и практических умений), которыми должен обладать кандидат. С этой целью могут быть использованы информационные технологии, при помощи которых возможно создать тестовую систему для проверки претендентов. Основное требование к такой системе: она должна быть едина и действовать как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровне. Перечень вопросов должен быть в открытом доступе на сайте органа исполнительной власти субъекта Федерации;

- создать систему дистанционного отбора в резерв посредством тестирования компетенций с распределением точек доступа в соответствующих органах государственной власти и местного самоуправления. Все вводимые данные должны направляться в единый центр субъекта Федерации для обработки. В целях обеспечения корректной работы системы тестирования на местах точки доступа должны быть оборудованы соответствующими средствами контроля.

Проблемы реализации антикоррупционных мероприятий в субъектах РФ во многом обусловлены и недостаточным развитием методического обеспечения, наибольшая потребность в развитии которого наблюдается в отношении:

- организации профилактических мероприятий в системе государственной и муниципальной службы (по вопросам организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; по вопросам формирования и использования кадрового резерва);

- осуществления антикоррупционного мониторинга;

- оценки эффективности выявления и профилактики коррупционных рисков в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

На федеральном уровне целесообразна разработка единой методики определения основных индикаторов и показателей эффективности программ, что позволит дать более объективную оценку их результативности. Представляется необходимым акцентировать внимание на развитии научных исследований в сфере противодействия коррупции не только в целях выявления глубинных причин, но и разработки инновационно-правовых методов борьбы с ней.

В завершение следует отметить, что эффективность применения программ противодействия коррупции в субъектах РФ напрямую

зависит от реализации общесистемных мер, предусмотренных федеральным законодательством, в том числе заложенных в рамках административной реформы. Речь идет о таких мерах, как деперсонализация взаимодействия граждан и чиновников, внедрение многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, прозрачность деятельности органов исполнительной власти, комфортность предоставления государственных услуг, модернизация системы информационного обеспечения и др.

Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику¹

1. Противодействие коррупции и привлечение инвестиций

Открывая заседание Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 30 октября 2013 г., В.В. Путин указал на наличие прямой зависимости между инвестиционной привлекательностью государства и противодействием коррупции².

Осуществляя капиталовложение, инвестор рассчитывает и размер издержек (затрат), связанных с осуществлением вложений. К таким затратам могут быть отнесены расходы:

- связанные с учреждением юридического лица на территории принимающего государства;
- понесенные в связи с регистрацией прав на недвижимое и/или иное имущество, подлежащее регистрации на территории принимающего государства;
- понесенные в связи с получением необходимых разрешений (лицензий), необходимых для ведения соответствующего вида предпринимательской деятельности на территории принимающего государства;
- связанные на подключение к объектам инфраструктуры (электро-, водо-, газо-, теплоснабжение);
- иные.

¹ Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан: информационный бюллетень. Вып. 3 / отв. ред. И.И. Бикеев. Казань: Познание, 2014. С. 20–29.

² См.: Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/news/19516>

Мировой банк для оценки эффективности регулирования и «стоимости» капиталовложений создал специальный информационный сайт, позволяющий сравнить законодательства различных государств с точки зрения привлекательности регулирования в той или иной стране для осуществления предпринимательской деятельности и инвестирования¹.

Эксперты Мирового банка определили 10 параметров, по которым оценивали быстроту и стоимость принятия решений органами государственного управления. К числу параметров для сравнения были отнесены, в частности, «стоимость и время» для открытия бизнеса (регистрации предприятия); «стоимость и время», необходимые для принятия решений в отношении проведения строительных работ; «стоимость доступа и время», необходимые для подключения к электросетям; «стоимость и время», необходимые для регистрации прав собственности на недвижимость. Россия с учетом всех десяти показателей занимает 92-е место по рейтингу на 2013 г., поднявшись на 19 пунктов со 111 места в 2013 г.²

Следует обратить внимание на то, что категории «стоимость и время» подразумевали официальные сроки и количество этапов (документов), необходимых инвесторам, чтобы реализовать соответствующее действие. Элемент «коррупционной составляющей» непосредственно не учитывался, поскольку принимались во внимание сроки и сборы, взимаемые в соответствии с внутренними нормативными правовыми актами принимающего государства. Однако в государствах – экспортерах капитала росло понимание того, что «затрачиваемые на подкуп государственных служащих денежные средства (даже если это делалось с целью завоевания национального рынка того или иного государства) приводили к криминализации частного бизнеса не только в государстве, где осуществлялся подкуп госслужащих, но и в государстве, откуда направлялись материальные ценности»³.

¹ Речь идет об информационном сайте www.doingbusiness.org, на котором размещена информация о состоянии законодательств 189 государств.

² URL: <http://www.doingbusiness.org/data/explore-economies/mssia/> (дата обращения: 25 ноября 2013 г.). Лидирующие положения в списке занимают Сингапур и Гонконг (1-е и 2-е место соответственно); Китай находится на 96-м месте (отставая от России на 4 пункта), поднявшись со 158-го. Партнеры России по Таможенному союзу Беларусь и Казахстан опережают Россию, занимая 63-е и 50-е место соответственно, демонстрируя при этом тенденцию к понижению, опустившись с 15-го и 30-го места соответственно.

³ Доронина Н.Г. Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику // Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / под ред. Н.Г. Семилутиной, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 35.

Таким образом, развитие законодательства о противодействии коррупции оказывалось самым тесным образом связанным с законодательством, направленным на привлечение капитала, а эффективность мер, предпринимаемых принимающим государством, рассматривалась в качестве фактора, повышающего привлекательность инвестиционного климата в принимающем государстве.

2. Значение изучения опыта зарубежного регулирования капиталовложений

Изучение опыта зарубежного регулирования вопросов противодействия коррупции приобретает все большее значение.

Во-первых, современный мир становится «меньше и теснее». На перемещение из одного конца света в другой конец люди тратят все меньше и меньше времени, теснее взаимодействуют друг с другом. Таким образом, преимущества и недостатки разных укладов жизни и традиций становятся более заметными и понятными. Соответственно, становятся более понятными и особенности правового регулирования в разных странах.

Интенсивность транснационального общения облегчает перемещение капитала и стимулирует обмен опытом эффективности правового регулирования. Государства, заинтересованные в привлечении капитала, принимают тот или иной метод регулирования под воздействием государств-доноров, экспортирующих капитал. Таким образом, Россия, являющаяся в настоящее время одновременно и донором, и импортером, заинтересованным в привлечении капитала, стремится избрать наиболее подходящие для себя варианты правового регулирования в вопросе инвестирования, учитывающие как особенности национального уклада, так и задачи, связанные с формированием стимулов для привлечения инвесторов.

Вторым обстоятельством, обуславливающим интерес к зарубежному опыту регулирования вопросов противодействия коррупции, является усиление роли международного права. Принимая решение о присоединении к тому или иному договору, необходимо учитывать то, как данный правовой акт будет применяться в отношении России с учетом сформировавшихся правил международных договоров, а также принципов регулирования, сформировавшихся в национальных законодательствах зарубежных государств. Дело в том, что одной из тенденций, связанных с практикой применения антикоррупционного законодательства, является смещение в сторону принципа экстерри-

ториального его применения. Речь идет о необходимости учитывать возможность применения правовых актов иностранного антикоррупционного законодательства в отношении российских субъектов предпринимательской деятельности.

Изучение и анализ гипотетической возможности применения норм иностранного законодательства является третьим обстоятельством, обуславливающим необходимость исследования зарубежного опыта применения антикоррупционного законодательства. Само по себе экстерриториальное применение норм иностранного законодательства является фактором, дестабилизирующим международный правопорядок. Применительно к области предпринимательской деятельности, устанавливая норму, претендующую на экстерриториальное применение, законодатель, с одной стороны, не может быть абсолютно уверен в том, что она будет исполнена. С другой стороны, субъект предпринимательской деятельности, формально находящийся вне территориального применения правовой нормы иностранного государства, наделенной характером экстерриториального действия, также не может быть уверен в том, как данная норма может быть применена в отношении него, формально не подпадающего под действие такой нормы. Устранить сформировавшуюся таким образом неопределенность можно путем разработки международных договоренностей в форме международных много- и двусторонних договоров и соглашений, формирования международных стандартов, в том числе и в практике разрешения споров и разногласий.

Иными словами, привлечение иностранных капиталовложений и формирование благоприятного инвестиционного климата, во-первых, невозможно без формирования эффективных механизмов противодействия коррупции. Во-вторых, формирование таких механизмов невозможно без изучения опыта зарубежного и международного правового регулирования.

3. Этапы формирования современного законодательства о противодействии коррупции зарубежных государств и его значение для России

Принято выделять несколько этапов формирования зарубежного законодательства о противодействии коррупции¹.

¹ См. подробнее об этапах развития законодательства и содержании регулирования: 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 РФ, 2012. С. 52–70.

На первом этапе формирование современного антикоррупционного законодательства осуществлялось в рамках системы уголовного законодательства о борьбе с организованной преступностью. Такое законодательство начало формироваться в начале 70-х гг. XX в. в США. Одним из первых актов стал законодательный акт, направленный в первую очередь против организованной преступности. Антикоррупционный характер этого акта проявляется в том, что организованная преступность нередко оказывалась связанной с коррумпированными должностными лицами. Речь идет о законе США о рэкетирских и коррумпированных организациях (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act – RICO). RICO был введен в действие как раздел 901(a) Закона о контроле за организованной преступностью 1970 г. (Organized Crime Control Act (Pub. L. 91-452, 84 Stat. 922)) и вошел в качестве гл. 96 титула 18 Кодекса США (18 U.S.C. § 1961–1968). Главной целью RICO было создать условия для привлечения к ответственности руководителей преступных организаций, не принимавших непосредственного участия в совершении преступлений, однако отдававших приказы совершить преступления.

На втором этапе появились «иностраннный элемент» и первые признаки, связанные с гипотетическим экстерриториальным применением законодательства. Интернационализация мировых хозяйственных связей привела к активизации деятельности компаний США за рубежом.

Расследование Комиссии по ценным бумагам и биржам США (Securities and Exchange Commissions – SEC), предпринятое в середине 1970-х годов, заставило свыше 400 компаний признать совершение ими незаконных или сомнительных платежей на сумму порядка 300 млн долларов в пользу иностранных государственных и политических деятелей¹. Такие платежи проводились в целях подкупа государственных чиновников в иностранных государствах и/или облегчения принятия решений, необходимых для ведения бизнеса. Одно из наиболее известных дел – дело компании Локхид (Lockheed), аэрокосмической корпорации США, замешанной в подкупе иностранных чиновников в целях получения государственных заказов². Другой компанией была корпорация Chiquita Brands, участвовавшая в подкупе Президента Республики Гондурас в целях снижения взимаемых на территории этой страны налогов.

¹ CRS Report to Congress, March 3, 1999. URL: <http://www.fas.org/irp/crs/Crsfcpa.htm>

² См. подробнее: Ben R. Rich, Leo Janos Skunk Works: A personal Memoir of My Years at Lockheed. New-York, 1994.

Для того чтобы воспрепятствовать подкупу иностранных государственных служащих и восстановить подорванное доверие общественности к предпринимателям из США, в декабре 1977 года был подписан Закон об иностранной коррупции (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA). В 1998 году названный закон был скорректирован Законом о противодействии международной коррупции 1998 г. (International Anti-Bribery Act), принятым в связи с необходимостью имплементировать в законодательство США нормы антикоррупционных конвенций ОЭСР.

FCPA запрещает лицам США вести предпринимательскую деятельность, осуществляя подкуп иностранных должностных лиц, политических деятелей, партий, кандидатов на занятие официальных постов в целях оказать влияние, побудить подкупаемое лицо не исполнять возложенные на такое лицо обязанности или иным образом исполнять свои обязанности ненадлежащим образом в целях облегчить такой компании ведение предпринимательской деятельности на территории иностранного государства.

Практика применения положений FCPA продемонстрировала то, что область действия названного закона простирается за пределы США и может коснуться практически любого лица, причем толкование возможности применения данного закона будет осуществляться в США. В условиях современного мира использование средств электронной коммуникации, современных систем осуществления платежей легко может привести к ситуации, когда любое лицо может обнаружить себя ответственным за нарушение FCPA. Ситуация усугубляется еще и тем, что антикоррупционное законодательство представляет собой систему норм различного характера, позволяющих осуществлять уголовное преследование за такие правонарушения, как заговор, содействие и подстрекательство. Этим можно объяснить то, что анализ современного антикоррупционного законодательства был начат с RICO, положения которого не предусматривают возможности для их применения за пределами США. Тем не менее любое лицо, не совершающее правонарушений, связанных с подкупом иностранных должностных лиц, таким образом, формально не подпадающее под FCPA, может быть привлечено к ответственности.

Развитие юридической техники в части обеспечения возможности экстерриториального применения национального законодательства стало свойством, характеризующим условно выделенный второй этап развития антикоррупционного законодательства. Безусловно, претензия на экстерриториальное действие должна подкрепляться не

только совершенной юридической техникой в части формулирования предмета регулирования и определения сферы действия закона, но и экономическими возможностями государства, позволяющими обеспечить исполнение юридически совершенной нормы.

Следующий этап в антикоррупционном регулировании связан с принятием в Великобритании в 2010 г. Закона о подкупе, принятого и вступившего в силу с 1 июля 2011 г. (Bribery Act, PGA, 2010, ch. 23). Третий этап связан с распространением мер, направленных на противодействие коррупции на так называемые внутрикорпоративные и межкорпоративные отношения. С принятием британского Закона о подкупе существенно расширился круг правоотношений, подпадающих под определение коррупция. В соответствии с Законом о подкупе его положения распространяются как на правоотношения, связанные с действиями в общественном интересе (выполнение публичных обязанностей, например государственная служба), так и на любые действия, связанные с предпринимательской деятельностью, действия, выполняемые в соответствии с трудовым договором; любые действия в интересах третьих лиц (отношения представительства, агентские отношения и т. п.).

Наряду с традиционным пониманием коррупционной деятельности Закон о подкупе предусматривает новый вид правонарушения, связанный с подкупом, – подкуп должностного лица. Новый вид правонарушения состоит в неисполнении компанией обязанности обеспечить такие условия внутрикорпоративного регулирования, которые не позволяли бы служащим, должностным лицам компании участвовать в правонарушениях, составляющих подкуп (разд. 7 Закона о подкупе). Выделение данного вида позволяет говорить о том, что с вступлением в действие данного закона наступил новый этап противодействия коррупции.

Современный, четвертый, этап формирования антикоррупционного законодательства связан с попытками выработки международных стандартов противодействия коррупции. Принятый в 2010 г. и вступивший в действие в 2013 г. Закон США о налогообложении иностранных счетов (Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA)¹ формально не связан с противодействием коррупции. Однако формирование правового механизма обеспечения его исполнения позволит создать глобальный механизм, позволяющий государствам эффективно взаимодействовать в экономической и финансовой сферах, в том числе в целях противодействия коррупции.

¹ URL: <http://www.cticompliance.com/assets/pdf/FinalFATCAText.pdf>

FATCA обязывает финансовые организации раскрывать перед Службой внутренних расходов США (Internal Revenue Service – IRS) информацию о счетах физических лиц, налогоплательщиков США, а также компаний, контролируемых резидентами США на 10%. С помощью FATCA США предполагают собрать налоги с доходов, полученных налогоплательщиками – резидентами США, находящимися за пределами США.

Принятие FATCA было продиктовано необходимостью повысить собираемость налогов, взимаемых с налогоплательщиков США. Однако принятие, вступление в силу и исполнение данного закона может привести к формированию «международной системы глобальной прозрачности». Эта система окажется сформированной благодаря новому этапу развития межгосударственного сотрудничества в области обмена информацией о деятельности иностранных компаний на территории договаривающихся государств. Такой обмен информацией является важным в условиях глобализации международных экономических отношений и развития финансовых рынков, операции на которых все в большей степени приобретают интернациональный характер.

Реализация положений FATCA может быть полезна для России тем, что благодаря сотрудничеству в области информационного взаимодействия уполномоченные органы Российской Федерации смогут (при условии заключения соответствующих международных договоров) получать официальную и достоверную информацию о структуре зарубежных активов российских резидентов. На сегодняшний день российские законодатели ищут пути, которые позволяют учитывать роль бенефициарных владельцев российских компаний¹. Создание и

¹ Речь идет, в частности, о Федеральном законе от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940).

В данном законе, с одной стороны, определяется категория «контроль над хозяйственным обществом» (ст. 3). С другой стороны, из предмета регулирования закона были исключены хозяйственные общества: «если в уставных капиталах таких хозяйственных обществ доля (вклад) Российской Федерации составляет более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких хозяйственных обществ, и (или) если Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества указанных голосов» (п. 7 ст. 2). То есть речь идет об исключении из предмета регулирования обществ, находящихся под контролем Российской Федерации. С точки зрения правового регулирования важен сам подход к определению субъектов регулирования. Развитием данного подхода должно стать определение категории «лицо, осуществляющее контроль над хозяйственным обществом», что является совсем близким к определению понятия «бенефициарный владелец». Определение

использование офшорных компаний стало характерной чертой российской экономики. Следует отметить, что в значительном числе случаев использование офшорных зон является в силу различных причин неотъемлемым условием развития предпринимательских организаций. Однако в ряде случаев офшорный бизнес превращается в инструмент сокрытия доходов, полученных незаконным путем¹, или уклонения от уплаты налогов.

4. Практика разрешения международных инвестиционных споров «коррупционного элемента» в таких спорах

Глобальный характер борьбы с коррупцией с одной стороны и развитие форм, обеспечивающих защиту иностранных капиталовложений, с другой привели к возникновению парадоксальных ситуаций. Парадоксальность состоит в том, что, осуществляя разрешение инвестиционных споров, органы международного арбитража сталкиваются с необходимостью реагирования на совершенные инвестором коррупционные преступления.

Этой проблеме была посвящена специальная секция на конференции по международному инвестиционному арбитражу, проходившей в Сингапуре в январе 2010 г.² В качестве своеобразного прецедента

категории «бенефициарный владелец» является очень важным для разработки мер по противодействию коррупции, поскольку без такого определения в законодательстве борьба с коррупцией превращается в «бой с тенью».

¹ Использование офшорных компаний стало, например, формой увода активов ОАО «Апатит», что было выявлено в процессе расследования незаконной предпринимательской деятельности руководства компании «ЮКОС»: «04.09.1998 П.Л. Лебедев с целью сокрытия движения акций ОАО «Апатит» по счетам подконтрольных компаний и затруднения получения информации о владельцах акций обеспечил заключение договоров о номинальном держании вышеуказанных подконтрольных компаний с ОАО «Русские инвесторы». Заведомо зная, что судебные приставы совершают действия, направленные на исполнение решения суда о возврате 20% пакета акций государству и что органы государственной власти и другие акционеры ОАО «Апатит» постоянно обращаются в различные правоохранительные органы с заявлениями о проверке законности приобретения через АОЗТ «Волна» 20% пакета акций ОАО «Апатит», П.Л. Лебедев организовал совершение финансовых операций, обеспечивающих вывод акций ОАО «Апатит» в собственность иностранных компаний, подконтрольных им через учредительство, для чего П.Л. Лебедев и иные лица организовали учреждение в офшорной зоне компаний Group MENATEP Limited (Гибралтар) (первоначальное название «FLAYMON LIMITED»), акции которой в конечном счете ими были закреплены среди членов организованной группы и особо приближенных им лиц...» (Родионов А. Налоговые схемы, за которые посадили Ходорковского. М., 2006. С. 182–183).

² Conference on International Investment Arbitration, Session 2: Corruption, How Should Tribunals Deal With Evidence of Corruption in the Making of an Investment or the Securing of Government permits // ICSID Review, Foreign Investment Law Journal, V. 25, No. 1, Spring 2010. P. 47–75.

рассматривался спор между World Duty Free Company Ltd. (WDF) vs Republic of Kenya, рассмотренный Международным центром по урегулированию инвестиционных споров (International Center for Settlement of Investment Disputes – ICSID)¹. Основанием для обращения WDF в ICSID стало то, что для получения разрешения на открытие магазинов Duty Free в аэропортах Найроби и Момбаса WDF было предложено заплатить 2 млн дол. Президенту Республики Кения (частично в долларах США, частично в кенийской валюте). Денежные средства были переданы, но 6 лет спустя – в октябре 2006 г. – Арбитражный трибунал ICSID вынес окончательное решение, предусматривающее следующее: «договор концессии, заключенный между WDF и Республикой Кения об открытии магазинов Duty Free, является недействительным, поскольку его заключение было обусловлено уплатой взятки главе государства, и в связи с этим в удовлетворении требований истца отказать незамедлительно».

Данное дело активно обсуждалось в юридическом сообществе². Однако оно не было единственным, связанным с фактами коррупции³, и ситуация, когда инвестирование капитала связано с актом коррупции, стала предметом научного анализа⁴.

С одной стороны, инвестирование капитала так или иначе способствует развитию экономики развивающегося государства и в конечном счете выгодно в макроэкономическом смысле. С другой стороны, признание этого может рассматриваться как поощрение коррупции, и, таким образом, требования инвесторов, осуществляющих

¹ World Duty Free Company Ltd. v Republic of Kenya, ICSID, Case No ARB/00/7, Award (4 October, 2006).

² См., в частности: Iboronke T. Odomosu, International Investment Arbitration and Corruption Claims: an Analysis of World Duty Free Company Ltd. v Republic of Kenya // Law & Development Review, 2011. No. 4. P. 87–88; Tamar Meshel. The Use and Misuse of the Corruption Defence in International Investment Arbitration // Journal of International Arbitration, V. 30, 2013. No. 3. P. 267–282.

³ По существу аналогичным делом является LDF (Services) Ltd. V Romania, Award (8 October, 2009), в котором истец ссылался на то, что ответчик отказался продлить договорные отношения, поскольку истец не заплатил взятку в размере 2,5 млн дол.; в споре F-W Oil Interests v Trinidad and Tobago, Icsid Case No Arb/01/14, Award (3 March, 2006) истец ссылался на то, что им было уплачено 200 тыс. дол. США в качестве предварительного платежа, чтобы получить право заключить договор на разработку нефтяных месторождений, принадлежавших государству.

⁴ См. также: Doak Bishop Toward a More Flexible Approach to International legal Consequences of Corruption // ICSID Review, Foreign Investment Law Journal, V. 25, No. 1, Spring 2010. P. 63–66; Andrea J. Menaker The determinative Impact of Fraud and Corruption on Investment Arbitration // ICSID Review, Foreign Investment Law Journal, V. 25, No. 1, Spring 2010. P. 67–75.

инвестирование, сопряженное с коррупцией, не должны удовлетворяться.

Следует обратить внимание на то, что формируется своего рода обратная реакция в части противодействия коррупции. Повышение жесткости антикоррупционных требований, тенденция экстерриториального применения антикоррупционных законов могут при определенных обстоятельствах превратить борьбу с коррупцией в своеобразный инструмент шантажа, «пугало» для иностранных инвесторов, предполагающих осуществлять капиталовложения в определенный регион¹.

Учитывая изложенное, представляется логичным постепенно через разработку и внедрение гибких международных стандартов, учитывающих специфику национальных укладов, традиций и законодательства, распространять стандарты противодействия коррупции, постепенно приближая разных участников к высоким уровням стандартов противодействия коррупции. С другой стороны, важным является определение категории «инвестиции», предполагающее в качестве квалифицирующего признака инвестирования осуществление инвестором вклада в национальную экономику и получение положительного экономического и социального эффекта от инвестирования. Разработка подобных стандартов могла бы быть осуществлена в рамках как национального законодательства, так и двусторонних и многосторонних соглашений региональных объединений (Таможенного союза, ЕврАзЭС, БРИК).

13 февраля 2013 г. в Казани состоялась Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная совершенствованию правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах РФ.

Технологии антикоррупции²

Наш подход более широкий – адаптировать международные правовые нормы в национальную правовую ткань

Обновленная версия Национального плана противодействия коррупции уникальна. Она впервые обозначила перечень теоретических исследований, которые нужно провести для решения проблем, обу-

¹ В качестве примера можно привести статью, предупреждающую потенциальных инвесторов о коррупционных рисках в Мексике: Understand the risks. Companies operating in Mexico face significant corruption risks. Recognizing them can help minimise any damage // International Financial Law Review, February, 2012. P. 25–27.

² Российская Федерация сегодня. 2014. № 9. С. 9.

словленных особенностями отечественной правовой системы. В этом специфика нынешнего этапа. Надо определить такие психологические характеристики российской правовой системы, которые позволяют полноценно применять международные правовые стандарты, не поступаясь при этом ни на йоту правовой безопасностью государства. Это серьезная научная задача, поскольку речь идет о сохранении фундаментальных ценностей и одновременно об обеспечении более планомерного развития системы законодательства и правоприменительной практики в целом.

Недавно прошел Третий Евразийский антикоррупционный форум, на котором эксперты и представители контрольно-счетных ведомств стран СНГ обсудили принимаемые меры борьбы с коррупцией и международный опыт в данной области.

Сегодня наша правовая система, восприняв в порядке имплементации (фактической реализации международных обязательств на внутригосударственном уровне) международные стандарты, стала несколько болезненно реагировать на внедрение незнакомых ей институтов. Следовательно, их нужно адаптировать, чтобы получить эффект. Например, в целях гуманизации законодательства введены меры имущественной ответственности по коррупционным правонарушениям, но практика показала их ничтожную результативность. По всей видимости, на повестке дня вопрос о формировании сбалансированной системы мер юридической ответственности. Сейчас на международном уровне обсуждается тема института уголовной ответственности юридических лиц. Нам она незнакома. То есть технологии противодействия коррупции и антикоррупционных стандартов, на которые ориентируют международные документы, должны быть научно осмыслены.

На прошедшем форуме предложено сориентироваться на универсальную Конвенцию ООН 2003 года, к которой наша страна присоединилась в 2006 г. и на базе которой развивается российское законодательство. Доминирующими тенденциями российского антикоррупционного законодательства стало, во-первых, наращивание именно специального антикоррупционного законодательства, влекущего за собой корреляцию других актов. Во-вторых – усиление антикоррупционного сегмента отраслевого законодательства. Таким образом, все больший спектр и отраслевого, и комплексного законодательства вовлекается в антикоррупционный сегмент. Достаточно серьезный антикоррупционный потенциал содержится в гражданском законодательстве.

Эффективность стандартов подтверждается правоприменительной практикой. До сих пор не удается обеспечить единство подходов к борьбе с коррупцией в публичной сфере и частном секторе. В сфере бизнеса зарегистрировано 4610 тысяч юридических лиц, должны ли они реализовывать антикоррупционные стандарты?

Следует отметить некоторые проблемы в системе социального законодательства, где ощущается недостаток правового регулирования и избыточность декларативных норм. В уголовном законодательстве пошли по пути выявления пробелов, что, с одной стороны, замечательно, но с другой – ведет к дроблению: уточняется круг объектов и субъектов преступного посягательства, множатся составы, усиливаются санкции. Наш Институт долгие годы боролся за возвращение конфискации. Вернули, но не в качестве вида наказания, что ставит под сомнение эффективность нормы.

Классический формат имплементации подразумевает присоединение или ратификацию международного акта. Наш подход более широкий – адаптировать международные правовые нормы в национальную правовую ткань. За этим стоят также организационные, административные, политические, воспитательные (с учетом укорененности традиции правового нигилизма на постсоветском пространстве) меры. Это позволит преодолеть фрагментацию заимствованных норм и выстраивать собственную продуманную антикоррупционную стратегию.

Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции¹

І. Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы и задачи науки

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации

¹ Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / С.Е. Нарышкин, Т.А. Голикова, Т.Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2015. С. 24–39.

11 апреля 2014 г.¹, содержится поручение Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации обеспечить проведение широкого круга научных междисциплинарных исследований.

При этом ставится цель решения как теоретических проблем, связанных с обеспечением правовой безопасности России, сохранением фундаментальных ценностей и целостности отечественной правовой системы, так и прикладных задач, в том числе по формированию научно обоснованной системы запретов, ограничений и обязанностей и по разработке правовых, организационных и этических основ контроля за их соблюдением; по созданию сбалансированной системы мер ответственности за коррупционные правонарушения; по совершенствованию механизмов имплементации международных антикоррупционных стандартов; по внедрению и дальнейшему развитию антикоррупционных образовательных стандартов.

В отличие от многих предшествующих документов Национальный план противодействия коррупции базируется на идее о том, что существует определенное генетическое единство правовой природы антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, определяющих правила поведения государственных и муниципальных служащих, а также лиц, работающих в частной сфере². Они имеют четкое целевое назначение – предупреждение злоупотреблений и обеспечение добросовестного исполнения функций в рамках определенных общественных отношений в публичной и частной сферах, поэтому подпадают под действие общих регуляторов, устанавливающих единые и специальные стандарты служебного поведения, что требует корректировки подходов к решению проблем как имплементации международных антикоррупционных стандартов, так и совершенствования отечественного антикоррупционного законодательства и практики его применения.

II. Нерешенные проблемы реализации международных антикоррупционных стандартов

Одна из наиболее серьезных, но пока недостаточно изученных проблем – угроза фрагментации международных антикоррупционных стандартов³. В процесс их формирования вовлекаются различные по

¹ СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

² См. п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы.

³ См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 72–73.

радиусу охвата (глобальные, региональные и отраслевые) и юридической природе и силе международно-правовые акты (международные договоры, рекомендательные акты международных организаций, рекомендательные акты экспертных мониторинговых органов и т. д.)¹.

Это явление можно определить как многоярусность международных обязательств государств, включающих в себя базовые и специальные антикоррупционные стандарты, принятые и продолжающиеся совершенствоваться в рамках ООН и других международных организаций, в том числе региональных, например Совета Европы, или отраслевых, таких как ОЭСР.

Подобная многослойность и «пестрота» источников международных антикоррупционных стандартов имеет свои достоинства и недостатки. К достоинствам можно отнести то, что их регионализация дает возможность консолидировать подходы к противодействию коррупции в рамках тесного регионального межгосударственного объединения, основанного на единых политических, правовых и духовных ценностях. К примеру, подобный вариант вполне реализуем в рамках зарождающегося Евразийского экономического союза², способного адаптировать к условиям интеграции прогрессивные международные антикоррупционные стандарты и инновационные антикоррупционные технологии.

Однако и недостатки очевидны. Широкое развитие региональных контрольно-мониторинговых механизмов, особенно подверженных политическим веяниям, не способствует консолидации усилий в противостоянии коррупции. Абсолютизация региональных подходов может иметь последствия, равносильные искажению универсальных международно-правовых обязательств.

Надо отметить, что большие расхождения в трактовке коррупции имеются и между государствами, и между международными организациями, что затрудняет работу по противодействию коррупции³. Отсутствие взаимосогласованности между различными региональными подходами – прямой путь к фрагментации международных антикоррупционных стандартов.

Нередко контрольно-мониторинговые механизмы (например, ГРЕКО) допускают произвольное толкование международных анти-

¹ Там же. С. 74–80.

² См. подробнее: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.).

³ См. подробнее: Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе с коррупцией / под ред. И.С. Власова. М., 2009. С. 7.

коррупционных стандартов, не принимая во внимание особенности и традиции национальных правовых систем и отступая от действительных целей противостояния коррупции в угоду второстепенным и часто отвлеченным концепциям, не имеющим общепризнанного характера¹.

Угрозы фрагментации международных антикоррупционных стандартов можно отвести, если принять за основу требования универсального характера Конвенции ООН. В отличие от ряда региональных (Совет Европы) или отраслевых (ОЭСР) стандартов, они имеют более мягкий характер, ориентированный на внимательный учет фундаментальных принципов национальных правовых систем, дают возможность для разумного маневра в постепенном формировании глобальной системы противодействия коррупции. Свобода выбора форм и способов реализации универсальных антикоррупционных стандартов позволяет основательнее и убедительнее выстраивать национальную стратегию борьбы с коррупцией.

Это не значит, что необходимо отказаться от жестких региональных требований, но при возникновении явных коллизий региональных стандартов с особенностями национальных правовых систем следует вспомнить о принципе приоритетности универсальных международно-правовых обязательств, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Вместе с тем очевидна потребность в разработке четкого теоретического представления о правовой природе механизмов экспертного мониторинга и рекомендательных актов, а также в формулировании предложений по созданию нормативно-правовых основ реализации рекомендательных актов, которые учитывали бы особенности правовой системы России. Разработка такой концепции согласно Национальному плану противодействия коррупции на 2014–2015 гг. возложена на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Представляется необходимым и расширение рамок внутригосударственной имплементации. Она не может ограничиваться принятием законов о ратификации или присоединении государств к международному договору. Должны приниматься и другие необходимые политические, правовые, административно-организационные, иные меры для реализации его положений внутри страны.

¹ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

Такое широкое понимание процесса имплементации, охватывающего различные сферы общественной жизни, можно обозначить как национально-правовое освоение международных антикоррупционных стандартов¹. Введение новой научной правовой категории необходимо для правильного выстраивания стратегии реализации международно-правовых стандартов противостояния коррупции, в которую должны быть вовлечены не только органы государства, но и институты гражданского общества.

III. Совершенствование российского законодательства

1. Доминирующие тенденции развития законодательства

Ратификация в 2006 г. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, а также принятие в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции»² потребовали изменения значительного массива федерального законодательства.

Так, каждый из трех федеральных законов, принятых в развитие требований указанных конвенций и Федерального закона «О противодействии коррупции», изменял от 12 до 24 актов федерального законодательства.

Следует отметить тенденцию к продолжению наращивания специального антикоррупционного законодательства. Существенно расширилось содержание Федерального закона «О противодействии коррупции». Его текст обновлялся семь раз.

Приняты новые специальные законы:

- «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³,
- «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁴,
- О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в ино-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–27.

² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

³ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

странных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹.

В общей сложности с 2006 г. было принято более 30 федеральных законов, направленных на противодействие коррупции. Формируется административная и судебная практика, созданы специальные институты по профилактике коррупции и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, ужесточены санкции за совершение коррупционных правонарушений².

Отчетливо проявляется тенденция и к усилению антикоррупционного сегмента отраслевого законодательства. Такой сегмент имеется не только в Уголовном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях, но и в Гражданском, Налоговом, других кодифицированных актах; в законодательстве о статусе парламентариев, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов и вооруженных сил; о банках и банковской деятельности; об оперативно-розыскной деятельности и т. д.

В отраслевом освоении антикоррупционных решений существует ряд проблем. Многие законодательные инициативы в сфере уголовно-правового противодействия коррупции содержат предложения о дроблении объектов посягательств коррупционных преступлений по видам собственности либо способам совершения преступлений. При этом возникает конкуренция как минимум двух специальных уголовно-правовых норм. Например, в Российской Федерации известны законодательные инициативы, предусматривающие ответственность за хищение бюджетных средств либо финансовых активов государственных компаний и (или) государственных корпораций, что ведет к нарушению конституционного принципа равенства всех форм собственности.

¹ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2036.

² См. об этом подробнее: Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 47.

Для преодоления таких угроз необходимо обеспечить большую гармонизацию отраслевого законодательства со специальным антикоррупционным законодательством России.

2. Проблемы антикоррупционной гармонизации уголовного законодательства

Решая задачи противодействия коррупции, уголовное законодательство пошло по пути расширения круга объектов и субъектов преступных посягательств, усиления санкций, обеспечения возмещения вреда, причиненного коррупционными деяниями.

Однако анализ эффективности таких мер существенно затрудняется в результате неопределенности в вопросе об отнесении тех или иных преступлений к коррупционным.

Критерии коррупционных преступлений должны быть определены в правовом акте, например в Федеральном законе «О противодействии коррупции» либо в УК РФ. В последнем случае необходимо выделить специальную главу, предусматривающую ответственность за коррупционные деяния, либо дополнить Общую часть УК РФ новой главой, в которой будут изложены базовые понятия коррупционной преступности.

Очевидна потребность и в уточнении составов коррупционных преступлений. Анализ уголовной статистики показывает, что в последние годы доминируют такие составы уголовных деяний, как мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (ч. 3 и 4 ст. 159, ст. 159.4 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); присвоение или растрата, совершенные с использованием служебного положения (ч. 3 и 4 ст. 160 УК РФ)¹.

Многие авторы отмечают общую тенденцию квалифицировать факты коррупционной деятельности как покушение на совершение мошенничества (ст. 30 и 159 УК РФ), что существенно снижает уровень общественной опасности указанных деяний. Такой практике способствует дублирование уголовной и административной ответственности. В связи с этим нельзя допускать сосредоточение правоохранительных органов на борьбе с менее общественно опасными, но легче выявляемыми и раскрываемыми коррупционными преступлениями².

¹ См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. С. 58–71.

² Так, в 2012–2013 гг. доля групповых преступлений коррупционной направленности в России составляла всего 9,8%. Из всех выявленных за этот период преступлений коррупционной направленности доля преступлений, совершенных в крупном, особо крупном размере или причинивших значительный ущерб, составляла всего 15,2 и 14,7% соответственно.

О несовершенстве законодательства свидетельствует и анализ судебной статистики, показывающий, что в России с 2002 по 2013 г. за дачу взятки было осуждено больше, чем за получение взятки¹, а ведь это две стороны одной медали.

Необходимо и решение проблемы установления ответственности за незаконное обогащение (ст. 20 Международной конвенции ООН против коррупции). Основы российской правовой системы (прежде всего, принцип презумпции невиновности) не позволяют непосредственно применять к чиновникам меры уголовно-правового характера, если не доказано, что они получили эти средства преступным путем². Соответственно, и термин «незаконное обогащение» (ст. 20) в нашей правовой системе может употребляться только тогда, когда преступление как уголовно наказуемое деяние может быть выявлено и доказано. Вместе с тем эффективность контроля за коррупционным поведением публичных должностных лиц в России не может быть в должной мере обеспечена без использования меры, предусмотренной ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

Введение подобной меры потребует изменений в ведомственном и отраслевом законодательстве, в том числе по наделению Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненных ему прокуроров полномочием обращаться с представлением в суд для решения вопроса об изъятии имущества и ценностей, законность приобретения которых не смог убедительно доказать собственник. Для этого потребуются изменение ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 45 ГПК РФ.

Вызывает определенные сомнения перенос «центра тяжести» в назначении наказаний на меры материальной ответственности.

По действующему законодательству штрафы устанавливаются в размере до стократной суммы коммерческого подкупа, взятки или суммы незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, но не менее 25 тыс. руб. и не более 500 млн руб.³ Такая правовая конструкция не всегда оправданна. Санкции штрафа в сотни миллионов рублей очень часто обречены на невозможности исполнения, что подтверждают и данные судебной статистики: возмещение штрафов происходит в размере 1%

¹ См.: Кошаева Т.О. Ответственность за взяточничество по уголовному законодательству Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 25–31.

² См. подробнее: Хромова Н.М. Принцип презумпции невиновности при особом порядке судебного разбирательства // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 107–115.

³ Ст. 46 УК РФ.

назначенных судами сумм. При этом большинство лиц, совершивших коррупционные преступления, «приговорены к штрафам, которые не платят, находят всевозможные нормативные лазейки»¹.

Такие факты обуславливают необходимость обеспечения сбалансированности мер ответственности, решения других задач, сформулированных новым Национальным планом противодействия коррупции.

3. Проблемы совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции

Эффективность решения указанных задач во многом зависит от обновления административного законодательства и административно-правовой практики в целях предупреждения и минимизации коррупционных рисков.

Можно выделить следующие основные направления решения этой задачи:

- совершенствование механизма государственного контроля, включая ведомственный и надведомственный контроль;
- упорядочение обязанностей, запретов, ограничений в системе государственной и муниципальной службы;
- укрепление правовых механизмов предупреждения конфликта интересов;
- устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Проведем анализ одного из направлений совершенствования законодательства – административной ответственности юридических лиц за коррупционные деяния, установленной ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ. Практика выявила много пробелов и противоречий при их применении. В частности, ст. 19.28 КоАП содержит норму об обязательной конфискации при рассмотрении всех коррупционных дел, требуя оценки стоимости предмета административного правонарушения, подлежащего конфискации. Но состав правонарушения образует не только передача ценностей, но и их обещание.

В первом случае предмет административного правонарушения может быть определен довольно просто. Во втором случае, когда ценности не передавались, а было лишь обещание их передачи, предмет административного правонарушения не может быть определен. Не-

¹ Выступление В.В. Путина на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. // <http://kremlin.ru/news/19516>

обходимо заметить, что ни в теории, ни в практике законодательства об административных правонарушениях нет решения этой проблемы.

Состав данного административного правонарушения взаимосвязан с составами преступлений, предусмотренных ст. 204 и 291 УК РФ. Это означает, что за совершение указанного деяния должностным лицом юридического лица должностное лицо подлежит уголовной ответственности, а юридическое лицо – административной ответственности.

При этом возникает конкуренция норм УК РФ и КоАП РФ в части конфискации предмета преступления, предусмотренного ст. 204 УК РФ, и административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ. Какие нормы должны применяться, не ясно. Нормы уголовного и административного законодательства, являясь по своей природе охранительными, обладают существенным сходством по форме и по содержанию¹. Но очевидно, что предмет противоправного деяния не может быть конфискован дважды.

Следует отметить, что ст. 204 УК РФ и 19.28 КоАП не единственные, где наблюдается конкуренция норм уголовного и административного законодательства. В настоящее время насчитывается несколько десятков пересечений административной и уголовной ответственности, в которых задействованы статьи Особенной части КоАП РФ и Особенной части УК РФ и которые создают ситуацию возможности конкуренции составов, методов уголовно-правового и административного воздействия².

Неопределенность оснований принятия решений о принадлежности явно антиобщественного деяния к сфере уголовно-правовой или административно-правовой юрисдикции порождает ситуацию, когда соответствующая квалификация деяния зависит лишь от должностного лица, что в свою очередь создает условия для злоупотреблений коррупционного характера. Взаимодополнение и взаимозаменяемость методов применения уголовной и административной ответственности, отсутствие определенности в решении вопросов их соотношения ставят под сомнение справедливость решений суда, способствуют появлению подозрений в наличии коррупционных мотивов.

В этих условиях значимыми направлениями повышения эффективности деятельности по противодействию коррупции должны стать:

¹ См.: Питецкий В.В. О соотношении норм уголовного и административного законодательства // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 54–56.

² Там же.

1) устранение нечетких критериев отграничения преступлений от аналогичных по содержанию административных правонарушений;

2) исключение ситуаций, когда в законе вообще нет указания на какие-либо критерии разграничения одинаковых по своим составам или близких по объективной стороне преступлений и административных правонарушений, позволяющих правоприменителю по своему усмотрению, фактически произвольно, принимать решение о том, какого рода деяние было совершено (уголовно или административно наказуемое);

3) исследование возможности сохранения такого положения, когда большинство преступлений не имеет аналогов в виде административных правонарушений (и наоборот), что позволит в должной мере дифференцировать ответственность за их совершение.

4. Проблемы гармонизации социального и антикоррупционного законодательства

Много нерешенных задач сохраняется и в сфере социального законодательства. В целом для него характерны следующие типичные недостатки правового регулирования, порождающие либо укрепляющие коррупционные проявления:

- избыточное количество декларативных норм;
- излишне общие, абстрактные положения, когда требуется детальное правовое регулирование (например, использование формулировок о противодействии коррупции «в пределах своих полномочий»);
- несоблюдение принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству;
- неоправданное дублирование норм федерального законодательства субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- отсутствие механизма реализации норм, предусмотренных в законодательстве, изначально обуславливающее их неэффективность.

Указанные недостатки постепенно устраняются. Так, вступившим в силу с 1 сентября 2013 г. Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» введены по меньшей мере три новеллы, обладающие значительным антикоррупционным потенциалом:

1) закреплён принцип информационной открытости и прозрачности деятельности образовательных организаций и установлен механизм его обеспечения;

2) введены нормы, не допускающие конфликта интересов;

3) укреплены демократические начала в управлении образовательных организаций посредством предоставления родителям возмож-

ности более широкого участия в организации учебного процесса, а также в принятии локальных нормативных актов образовательных организаций.

Такие меры по повышению прозрачности предоставления образовательных услуг, четкому закреплению критериев принятия тех или иных управленческих решений, пересмотру критериев эффективности управленческой деятельности в сфере образования заметно снижают коррупционные риски¹.

Усилению позитивного эффекта в части противодействия коррупции в сфере образования способствует и принятие административных регламентов, охватывающих широкий круг процедур.

Вместе с тем по некоторым направлениям противодействия коррупции социальное законодательство еще отстаёт. В частности, недостаточны механизмы защиты прав работников, пытающихся выступить против коррупционных проявлений в рамках образовательных учреждений, в которых они осуществляют трудовую деятельность.

Деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и институт предупреждения конфликта интересов не в полной мере пригодны для решения этой задачи. Особенностью подхода к пониманию конфликта интересов, использованного в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», является позиция о том, что конфликт интересов может иметь место только между педагогическим работником и обучающимися, а также их родителями (законными представителями)². Иных участников не предусмотрено, и, соответственно, перечень оснований для возникновения конфликта интересов неоправданно сужается.

Следует отметить, что социальное законодательство зачастую по-разному подходит к рассмотрению как самой ситуации с конфликтом интересов, так и механизмов ее разрешения.

Например, если в сфере образования комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений должна быть создана в любой организации, осуществляющей образовательную деятельность, то в сфере здравоохранения использована иная модель, при которой разрешение конфликта интересов выносятся за рамки организации, где он произошёл. Индивидуальные предприниматели и учреждения, осуществляющие медицинскую или

¹ См. подробнее: Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 81–88.

² См. п. 33 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

фармацевтическую деятельность, обязаны проинформировать о возникновении конфликта интересов уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, который и формирует комиссию по урегулированию конфликта интересов¹.

Такая модель разрешения конфликта интересов отличается, на наш взгляд, излишней централизацией, что в свою очередь делает саму процедуру разрешения конфликта затруднительной (в том числе и в силу географической удаленности от места возникновения конфликта). Более того, в сфере здравоохранения конфликт интересов рассматривается лишь как нарушение в сфере назначения лекарственных средств и не касается случаев незаконного получения денег при оказании медицинской помощи и иных противоправных действий, сторонами которых выступают пациенты и медицинские работники.

5. *Расширение антикоррупционного сегмента в других отраслях законодательства*

Антикоррупционный сегмент все более широко проявляется и в других отраслях законодательства, в том числе в гражданском, финансовом, трудовом, природоохранном.

Так, с принятием Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»², вступившего в силу с 1 марта 2013 г., в число отношений, регулируемых *гражданским законодательством*, включены корпоративные отношения. Основной целью корпоративного регулирования является обеспечение справедливого баланса интересов между учредителями (участниками) юридических лиц (собственниками), самими юридическими лицами, членами их органов управления и кредиторами юридических лиц в связи с их участием в гражданском обороте, что позволяет сдерживать многие коррупционные риски.

В *финансовом законодательстве* той же цели служит переход к формированию и исполнению «программного бюджета», который обеспечивает принятие обоснованных управленческих решений, а также прозрачность и открытость бюджета и бюджетного процесса для общества.

Вместе с тем и в гражданском, и в финансовом законодательстве, как, впрочем, и в других отраслях, остается много нерешенных проблем, в том числе связанных с необходимостью повышения ответственности должностных лиц за принимаемые ими решения.

¹ См. ст. 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

² СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7627.

IV. Современные технологии совершенствования правоприменительной практики

Общие и отраслевые проблемы развития законодательства постепенно решаются. Сложнее дело обстоит с преодолением недостатков правоприменительной практики, требующим не только совершенствования законодательства, но и кадрового и ресурсного обеспечения правоприменительной сферы, а также устранения негативных явлений в правовом сознании.

Сложность решения этой задачи хорошо иллюстрируют проблемы реализации норм антикоррупционных конвенций и российского законодательства об обеспечении единства принципов противодействия коррупции в государственной и негосударственной сферах. Из 4610 млн зарегистрированных в нашей стране юридических лиц лишь немногие предпринимают меры, направленные на противодействие коррупции, хотя эта обязанность непосредственно установлена ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»¹.

Такое положение дел объясняется, помимо традиционного для России правового нигилизма, недостаточным профессиональным уровнем руководства и рядового персонала юридических лиц, нежеланием средств массовой информации заниматься разъяснением требований законодательства, отсутствием у соответствующих государственных органов необходимых средств воздействия на адресатов антикоррупционных мер и т. д.

Впрочем, с подобными проблемами сталкиваются многие государства. В 2010 году Международная ассоциация юристов (International Bar Association) провела анкетирование своих членов по вопросу знания основ международной борьбы против коррупции. В итоге около 40% респондентов указали, что они ничего не знают о существовании Конвенции ООН против коррупции и других международно-правовых актов в этой сфере². Не блещут юристы знаниями об антикоррупционной борьбе и на национальном уровне. Неслучайно в Великобритании принятие Закона о взяточничестве 2010 г. сопровождалось изданием обширных инструкций Министерства юстиции по практике его применения³.

¹ См. подробнее: Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А.В. Габов, Н.И. Гайдаенко Шер, И.В. Глазкова и др.; отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М., 2012.

² URL: <http://www.ibanet.org>

³ Bribery Act 2010. Explanatory Notes. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpgaen_20100023_en.pdf

Для преодоления системных дефектов правоприменительной практики необходимо применение современных технологий противодействия коррупции¹. В зависимости от уровня их вовлеченности в противодействие коррупции они условно могут быть разделены на три вида: общесистемные, специальные и координационные.

Общесистемные технологии противодействия коррупции включают юридическую технику, правовой мониторинг; юридическое прогнозирование; правовую экспертизу; нейролингвистические юридические технологии. Они обеспечивают, прежде всего, содержательное и техническое качество законодательства, тем самым устраняя либо нивелируя возможные издержки правоприменительной практики.

Непосредственно на пресечение и профилактику проявлений коррупции направлены *специальные технологии противодействия коррупции*: антикоррупционный мониторинг; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; выявление административных барьеров предпринимательской деятельности; оценка коррупционных рисков и управление ими.

К *координационным технологиям* противодействия коррупции можно отнести оценку регулирующего воздействия (ОРВ); информационно-правовые технологии систематизации законодательства и обработки правовых данных и т. д.

Единого подхода в применении таких технологий нет. Так, в настоящее время как в российской, так и в зарубежной науке существуют разные определения понятия «оценка регулирующего воздействия», а также тех сфер жизни общества, в которых такая оценка может быть применена².

Нет общих для всех государств методик ОРВ. Значительно различаются те объекты, которые являются ее предметом.

В зарубежных государствах большинство аспектов проведения ОРВ первоначально было направлено на дерегулирование различных сфер, прежде всего экономической. При таком подходе изучается отношение различных участников рынка к предлагаемым правовым решениям, а также возможность достижения поставленных целей в существующих условиях и экономического соответствия получаемого эффекта затратам (анализ «издержек-выгод»). Такого рода оценки

¹ См.: Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др. / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012. С. 24–51.

² См. подробнее: Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / И.А. Абузярова, В.Ю. Артемов, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М., 2013. С. 165–166.

обладают определенной прогностической ценностью, хотя в значительной степени зависят от выбранных процедур и намерений структур, проводящих ОРВ. Иными словами, нередко критерии, применяемые для проведения ОРВ, весьма субъективны.

В Российской Федерации начальный этап внедрения ОРВ во многом также развивается по данному сценарию. Основной целью ОРВ является выявление положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также способствующих возникновению их необоснованных расходов¹.

Однако для проведения качественной ОРВ необходим большой объем информации, в том числе статистической, сведений контрольных и надзорных органов, опросов общественного мнения, выборочные данные обследований предприятий и домохозяйств и т. п. Но такой информации явно недостаточно, поэтому нередко ОРВ осуществляется исключительно на основе заключений экспертов в соответствующих отраслях либо представителей бизнес-сообщества, мнения которых не всегда объективны. В связи с этим в заключении об ОРВ должно быть четко указано, где объективная информация из независимого источника, где – оценочные суждения заинтересованных лиц или экспертов, а где – предложения и допущения оценщика².

Очевидна потребность в расширении рамок ОРВ, в том числе в выявлении в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов³, таких как закрепление избыточных обязанностей, запретов и ограничений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; установление неопределенных и трудновыполнимых требований к гражданам и организациям; создание условий, ведущих к необоснованно высокому финансовому обременению физических и юридических лиц.

Завершая тему освоения современных антикоррупционных стандартов и технологий, следует подчеркнуть необходимость ее дальнейшего развития, что недостижимо без использования всего арсенала средств общественных наук – не только права, но и философии, экономики, истории, социологии, политологии. Только такой междисциплинарный подход позволит обеспечить действенность борьбы с коррупцией.

¹ Там же.

² См.: Сборник методических материалов по проведению оценки регулирующего воздействия. М., 2011. С. 398 // <http://economy.udmurt.ru/prioriteti/orv/doc/SbornikMat.pdf>

³ См. подробнее: Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография. С. 157–219.

Научное обеспечение предупреждения коррупции: преодоление стереотипов и современные проблемы¹

I. О стереотипах науки и практики в сфере противодействия коррупции

Первый стереотип заключается в сохранении и даже доминировании упрощенной трактовки коррупции.

Не только у большинства граждан, но и у многих законодателей и даже ученых сложилось упрощенное представление о коррупции как о явлении, ограниченном такими формами, как взяточничество и подкуп. Например, базовый закон Великобритании, действующий с 2010 г., носит название «О взяточничестве», что, несомненно, сокращает возможности и эффективность его применения.

Вместе с тем следует отметить объективную потребность в расширении границ юридической трактовки коррупции и недопустимость ее сведения к простой совокупности отдельных составов правонарушений.

Коррупция – это глобальное развивающееся негативное социальное явление, которое проникает практически во все сферы государственной и общественной жизни. Не признав и не отразив в законодательстве этот факт, не внедрив в правосознание такое восприятие коррупции, государство не сможет действительно предупреждать ее распространение.

Другим стереотипом является устойчивое представление о том, что социальные и экономические проблемы являются главными причинами коррупционных правонарушений.

Системный анализ практики дает не столь очевидное подтверждение этому факту. Коррупция существует не только в слаборазвитых странах, но и в государствах с мощными экономическими и стабильными социальными системами. Неслучайно в последние годы коррупционные скандалы сотрясают многие страны Западной Европы и Северной Америки, в том числе США, Францию, Италию, Испанию.

Аналогичную ситуацию можно проследить и при сопоставлении территориальных образований государств. Так, в России на фоне общего снижения числа зарегистрированных преступлений коррупционной направленности проявляется тенденция к их росту в ряде

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 2. С. 165–171. В основе статьи – тезисы доклада автора на Четвертом Евразийском антикоррупционном форуме (Москва, 23–24 апреля 2015 г.).

экономически благополучных субъектов Российской Федерации – в Рязанской, Иркутской, некоторых других областях¹.

Указанный стереотип, препятствующий практической превенции коррупции, не только не верен, но и вреден, поскольку по сути призывает не к усилению антикоррупционной роли государства, а к пассивному ожиданию улучшения социально-экономической ситуации в стране.

Требуется деятельного опровержения стереотипа о коррупции как о явлении, присущем исключительно публичной сфере.

Юридическая наука нередко сводит превенцию коррупции к уголовным и административным санкциям, утверждая, что их широкое и суровое применение оказывает на чиновников сдерживающий антикоррупционный эффект. При этом коррупционные проявления в частной сфере зачастую игнорируются. Это связано в том числе с общими для многих государств научными и правовыми традициями, основанными на доктринах недопустимости вмешательства в частную сферу.

Такой ограничительный подход обедняет юридическую науку, не позволяя раскрыть антикоррупционный потенциал не только гражданского, трудового, других отраслей законодательства, но и неправовых социальных регуляторов.

Практически повсеместно, даже в тех государствах, которые допускают применение антикоррупционных мер к частным отношениям (в частности, в США, Великобритании, Германии), злоупотребления руководителей и сотрудников коммерческих компаний воспринимаются как менее опасные по сравнению со взяточничеством чиновников. Однако согласно исследованиям коррупция в этой области приносит такой же, а нередко более значительный экономический и социальный урон. Например, в розничной торговой сети американской компании «Вол-Март Сторз» (Wal-Mart Stores), охватывающей 27 стран, работают около 2 млн человек. Коррупционные схемы в таких крупных компаниях, касающиеся отбора поставщиков, ценовой политики, социальных выплат и т. д., более масштабны, чем противоправная деятельность отдельных должностных лиц большей части современных государств. В подтверждение приведем только один факт: в настоящее время существует около 100 государств, где численность населения меньше, чем в штате указанной компании.

¹ См. подробнее: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Хабриева Т.Я., Андрюченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58–67.

Кроме того, между государством и частной сферой нет «китайской стены», разделяющей, как в древности, цивилизованный и нецивилизованный мир. Они существуют в едином пространстве, поэтому коррупция, рожденная в среде предпринимательства, неминуемо проявится и на государственном уровне, а коррупционные практики, утвердившиеся в публично-правовых институтах, неизбежно будут воплощаться и в частноправовых отношениях.

Для того чтобы прервать коррупционный круговорот, целесообразно проведение научных исследований, направленных на универсализацию принципов противодействия коррупции и адаптацию официальных регуляторов к задачам борьбы с этим явлением в области индивидуальной деятельности¹.

Стереотип, сдерживающий развитие практической превенции, – это ориентация на изучение и нормативно-правовое отражение негативных явлений.

Однако необходимо подчеркнуть, что важно изучать и позитивные практики, препятствующие развитию коррупции, а также стимулировать распространение удачных примеров антикоррупционного противодействия, существующих на разных уровнях государственного и муниципального управления, в деятельности общественных объединений и бизнес-структур. Это может оказать не менее значимый эффект, чем репрессивные меры.

Наконец, стереотип, укоренившийся в исследованиях ученых, в сознании общественных деятелей и граждан, состоит в том, что борьба с коррупцией – это дело государства и что она может осуществляться только публично-правовыми средствами.

Самоустранение гражданского общества от решения проблем преодоления коррупции хорошо прослеживается на примере российских средств массовой информации, которые к этой теме обращаются в основном раз в год – 9 декабря, в День противодействия коррупции, чтобы тут же вновь забыть о ней.

Колоссальный инструмент антикоррупционного воспитания и образования в нашей стране, как и во многих других, задействован

¹ Подобные исследования проводятся Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. См., например: Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. М., 2012.; Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.; { 俄 } 哈布利耶娃: 腐败性质、表现与应对. 法律出版社. 2014. 北京. 515千字. (Коррупция: природа, проявления, противодействие (на китайском языке); Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012.

слабо¹, а сдерживать коррупцию только средствами права невозможно. Требуется широкое использование иных регуляторов.

В дореволюционной и советской России такой опыт был. Достаточно вспомнить «суды чести», которые действовали в университетах, объединениях купцов, промышленников и служили эффективным средством борьбы с подкупом и взятками. Средства общественного воздействия были и в советское время, но в 1990-е гг. потенциал социального контроля, в том числе в сфере противодействия коррупции, был практически утрачен.

И лишь в последние годы, во многом благодаря усилиям Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловой России», «Опоры России», ряда других общественных объединений, ситуация меняется.

В 2012 году по инициативе РСПП была принята Антикоррупционная хартия российского бизнеса и дорожная карта ее реализации². В государственных и бизнес-структурах принимаются кодексы этики. Многие российские компании внедряют методы антикоррупционного комплаенса.

Потенциал таких неправовых социальных регуляторов в предупреждении коррупции очень высок. Необходимо его дальнейшее развитие, в том числе в направлении расширения форм его реализации и их корреляции с правовыми средствами.

II. О научных задачах преодоления стереотипов превенции коррупции

Суммируя анализ стереотипов науки и практики в сфере превенции коррупции, можно выделить следующие основные научные задачи, нацеленные на повышение эффективности предупреждения коррупционных схем.

На первом месте стоит необходимость расширения междисциплинарных исследований.

Природу и масштабы современной коррупции невозможно познать только с помощью социологических опросов и традиционных методов юридического анализа, но именно такой инструментарий чаще всего используется, хотя и не может дать достоверную картину коррупционных проявлений.

¹ См. подробнее: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013.

² URL: <http://media.rsp.ru/document/l/3/9/39bde68ed2d2f73f9d70b7f5c98bbdf.pdf>

Так, например, по Индексу взяткодателей, в рамках которого «Транспэрэнси Интернешнл» с 1999 г. оценивала ситуацию во внешне-экономической деятельности, худшие показатели были у Китая (27-е место) и России (последнее, 28-е место). Однако известно, что основными партнерами и Китая, и России (около 80% внешнеторгового оборота) в последние 15 лет являются страны Европейского Союза, США и Япония. В связи с этим неизбежна постановка вопросов: кто являлся второй стороной коррупционных дел, иными словами, кто брал взятки российских и китайских предприятий? Почему не было коррупционных дел с участием российских и китайских предприятий в судах США, Японии, Великобритании, Франции, других европейских стран? Почему рейтинг взяткодателей не соотносился с индексами «Транспэрэнси Интернешнл», в которых указанные страны – партнеры России и Китая – традиционно занимают места самых благополучных в контексте предотвращения коррупционных угроз?

Эти вопросы были поставлены перед «Транспэрэнси Интернешнл» нашим Институтом на Международной антикоррупционной конференции в Бразилии в ноябре 2012 г. и вызвали оживленное обсуждение. Результат противостояния известен: с 2012 г. Индекс взяткодателей больше не ведется.

Но где гарантии, что подобные дефекты не присущи другим проектам «Транспэрэнси Интернешнл», в том числе Индексу восприятия коррупции, в рамках которого государства ранжируются по степени их коррупционности и где России в 2014 г. было отведено лишь 136-е место – в одном ряду с Нигерией, Камеруном, некоторыми другими развивающимися странами¹.

Такие индексы не только влияют на международный имидж государств, но и приносят огромные материальные убытки, в том числе в результате отказа от ведения совместных проектов с государствами, имеющими низкие антикоррупционные рейтинги, сокращения инвестиционных вложений и т. д.

В целях решения этой проблемы Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации инициировал создание Программы мониторинга проявлений коррупции (Программы МОНКОР)² с учетом как позитивного, так и

¹ URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/indeks-vospriiatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball>

² См. об этом подробнее: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.И. Лафитский, В.П. Емельянцева, О.И. Семкина и др.; рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2015.

негативного опыта существующих оценок. Это новый междисциплинарный научно-методический комплекс измерения коррупции, который показывает не только ее состояние, но и динамику развития, основывается не на эфемерном восприятии коррупции, а на анализе конкретных фактов. Без такого средства борьба с коррупцией неизбежно ведет к двум крайностям: либо к полному бездействию в сфере профилактики, либо к беспредметной антикоррупционной кампании, объектом которой становятся все институты государства и общества.

Программа МОНКОР предлагает методики диагностирования коррупции, выявляет обобщенные интегрированные индикаторы коррупционных действий, дает возможность преодолеть проблемы узкосоциологических методов «коррупционных» рейтингов. Она позволяет рассматривать проявления коррупции не как набор статистических величин, а как сложные антисоциальные явления, находящиеся в тесной взаимосвязи с многоуровневыми факторами социально-экономического, политического и правового развития.

В рамках Программы МОНКОР предполагается категорирование оцениваемых объектов по группам рисков (по шкале от минимальной до высокой степени коррупционного риска) на основе сводных индикаторов. В их числе:

1. *Индекс репрезентативности*, который позволяет осуществлять регулярную оценку выполнения страной взятых на себя международных обязательств, предусматривая в дальнейшем переход к моделям точечного или секторального изменения законодательства и постепенное формирование модели комплексного правового регулирования.

2. *Индекс межстрановых оценок коррупции*, включающий изменение позиций страны в рейтингах различных организаций, осуществляющих мониторинг коррупции.

3. *Индекс правопорядка*, обеспечивающий измерение корреляционных показателей и криминологических индикаторов преступлений коррупционной направленности в разных странах. В этих целях в рамках МОНКОР разработана Методика компаративистского мониторинга статистических показателей уголовно-правовой оценки проявлений (состояния) коррупции.

4. *Индекс коррупционной устойчивости*, в котором в отличие от существующих рейтингов объектом анализа выступают как правовые акты, так и практика их применения.

5. *Индекс условий возникновения коррупции*, позволяющий оценивать на сопоставимой основе деятельность органов власти всех уровней и используемый как индикатор оценок возможных коррупционных рисков и эффективности мер по профилактике коррупции.

В настоящее время Институт завершил предварительную апробацию в странах СНГ одной из составляющей Программы МОНКОР – Методики расчета индекса правопорядка. Достигнута договоренность о проведении полной апробации методик МОНКОР в Республике Кыргызстан. На основании данных из открытых источников информации готовятся измерения в субъектах Российской Федерации, а также в государственных корпорациях и частных компаниях.

Междисциплинарные подходы, сочетающие методы и средства разных наук, должны применяться не только в таких масштабных проектах, имеющих практическую направленность, но и в теоретических исследованиях, поскольку коррупция проявляется во всех сферах общественной жизни и в общественном сознании, приобретает не только правовое, но и экономическое, социальное, психологическое содержание¹.

Вторая основная научная задача повышения эффективности превенции коррупционных практик – проектирование системного воздействия законодательства на коррупцию.

Как отмечалось, предупреждение коррупции не должно ограничиваться только средствами специального антикоррупционного, а также уголовного и административного законодательства. Развивая этот тезис, можно утверждать, что превенция коррупции – это задача законодательства в целом и что она должна решаться во всех отраслях законодательства и комплексных законодательных образованиях, в том числе в таких критически важных областях, как культура, образование, наука.

Системный подход дает возможность не только усилить превентивный антикоррупционный эффект законодательства, но обеспечить его воздействие на весь спектр регулируемых общественных отношений.

В последние годы антикоррупционное законодательство было направлено в основном на предупреждение правонарушений среди государственных и муниципальных служащих, врачей и учителей. Как следствие, в одних направлениях, например в сфере оказания медицинских услуг, мы имеем избыточное антикоррупционное регулирование, а в других остаются пробелы, препятствующие действенному противодействию коррупции.

Речь, конечно, не идет о равновесном антикоррупционном воздействии на все общественные отношения, но в той или иной мере

¹ См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17; Тихомиров Ю.А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 87–95.

каждое из них должно быть включено в этот процесс. Только такой системный подход к совершенствованию законодательства позволит добиться искомых результатов.

Еще одна задача проектирования системного воздействия законодательства на коррупцию – обеспечение соответствия законодательства международным антикоррупционным стандартам.

Имплементация в российское законодательство стандартов Конвенции ООН против коррупции 2003 г. существенных проблем не вызывает. Этот документ, в отличие от ряда региональных (Совета Европы) или отраслевых (ОЭСР) антикоррупционных стратегий, позволяет учитывать фундаментальные ценности и принципы национальных правовых систем.

Необходимо сохранение свободы выбора форм и способов реализации международных антикоррупционных стандартов. Прежде всего, это касается вопросов профилактики, поскольку они возникают не только в правовой и политической деятельности, но и в социальной, духовной и культурной жизни, которая в принципе не может быть стандартизирована.

Такой вывод подтверждается опытом большей части государств современного мира, стремящихся к становлению международных региональных антикоррупционных моделей с целью отражения, как, например, в рамках Европейского Союза, общих ценностей права и особенностей национальных антикоррупционных систем¹.

Существуют объективные предпосылки для формирования **евразийской антикоррупционной модели** на основе Евразийского экономического союза, сохраняющего правовые традиции, экономические интересы, социальные задачи входящих в его состав государств.

Возможно создание такой модели и в рамках Шанхайской организации сотрудничества, объединяющей Россию, среднеазиатские постсоветские республики и Китай, несмотря на существенные различия в их законодательстве.

Третья задача – совершенствование на основе междисциплинарных исследований и системного подхода специальных средств противодействия коррупции, применяемых в различных отраслях и комплексных образованиях законодательства².

¹ См. подробнее: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012.

² См., например: Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–147.

Рассмотрим лишь несколько общих проблем.

1. Для повышения действенности законодательства необходима унификация средств антикоррупционного правового воздействия на основе единых методологических подходов. Но такой унификации нет даже в совпадающих сферах правового регулирования.

Уголовный кодекс РФ позволяет в соответствии с положениями примечания ст. 291 освобождать от уголовной ответственности граждан, активно способствующих раскрытию и (или) расследованию преступлений, добровольно сообщающих правоохранительным органам о даче взятки, а также о вымогательстве взятки со стороны должностных лиц.

При этом в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) нет таких норм в отношении коррупционных деяний, что побуждает органы управления юридических лиц скрывать известные им факты. Только таким образом они могут избежать практически безграничных санкций за совершение коррупционных деяний: в соответствии с КоАП РФ за передачу незаконного вознаграждения в крупном размере санкции не могут быть менее 20 млн руб., а в особо крупном размере – не менее 100 млн руб.

Для решения этой проблемы Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации предложены специальные основания освобождения юридических лиц от административной ответственности, что, несомненно, повысит общий потенциал антикоррупционной превенции российского законодательства.

Унификация средств правового воздействия должна охватывать и такую меру профилактики, как ограничения лиц, совершивших коррупционные деяния. В настоящее время Министерством труда и социальной защиты РФ разрабатывается реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, но он касается только публичных должностных лиц.

Аналогичные реестры необходимы и в частной сфере, в том числе в отношении организаций, допускающих проявления коррупции и хищения при выполнении государственных и муниципальных заказов. Можно отметить, что позитивный опыт создания таких реестров уже есть во многих государствах Европы.

2. Остаются нерешенными многие проблемы определения пределов криминализации коррупционных деяний.

По данным Верховного Суда РФ, с 2002 по 2013 г. за взятки в сумме до 10 тыс. руб. были осуждены 77% лиц от общего количества

осужденных за коррупционные деяния. Таким образом, основная «мишень» уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупции – это взятки в незначительном размере, не имеющие большой социальной опасности. Однако именно на их выявление и пресечение тратятся время, энергия, силы правоохранительных органов.

Решение этой проблемы допускает два варианта. Первый – декриминализация мелких взяток и перевод их в разряд административных правонарушений. Вместе с тем неизбежным следствием реализации такой меры станет заметное ослабление превентивной функции законодательства.

Более предпочтителен второй вариант – выделение в самостоятельную статью Уголовного кодекса РФ составов преступлений, объективная сторона которых охватывает получение взятки и коммерческий подкуп в незначительных размерах.

В любом случае необходимы глубокие исследования этого вопроса по примеру советских ученых, когда разработка новых составов уголовно-правовых и административно-правовых деяний занимала несколько лет, что позволяло исключить многие негативные последствия правоприменительной практики.

В контексте проблем определения пределов криминализации коррупционных деяний следует рассмотреть и вопрос об уголовной ответственности юридических лиц.

В настоящее время Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации рассматривается законопроект об уголовной ответственности юридических лиц, подготовленный во взаимодействии со Следственным комитетом Российской Федерации.

Успешному прохождению законопроекта препятствует то, что он требует не только дополнения норм Уголовного кодекса РФ, но и пересмотра всей системы принципов, оснований, условий привлечения к уголовной ответственности. А эта задача в законопроекте не решена.

Остается и другая проблема – защита юридических лиц от угроз необоснованного привлечения к уголовной ответственности.

Существуют также риски сокрытия под «корпоративную вуаль» противоправных действий физических лиц, что позволит им уходить от уголовной ответственности.

3. Третья проблема – недостаточность средств стимулирования и поощрения антикоррупционного поведения.

Среди немногих подобных инициатив можно указать меры по стимулированию лиц, сообщающих о фактах коррупции. Соответ-

ствующий законопроект недавно был внесен в Правительство РФ Министерством труда и социальной защиты.

Кроме того, требуется системная ревизия гражданского, трудового, иных отраслей законодательства, комплексных правовых образований, в том числе в сферах науки, образования, миграционных отношений, с целью внедрения мер по стимулированию антикоррупционных практик.

В заключение следует отметить, что коррупция развивается в разных, очень переменчивых формах. Следовательно, и противодействие коррупции не должно быть стереотипным, иначе оно будет неэффективно.

Превенция коррупции означает, что наука и практика должны быть как минимум на шаг впереди коррупционных проявлений, поэтому наряду с освоением современных юридических и иных научных технологий необходимо искусство научного предвидения, позволяющее готовиться к будущему и по возможности корректировать его развитие.

Введение к монографии «Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации»¹

Противодействие всевозможным видам коррупционных проявлений – важнейшее условие построения эффективных экономик и благосостояния государств, сохранения социальной стабильности. Отличительной чертой современного этапа международного сотрудничества в противостоянии коррупции является создание международных антикоррупционных стандартов как одного из сегментов международно-правового регулирования противодействия коррупции.

Институт законодательства и сравнительного правоведения, отмечающий в 2015 г. свое 90-летие, вот уже более десяти лет проводит научные исследования правового и междисциплинарного характера

¹ Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М., 2015. С. 13–20.

в области противодействия коррупции, широко используя свои творческие достижения в свете национального законодательства, сравнительного правоведения и международного права. Важный организационный импульс научно-исследовательской деятельности в этом направлении был дан решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. (протокол заседания № 22), согласно которому Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации было поручено осуществлять функции Междисциплинарного центра по координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

Институт последовательно продолжает издание научных и научно-практических работ по широкому спектру актуальных проблем антикоррупционной политики. Данное монографическое исследование восполняет пробел в исследовании практики реализации антикоррупционных стандартов ОЭСР в Российской Федерации.

Основу книги составляют результаты междисциплинарных исследований, полученные учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в течение последних лет. Среди наиболее значимых: определение эффективности национальных и международных антикоррупционных регуляторов, развитие отраслевых и межотраслевых методов анализа проблем противодействия коррупции, функционирование институциональных основ, исследование способов противодействия коррупционным отношениям, юридических технологий (включая правовой мониторинг, прогнозирование, экспертизу), а также правоприменения¹.

¹ См., например: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12; Плохой О.А., Семилютин Н.Г., Цирин А.М. и др. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014; Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012; Правовые проблемы противодействия коррупции: материалы Международной научной конференции (Москва, 2 ноября 2011 г.) / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, Ю.П. Дзюба и др.; отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М., 2012; Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М., 2012; Противодействие коррупции в федеральных органах исполни-

Международные организации как универсального, так и регионального уровня (ООН, Совет Европы, ГРЕКО) ведут активную работу по формированию антикоррупционных стандартов. Заметную роль в этом процессе играет Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), учрежденная на основе Конвенции от 14 декабря 1960 г.

В монографии раскрывается международно-правовой статус ОЭСР в контексте дискуссий о правосубъектности международных межправительственных организаций, которые ведутся со второй половины XX в. Важны вывод о функциональной зависимости правосубъектности международной организации от ее юридической природы и демонстрация этой закономерности на конкретных примерах деятельности организационно-правовой структуры ОЭСР. Критично и разносторонне освещена роль оценочной деятельности ОЭСР в отношении соблюдения в российском законодательстве требований антикоррупционных стандартов ОЭСР. Аргументируется идея о том, что практика проведения оценок соответствия российского законодательства указанным стандартам в ряде случаев может восприниматься с оговорками о необходимости большего учета правовых традиций и специфики правовой системы нашей страны. Особенности международно-правового статуса данной международной межправительственной организации проявляются в процессе вступления в ее члены. Процесс присоединения России к ОЭСР раскрывается через анализ не только ее международно-правовых актов, но и российского законодательства, обеспечивающего выполнение требований как уставных документов ОЭСР, так и ряда ее стандартов, в том числе антикоррупционных.

Подходы ОЭСР к разработке содержания и механизмов имплементации собственных антикоррупционных стандартов значительно отличаются от подходов ООН, Совета Европы (ГРЕКО), других международных организаций, что объясняется историей формирования антикоррупционной правовой стратегии ОЭСР и спецификой содержания ее функций. Первоначально организация сосредоточила уси-

тельной власти: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012; Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найдено и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М., 2012; Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилотина, Е.И. Спектор. М., 2012; Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012 и др.

лия на разработке рекомендаций, принятие которых предшествовало подготовке базового документа по противодействию коррупции в ОЭСР – Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

В предлагаемой вниманию читателя монографии дана подробная характеристика международно-правовой природы различных актов, принимаемых органами ОЭСР и ее государствами-членами, проиллюстрировано их значение для реализации политики этой организации и степень их воздействия на политику и законодательство государств-членов и государств-кандидатов в члены организации. Роль рекомендательных актов ОЭСР, принятых еще в доконвенционный период, не ограничивалась их косвенным воздействием на поведение заинтересованных государств-членов; не менее важным явилось формирование собственной системы антикоррупционных мер, получившей развитие в дальнейшей правотворческой деятельности организации.

Важным этапом в формировании собственных антикоррупционных стандартов ОЭСР стали разработка и принятие базовой конвенции в 1997 г., ставшей одним из первых международных договоров в сфере противодействия коррупции. В работе выявлены тонкие грани взаимодействия национального законодательства и международного права в формировании антикоррупционных стандартов ОЭСР. Импульсом к принятию данной конвенции послужил Закон США о борьбе с практикой коррупции за рубежом 1977 г., который поставил американские компании, действующие за рубежом, в неравные конкурентные условия с их зарубежными партнерами. Такой перекося в правовом регулировании мог быть исправлен только на межгосударственном уровне, что и предопределило активность США в ОЭСР.

В свою очередь, принятие Конвенции ОЭСР в 1997 г. вызвало волну законодательных изменений в государствах – членах ОЭСР, и этот процесс продолжается по настоящее время. Авторами подробно проанализировано содержание Конвенции, дана развернутая характеристика важнейших международно-правовых обязательств в сфере борьбы с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (криминализация подкупа иностранных должностных лиц, ответственность юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц, определение юрисдикции в отношении подкупа иностранных должностных лиц и др.).

Деятельность ОЭСР после принятия Конвенции 1997 г. получает воплощение в новых концептуальных идеях, сформулированных в монографии применительно к характеристике правовых взаимосвязей, складывающихся в обширном нормативном антикоррупционном комплексе организации. В этих целях выдвигается идея целостности такого комплекса, выраженная в категории взаимосвязанности рекомендательных актов и конвенционных положений, что позволяет рассматривать антикоррупционные стандарты ОЭСР как явления сложной юридической природы. Это не снижает их регулирующего воздействия на законодательство государств – членов ОЭСР. При этом исследователи придерживались достаточно широкого взгляда на содержание антикоррупционных стандартов ОЭСР, не ограничившись заключением о высокой степени их внутренней интегрированности.

В работе обоснован вывод о том, что Конвенция ОЭСР 1997 г. в настоящее время является частью более широкого международно-правового комплекса, включающего конвенции Совета Европы, а также Конвенцию ООН против коррупции. Они взаимно дополняют друг друга, что, возможно, позволяет утверждать о появлении тенденции к универсализации международно-правовых антикоррупционных стандартов.

Важное место в разработке и реализации антикоррупционной политики ОЭСР занимает деятельность органов ОЭСР (Совета, Комитета содействия развитию, Рабочей группы), каждый из которых в рамках своей компетенции разрабатывает нормативные меры воздействия на практику государственного управления государств-членов. В монографии подробно исследованы международно-правовые основы и формы реализации указанных полномочий органами ОЭСР. Особое внимание уделено формам и результатам проведения мониторинга выполнения положений Конвенции ОЭСР, в том числе осмысливаются правовая природа «мониторинговых рекомендаций» Рабочей группы, их значение в правовой системе Российской Федерации.

Одним из важнейших направлений международного сотрудничества государств по противодействию коррупции является разработка и принятие антикоррупционных международных договоров, которые содержат императивные предписания, обязывающие государства-участники имплементировать их положения в свое национальное законодательство. По мере развития международного противодействия коррупции, вовлечения в него все большего количества международных организаций и иных межгосударственных

объединений актуальным становится концептуальное обоснование более широкого понятия «имплементация международных антикоррупционных стандартов».

Кроме того, требует дальнейшего изучения и развития концепция имплементационных антикоррупционных мероприятий, включающая, по мнению авторов монографии, широкий набор антикоррупционных инструментов, регуляторов и механизмов, а также принципов их функционирования, антикоррупционных ориентиров правового развития государств и совершенствования их законодательства. Вместе с тем имплементация международных антикоррупционных стандартов не свободна от недостатков, она сталкивается с серьезными правовыми проблемами, которые детально рассмотрены в монографии. Их преодоление может способствовать реализации международно-правовых стандартов в России с учетом и на основе национальных интересов нашего государства.

Российская Федерация присоединилась к Конвенции в соответствии с Федеральным законом от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок»¹. С момента вступления в силу для Российской Федерации Конвенция стала составной частью ее правовой системы и получила приоритет применения по отношению к российскому законодательству в случае коллизий.

В настоящее время правовой механизм исполнения международных правовых обязательств Российской Федерации в целом создан, хотя потенциально нуждается в совершенствовании по ряду причин, которые подробно рассмотрены в монографии. Остается много вопросов теоретического и прикладного характера о применении рекомендаций и рекомендательных актов ОЭСР в условиях правовой системы России.

При анализе специфики международных антикоррупционных стандартов ОЭСР и возможности ее учета при реализации в Российской Федерации обращается внимание на одну важную проблему, которая ранее не получала отклика в отечественной правовой науке. Речь идет о своего рода культурологических различиях в понимании видов и значения коррупционных практик, подвергшихся запрету в Конвенции ОЭСР 1997 г. и иных связанных с ней международных актах (рекомендациях), например запрет вычитания взяток из суммы налогооблагаемого дохода. Однако это не должно быть препятствием

¹ СЗ РФ. 2012. № 6. Ст. 622.

для имплементации соответствующих положений антикоррупционных стандартов ОЭСР в российской правовой системе.

В работе анализируются наиболее признанные способы имплементации антикоррупционных конвенционных положений ОЭСР, к которым относятся инкорпорация, рецепция и отсылка, и их использование в совершенствовании российского законодательства и правоприменительной практики. Читатель найдет в монографии и сравнительно-правовой анализ механизмов имплементации ряда государств – участников конвенции ОЭСР (Канады, Финляндии, Греции, Колумбии и др.), оценки различных классификаций правоприменения антикоррупционных стандартов ОЭСР в отдельных странах и группах стран, а также авторскую модель правовых индикаторов оценки антикоррупционной активности международных межправительственных организаций.

Исследование имплементационных моделей антикоррупционных стандартов ОЭСР завершается сравнительно-правовым анализом оценочных антикоррупционных механизмов международных межправительственных организаций. Во главу угла поставлено изучение опыта, накопленного ООН, что определяется как высоким международным авторитетом данной международной организации, так и широким спектром актов, методик, механизмов, разработанных в сфере оценки соблюдения международных антикоррупционных обязательств. Уделено внимание и оценочным механизмам Совета Европы, Европейского Союза, «Группы двадцати», что в итоге позволило выделить концептуальные подходы к методике оценки выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции, которая может быть использована для осуществления взаимодействия России с мониторинговыми и оценочными механизмами различных международных межправительственных организаций.

Логичным и необходимым объектом исследования в монографии стал анализ правовых проблем, сопровождавших процесс подготовки Российской Федерации к обретению членства в ОЭСР и присоединения нашей страны к Конвенции ОЭСР 1997 г. Важнейшая из них состояла в том, чтобы обеспечить в процессе адаптации российского законодательства к антикоррупционным стандартам ОЭСР адекватность сохранения национальных правовых традиций при использовании зарубежного опыта, а также согласование международных обязательств по Конвенции против коррупции с положениями иных антикоррупционных конвенций, к которым Россия присоединилась ранее.

В монографии подробно проанализированы изменения, внесенные в российское законодательство в связи с присоединением к Конвенции ОЭСР 1997 г., и даны оценки перспективам их дальнейшего совершенствования. В связи с этим затронуты наиболее «болезненные» вопросы применения отдельных антикоррупционных стандартов ОЭСР в уголовном законодательстве, с учетом трудностей совмещения отдельных положений указанной Конвенции и российской правовой традиции. К таким темам отнесены: криминализация обещания и предложения взятки, посредничества во взяточничестве, обещания, предложения или предоставления неправомерных неимущественных преференций иностранному должностному лицу и ряд иных вопросов уголовно-правового характера. Сама научная постановка данных проблем обязывает ко многому. Во всяком случае, несмотря на известные обстоятельства конъюнктурного характера, осложнившие отношения России и ОЭСР, следует приветствовать проведение дискуссий и более глубоких доктринальных исследований по затронутым проблемам.

В работе раскрываются различные грани международных антикоррупционных стандартов, выявляются их сильные и слабые стороны. Это дает основание по меньшей мере предположить отсутствие единства мнений ученых и практиков относительно безусловной эффективности и полезности таких стандартов как новейшего достижения сотрудничества государств; оптимальных способов их имплементации в национальное право.

Исследование позволяет сделать следующие выводы:

- по сравнению с антикоррупционными стандартами других международных организаций стандарты ОЭСР, направленные на противодействие коррупции, отличаются дифференцированностью и детализацией. В связи с этим можно прогнозировать большую результативность их имплементации не только в национальном законодательстве, но и в правоприменительной практике;

- ОЭСР концентрирует существенные усилия на продвижении и популяризации собственных антикоррупционных стандартов, настаивая на недопущении их фрагментации при имплементации в национальное законодательство, что создает условия для возможных коллизий со стандартами других международных организаций;

- практика ОЭСР в части внедрения антикоррупционных стандартов с использованием потенциала актов «мягкого права» не всегда в полной мере отвечает интересам Российской Федерации, что затрудняет их адаптацию в отечественной правовой системе.

Изучение понятия и содержания международных антикоррупционных стандартов, разрабатываемых различными международными организациями, в контексте сравнительно-правового анализа антикоррупционных стандартов ОЭСР, равно как и глубокий анализ проблем и способов их имплементации в российское законодательство, весьма актуальны для отечественной теории и практики противодействия коррупции. Они представляют определенный интерес для других стран, заявивших о своем стремлении в ОЭСР, которые имеют схожие правовые традиции.

Монография дает возможность продолжить дискуссию и расширить круг проблем для разработки научных основ имплементации международных антикоррупционных стандартов в отечественную правовую систему. Результаты исследования могут быть использованы в целях выполнения Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы¹ в части создания теоретической базы для реализации в Российской Федерации рекомендаций международных антикоррупционных организаций с учетом особенностей ее правовой системы.

Правовые инновации в противодействии коррупции²

Успешное противодействие коррупции во многом зависит от применения современных правовых инноваций, обеспечивающих с учетом мирового опыта научно обоснованное обновление законодательства и совершенствование правоприменительной практики³.

Такую же цель ставит и Национальный план противодействия коррупции в Российской Федерации, рассчитанный на 2014–2015 гг.⁴ и предусматривающий проведение научных междисциплинарных исследований широкого спектра проблем. Многие из них поручены Институту законодательства и сравнительного правоведения при Прави-

¹ Подпункт «е» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015, утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226.

² Реализация антикоррупционной политики в Республике Татарстан: информационный бюллетень. 2015. № 4. С. 23–29.

³ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 3.

⁴ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

тельстве Российской Федерации¹, исполняющему функцию Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции².

Первой в ряду поставленных перед Институтом научных задач является исследование правовой природы нарушения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также мер юридической ответственности, применяемых в случае их нарушения или неисполнения. Большая часть запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, была введена Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³, а также Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴. С 2008 г. они не претерпели существенных изменений, что дает основание считать правовое регулирование в сфере противодействия коррупции относительно стабильным.

Однако анализ административно-правового регулирования вопросов противодействия коррупции на протяжении последних лет показывает наличие значительного количества нерешенных до настоящего времени проблем, влияющих на эффективность законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Сегодня наиболее остро встает вопрос о правомерности установления тех или иных запретов и ограничений, поскольку для отдельных категорий должностей их применение выходит за разумные пределы. В случае избыточности вводимых запретов, ограничений и обязанностей они не стимулируют правомерное поведение, а выступают своего рода дамкловым мечом для отдельных служащих и работников. По этой причине при установлении запретов, ограничений и обязанностей необходимо, руководствуясь требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, проводить оценку коррупционных рисков с целью определения перечня тех должностей в конкретном органе власти или организации, на которые возлагаются

¹ См. подп. «е» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг.

² Функция Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции возложена на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в соответствии с решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. (протокол № 22).

³ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

дополнительные антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности.

Сложившаяся система контроля доходов, имущества и обязательств имущественного характера, соответствия расходов доходам государственных служащих и иных категорий лиц, а также членов их семей построена, с одной стороны, на установлении служебной (должностной) обязанности¹ сообщать представителю нанимателя о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а с другой – на предоставлении представителю нанимателя (работодателю) специальных полномочий по проверке указанных сведений.

Установление подобной обязанности в отношении государственных служащих не вызывает возражений, в отличие от лиц, претендующих на замещение должностей государственных служащих. В правовом регулировании данного вопроса наблюдается определенная неточность. Речь идет о нормах Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Положение), утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 559, и нормах ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Согласно ст. 26 Закона № 79-ФЗ служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы. По сути это, соглашение представителя нанимателя не с гражданином, а с государственным служащим, на которого уже распространяются соответствующие дополнительные обязанности антикоррупционной направленности.

В п. 15 Положения говорится, что указанные сведения обязано представить лицо, еще не назначенное на должность государственной службы. В связи с этим возникает рассогласованность указанного нормотворческого решения не только с нормами Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, но и с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», поскольку у лиц, еще не назначенных на соответствующую должность, не име-

¹ Обязанность сообщать о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера распространяется на государственных служащих, замещающих должности государственной службы, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, и на лиц, претендующих на замещение должностей государственной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации.

ется служебного (должностного) положения и вытекающих из него возможностей для получения коррупционного вознаграждения.

Выход из создавшейся ситуации видится в замене формулировки «граждане, претендующие на замещение должностей государственной службы» на формулировку «граждане, поступающие на государственную службу», означающую в контексте Закона № 79-ФЗ лиц, назначаемых на соответствующую должность и, таким образом, уже обязанных исполнять требования антикоррупционной направленности.

Другая проблема, снижающая эффективность представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера¹, заключается в фактическом отсутствии надлежащих субъективных прав требования представить сведения – у государственного служащего и корреспондирующих им обязанностей исполнить соответствующее требование – у его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Как известно, вина является обязательным элементом состава дисциплинарного проступка. Однако непредставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера может быть и невиновным.

В научной юридической литературе рассматриваются ситуации², когда супруг (супруга) государственного служащего может отказаться представить такие сведения или представить недостоверные сведения. При этом, замечает исследователь, принудить его (ее) к представлению указанных сведений будет невозможно. Подобная ситуация уже становилась предметом судебного рассмотрения³, и суд справедливо указал, что законодатель квалифицировал действия (бездействие) гражданского служащего по представлению установленных сведений или представлению заведомо недостоверных сведений как правонарушение независимо от причин и условий его совершения.

¹ Для лиц, претендующих на замещение определенных должностей государственной службы, непредставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера является препятствием для поступления на государственную службу. В отношении лиц, уже состоящих на государственной службе, в случае нарушения ими обязанности по представлению указанных сведений предусмотрены меры дисциплинарной ответственности, как то: освобождение от замещаемой должности в связи с утратой доверия, замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

² См., например: Чаннов А.Е. За коррупцию семья в ответе // ЭЖ-Юрист. 2012. № 13.

³ См.: Решение Ленинского районного суда г. Магнитогорска Челябинской области по делу № 2-2121/2010.

Второй крупной научной задачей, реализуемой в рамках Национального плана противодействия коррупции, является исследование административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. В Российской Федерации реализация ответственности юридических лиц за данные правонарушения осуществляется в форме административно-юрисдикционного процесса с учетом особенностей состава административного правонарушения, который сконструирован таким образом, что ответственность юридического лица наступает за деяние, совершенное неким физическим лицом. Это, в свою очередь, не требует установления вины юридического лица. Налицо объективное вменение.

В правоприменительной практике имеют место случаи, когда судьи, рассматривающие дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, осознавая несправедливость и несоразмерность санкции известным обстоятельствам дела, корректируют норму закона и выносят, по сути, незаконные постановления, например не назначают конфискацию, либо, руководствуясь правовой позицией Конституционного Суда РФ¹, назначают наказание ниже низшего предела, установленного законом.

Как правило, судьи не учитывают доводы представителей юридического лица о том, что физическое лицо, давшее взятку должностному лицу, действовало от своего имени и в своих интересах². В то же время представители юридических лиц порой злоупотребляют правом, пытаясь доказать, что физические лица действовали от своего имени и в своих интересах, в то время как в действительности они отстаивали интересы юридического лица³.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, корреспондирует составам преступлений, предусмотренным ст. 204 и 291 УК РФ, однако освобождение от уголовной ответственности физического лица, совершившего деяние, образующее объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, не влечет пре-

¹ См.: постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № 4-П, от 8 апреля 2014 г. № 10-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 17 января 2013 г. № 1-П.

² См., например, постановление мирового судьи судебного участка № 20 Советского района г. Рязани от 28 октября 2013 г.

³ Постановлением мирового судьи судебного участка № 36 г. Костромы от 29 ноября 2013 г. ООО «Татаро-Костромской торговый дом» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, и подвергнуто наказанию в виде административного штрафа в размере 1 млн руб.

кращения производства по делу об административном правонарушении.

Санкции ст. 19.28 КоАП РФ по своему содержанию и смыслу не соответствуют значениям юридических терминов, использованных в тексте статьи. Под конфискацией в ней следует понимать дополнительный штраф в размере денежного эквивалента стоимости предмета правонарушения, удерживаемый с виновного юридического лица и не имеющий отношения к реальному предмету правонарушения, который может находиться во владении должностного лица либо может вообще не существовать в природе, а лишь предполагаться как обещание.

Устранить перечисленные дефекты возможно путем точного и полного описания в диспозиции признаков состава административного правонарушения, субъектом которого является не неопределенное физическое лицо, а юридическое лицо, привлекаемое к административной ответственности. Эту задачу можно решить, обратившись к положениям ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», в которой представлен перечень мер, которые должна принимать организация в целях предупреждения коррупции.

Состав административного правонарушения должно образовывать в первую очередь невыполнение данных мер юридическим лицом. При этом необходимо формальный состав данного административного правонарушения преобразовать в материальный. Это позволит учесть диспозитивность требований ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», в которой законодатель использовал понятие «могут», определяя перечень антикоррупционных мер. Материальный характер административного правонарушения определяется наличием последствий, каковыми в данном случае могут быть факт передачи, предложение или обещание вознаграждения должностному лицу со стороны физического лица.

Необходимо также более точно определить роль физического лица, непосредственно совершающего противоправные действия. По нашему мнению, для этого достаточно определить его как лицо заинтересованное.

Внесение указанных изменений в текст ст. 19.28 КоАП РФ создаст необходимые условия для освобождения юридического лица от административной ответственности в следующих случаях:

– когда не будет установлена связь между юридическим лицом и действиями физического лица, передавшего, предложившего или обещавшего должностному лицу какие-либо материальные блага;

– когда будет установлено, что физическое лицо действовало вопреки воле, решениям, мнениям органов управления юридического лица;

– когда органы управления юридического лица активно способствовали выявлению коррупционного правонарушения и изобличению физического лица, совершившего такое правонарушение.

Третьей научной задачей, разработкой которой ставится в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы перед Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, является исследование организации и тактики защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции. Заявление о фактах коррупции является одной из категорий практики информирования о подозрениях в совершении неправомерных действий (*whistle blowing*). Под данной практикой обычно понимается раскрытие физическим лицом, являющимся сотрудником государственного или муниципального органа, учреждения, организации либо частного предприятия, фактов коррупции и иных нарушений закона.

Защита лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях, – это сложная и комплексная проблема, имеющая юридические, психологические, этические и поведенческие аспекты. Если в одних государствах каналы получения информации о коррупции максимально открыты (например, система «красных телефонов» в США), то в других государствах эти информационные каналы, напротив, делаются более закрытыми в целях обеспечения защиты лиц, сообщивших соответствующие сведения. Анонимность является необходимым элементом процедуры сообщения о фактах коррупции в том случае, когда законодательная база недостаточно прочна и не обеспечивает полноценной гарантии от физического насилия и социального осуждения.

Принимая во внимание базовый характер Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и нецелесообразность его отягощения существенным объемом вносимых изменений, наиболее целесообразным представляется вариант, предполагающий подготовку специального федерального закона о защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях с внесением необходимых изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации.

Защита лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются, может быть

эффективной только при условии, если она осуществляется в четко определенных организационно-правовых формах. Иными словами, должны быть установлены органы, а впоследствии и должностные лица, которые будут обеспечивать применение мер такой защиты. К ним в первую очередь должны быть отнесены органы, осуществляющие деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений.

Несовершенство законодательства ведет к росту объема административного усмотрения, дискреционных полномочий, что способствует произвольному принятию решений должностными лицами в зависимости от личной заинтересованности¹.

Анализ практики противодействия коррупции подтверждает, что одним из действенных способов преодоления дефектов правотворчества является правовой мониторинг, имеющий достаточно выраженную практическую направленность, связанную со своевременным выявлением недостатков в законодательстве и практике его применения, которые деформируют действие права², что позволяет обеспечивать «канал обратной связи» правотворческих органов с обществом. В связи с этим необходимо развивать общесистемные технологии противодействия коррупции: юридическую технику, правовой мониторинг; юридическое прогнозирование; правовую экспертизу; управление коррупционными рисками; нейролингвистические юридические технологии.

В заключение следует отметить, что научные исследования в сфере противодействия коррупции должны опираться на изучение не только практики зарубежных стран, но и позитивного опыта субъектов Российской Федерации³, в том числе Республики Татарстан, руководство которой проводит большую работу по внедрению передовых антикоррупционных правовых технологий.

¹ См.: Цирин А.М. Актуальные проблемы минимизации коррупционных рисков // Государственная служба. 2014. Вып. № 1 (87).

² См. подробнее: Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 4; Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12; Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012. С. 24–51.

³ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проводит широкий круг «полевых» исследований в субъектах Российской Федерации, в том числе в Республике Татарстан, следуя традициям института, сложившимся еще в 20-е гг. XX в.

Конференция ООН против коррупции 2015 года в России: новые подходы и идеи¹

В работе VI сессии Конференции Организации Объединенных Наций против коррупции, состоявшейся 2–6 ноября 2015 г. в г. Санкт-Петербурге, приняли участие более 1500 представителей международных организаций, государственных деятелей, экспертов и специалистов-практиков из 160 государств, в том числе более 60 руководителей антикоррупционных ведомств.

Конференция ООН против коррупции – основной формат оценки эффективности выполнения государствами универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 г. На конференции вырабатываются решения, которые определяют вектор международных усилий в сфере предупреждения коррупции, криминализации коррупционных правонарушений, возвращения украденных активов и оказания антикоррупционного технического содействия. В ходе Конференции ООН против коррупции также дается оценка усилиям государства по имплементации положений КПК ООН.

В качестве основной темы VI сессии Конференции ООН против коррупции была определена проблематика партнерства государства и бизнеса в предупреждении коррупции и борьбе с ней. Российская сторона предусмотрела в программе мероприятий специальную целевую конференцию, посвященную практике взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции. Ее организацию и проведение совместно обеспечили Управление ООН по наркотикам и преступности, Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП РФ) и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт), выполняющий функции координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В ходе целевой конференции был презентован соответствующий тематический отчет Международной антикоррупционной академии (МАО)², имеющей статус самостоятельной международной межправительственной организации, объединяющей 67 государств – членов ООН и три международных организации. В отчете было отражено содержа-

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 6.

² См.: Report conference. Public-Private Partnership in the Fight against Corruption. Moscow. 26–27 March 2015. Laxenburg, Austria.

ние проведенной в ТПП РФ дискуссии¹, даны оценки практики данного взаимодействия в России и рекомендации по совершенствованию антикоррупционной политики. Над содержанием отчета вместе с экспертами МАА работали ведущие ученые Института, что позволило сформулировать научно обоснованные выводы и рекомендации.

К сожалению, взаимодействие зарубежных и отечественных экспертов при подготовке такого рода документов не является распространенным явлением. Зачастую это не позволяет учесть позицию нашей страны по широкому кругу значимых проблем². В связи с этим важно продолжать партнерские отношения Международной антикоррупционной академии и Института³, оформленные специальным Меморандумом о взаимопонимании.

Особенно важно, что идеи, высказанные российскими учеными, оказались востребованы и использованы не только в содержании, но и в резолютивной части документа. Было отмечено, что противодействие коррупции должно основываться на системных и комплексных исследованиях ее причин и проявлений как в государственной, так и в частной сфере.

Первоочередная научная задача – выявление наилучших практик государственно-частного партнерства в предупреждении коррупции в целях их последующей имплементации различными государствами. Была подчеркнута важность установления эффективной ответственности юридических лиц, а также усиления ответственности физических лиц, в том числе за незаконное обогащение. Высказаны рекомендации по снижению ответственности для компаний, реализующих соответствующие меры «комплаенс»⁴, а также по легализации лоббирования.

¹ Международная научно-практическая конференция «Партнерство государства и бизнеса в противодействии коррупции» (26–27 марта 2015 г.) организована ТПП РФ совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности и Международной антикоррупционной академией при поддержке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

² См. подробнее: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

³ 29 апреля 2014 г. сотрудничество Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и Международной антикоррупционной академии окончательно оформилось подписанием Меморандума о взаимопонимании.

⁴ Комплаенс – обеспечение соответствия деятельности организации требованиям, налагаемым на нее российским и зарубежным законодательством, иными обязательными для исполнения регулирующими документами, а также создание в организации механизмов анализа, выявления и оценки рисков коррупционно опасных сфер деятельности и обеспечение комплексной защиты организации.

Не меньшую ценность представляют идеи, высказанные участниками мероприятия. Так, заместитель Министра юстиции РФ М.А. Травников акцентировал внимание на этической стороне проблемы коррупции. В связи с этим можно прогнозировать дальнейшее расширение этико-правовой и информационной составляющей антикоррупционной деятельности.

Начальник Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции О.А. Плохой привел данные статистики по коррупционным правонарушениям, согласно которым более 4000 чиновников сообщили о склонении к коррупционным правонарушениям, вследствие чего вынесено более 1000 приговоров. К сожалению, одна треть фактов взяток была инициирована бизнес-структурами. Было отмечено, что не все организации частного сектора выполняют даже базовые требования ст. 13³ Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Среди ключевых направлений антикоррупционной деятельности была названа работа по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем, в том числе по идентификации публичных должностных лиц, обращающихся в банки и иные финансовые организации для проведения финансовых операций. Докладчик отметил важность обеспечения должного уровня противодействия коррупции в субъектах РФ, а также необходимость повышения эффективности выявления и предотвращения конфликта интересов между чиновниками и их родственниками. Сказанное позволяет прогнозировать дальнейшее развитие законодательства, связанного с предотвращением и урегулированием конфликта интересов, совершенствованием этической составляющей деятельности органов власти и организаций, оптимизацией антикоррупционной деятельности субъектов РФ и муниципалитетов, репатриацией активов, полученных коррупционным путем и выведенных за рубеж.

Депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ А.Б. Выборный сосредоточил внимание на формировании в предпринимательской среде такого климата, который способствовал бы недопущению коррупции и препятствовал бы деятельности бизнесменов, практикующих коррупцию. Это и черные списки «нерукопожатных» бизнесменов, и ограничение доступа к государственным и муниципальным закупкам компаний, причастных к проявлениям коррупции, и активизация контроля правоохранительных органов в отношении указанных компаний, и другие меры. Отмеченный базо-

вый вектор изменения предпринимательской среды, безусловно, станет ориентиром законодателя на ближайший период. В отечественном гражданском законодательстве уже сделаны первые шаги в этом направлении: в п. 3 ст. 53 ГК РФ включены положения, обязывающие органы юридического лица «действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно»¹.

Заместитель Председателя Следственного комитета РФ А.В. Федоров отметил важное направление взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции – участие бизнеса в обсуждении важных государственных решений. Выступающий сообщил, что, поскольку средний размер административного штрафа по ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ – 1 850 000 руб., это позволяет рассматривать вопрос о производстве по таким делам в уголовно-процессуальном порядке. Полагаем, что такой вариант решения вопроса о совершенствовании ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения вполне приемлем, но нуждается в дополнительной проработке.

Заместитель министра внутренних дел РФ А.Н. Савенков сообщил о необходимости учета специфики государств при формировании государственной антикоррупционной политики и того, как население относится к различным проявлениям коррупции. При этом докладчик отметил, что в каждом государстве есть свои особые условия и нельзя при определении наказаний ставить на одну ступень учителей, врачей, работников ГИБДД и лиц, принимающих участие в хищениях средств государственного заказа. Было предложено распространить ответственность за подкуп на случаи, когда средства передаются третьим лицам, и разработать механизмы управления конфискованным имуществом, а также методики выявления, обращения в доход организаций имущества, в отношении которого не было представлено обоснования его приобретения на законные доходы в соответствии с антикоррупционным законодательством.

Уже наметились позитивные изменения в практике применения прокурорами положений ст. 235 ГК РФ и законодательства о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих соответствующие должности, их доходам.

¹ Абузярова Н.А., Артемов В.Ю., Булаевский Б.А. и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М., 2013. С. 108–109.

В частности, прокурором Орловской области в Заводской районный суд г. Орла направлено исковое заявление к двум депутатам Орловского областного Совета народных депутатов об обращении в доход государства 31 объекта недвижимого имущества (зданий, строений, сооружений) стоимостью более 71 млн руб.

Как правило, дела данной категории связаны с недвижимостью, но есть и другие имущественные активы, например деньги, финансовые инструменты, счета в российских и зарубежных банках и офшорах, с которыми также необходимо научиться работать. Таким образом, гражданско-правовые инструменты по своей эффективности не уступают, а подчас превосходят публично-правовые санкции, а повышение их эффективности – еще одно актуальное направление совершенствования законодательства о противодействии коррупции и методического обеспечения его реализации.

Директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты РФ *Д.В. Баснак* сосредоточил внимание на вопросах методического сопровождения принятия организациями мер, направленных на противодействие коррупции. При этом важную роль играют стимулы к применению организациями данных мер. Однако в настоящее время к таким стимулам относится только практика применения ст. 19.28 КоАП РФ. Следует отметить, что Институт как Междисциплинарный центр предлагает дополнить данную статью примечанием, предусматривающим условия освобождения юридического лица от административной ответственности в случае, если:

а) органы управления юридического лица активно способствовали раскрытию и (или) расследованию деяния, совершенного заинтересованным физическим лицом;

б) имело место вымогательство денег, ценных бумаг, иного имущества, оказания услуг имущественного характера, предоставления имущественных прав со стороны должностного лица;

в) после факта передачи, предложения или обещания денег, ценных бумаг, иного имущества орган управления юридического лица добровольно сообщил о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело или дело об административном правонарушении¹.

¹ См.: Зырянов С.М., Цирин А.М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82–90.

Указанные предложения прошли многократное научное обсуждение, а их реализация будет стимулировать антикоррупционное сотрудничество компаний с правоохранительными органами.

Эти и другие предложения были освещены в докладах и презентациях ведущих ученых Института¹.

Проведение Конференции ООН против коррупции подтвердило высокий уровень российской науки в разработке мер противодействия коррупции. Среди предлагаемых наукой новелл перспективным направлением развития научной мысли, законодательства и правоприменительной практики является оценка коррупционных рисков, без проведения которой выстраивание оптимальных механизмов противодействия коррупции крайне затруднительно.

В этом контексте давно критически оцениваются исследования международных рейтинговых агентств, исследовательские методы которых в ряде случаев имеют хаотичный характер. Например, типичной ошибкой является стремление познать природу коррупции только с помощью социологических опросов, хотя достоверную картину они дать, к сожалению, не могут. В связи с этим на базе Института была разработана Международная программа мониторинга проявлений коррупции (Программа МОНКОР)² с учетом как позитивного, так и негативного опыта существующих оценок коррупции. Это новый междисциплинарный научно-методический комплекс измерения коррупции, который показывает не только ее состояние, но и динамику развития, основываясь на анализе фактов.

Программа МОНКОР не только развивает, но и дополняет известные методики диагностирования коррупции, выявляет обобщенные интегрированные индикаторы коррупционных проявлений, дает возможность преодолеть проблемы узкосоциологических методов антикоррупционных рейтингов. Она позволяет рассматривать проявления коррупции не как набор статистических величин, а как сложные антисоциальные явления, находящиеся в тесной взаимосвязи с мно-

¹ С презентациями научных докладов первого заместителя директора Института, президента Российской ассоциации международного права доктора юридических наук, профессора А.Я. Капустина и заведующего отделом методологии противодействия коррупции кандидата юридических наук А.М. Цирина можно ознакомиться на интернет-портале: <http://ach.tpprf.ru/news/825>

² См. подробнее: Лафитский В.И., Емельянцева В.П., Семькина О.И. и др. Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М., 2015.

гоуровневыми факторами социально-экономического, политического и правового развития.

В рамках Программы МОНКОР предполагается категорирование оцениваемых объектов по группам рисков (по шкале от минимальной до высокой степени коррупционного риска) на основе сводных индикаторов. В их числе: индекс репрезентативности; индекс межстрановых оценок коррупции; индекс правопорядка; индекс коррупционной устойчивости; индекс условий возникновения коррупции. Для реализации поставленных задач в рамках МОНКОР разработана Методика мониторинга регуляторного воздействия на условия возникновения коррупции.

Прошедшая Конференция подтверждает, что обеспечение научной обоснованности мер противодействия коррупции в России составляет существенный элемент государственной политики.

Специальные научные исследования в области противодействия коррупции проводились и ранее, но как задача государственного масштаба впервые были закреплены Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы». В рамках реализации подп. «е» п. 2 Национального плана перед Институтом были поставлены задачи проведения междисциплинарных научных исследований законодательства Российской Федерации и практики его применения. Формат статьи не позволяет исчерпывающим образом изложить все результаты. Вместе с тем целесообразно проиллюстрировать несколько примеров того, как такая работа проводится.

Впервые была поставлена задача проведения исследований административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Речь прежде всего идет об уже упомянутой ст. 19.28, внесенной в КоАП РФ в 2011 г., работающей в системной взаимосвязи с нормами Уголовного кодекса РФ¹. Благодаря этому должностным лицам самых высоких категорий, обвиняемым в получении взяток от юридических лиц, выносятся приговоры с реальным сроком лишения свободы, а на компании, передающие предметы ненад-

¹ Например, известное дело о получении экс-губернатором Тульской области через посредника взятки от представителя юридического лица (ЗАО «Корпорация ГРИНН») за выделение земельного участка под строительство гипермаркета. Суд приговорил взяткополучателя к 9,5 года колонии. При этом на основании ст. 19.28 КоАП РФ корпорация ГРИНН было назначено административное наказание в виде штрафа в полуторакратном размере переданных денег – 60 млн руб. с конфискацией передаваемых денег (40 млн руб.).

лежащего вознаграждения, налагаются существенные по объему административные штрафы. Кроме того, в соответствии с этой статьей применяется конфискация. И хотя эта норма работает, исследования более 250 судебных решений по данной статье, в числе которых дела, дошедшие до Конституционного Суда РФ¹, показали наличие целого ряда проблем.

Состав передачи незаконного вознаграждения от имени юридического лица уступает аналогичным нормам в законодательстве ряда зарубежных государств, придающих своим законам экстерриториальное применение, поскольку охватывает только действия, совершенные на территории России. Вместе с тем для рассматриваемого состава признак территориальности имеет особое значение, поскольку противоправные деяния могут совершаться как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, учитывая возможность вовлечения иностранного должностного лица либо действия в интересах иностранного юридического лица. Для устранения данного пробела в КоАП РФ было предложено предусмотреть, что данное административное правонарушение может быть совершено как в Российской Федерации, так и за ее пределами.

Как уже было отмечено, состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, корреспондирует составам преступлений, предусмотренных ст. 204 «Коммерческий подкуп» и ст. 291 «Дача взятки» УК РФ. Проведенное исследование подтвердило, что при расследовании уголовных дел редко учитывается их связанность со статьей об административной ответственности юридических лиц. В связи с этим были предложены критерии связанности действий физического и юридического лица, которые учитывают уже сформировавшуюся судебную практику и могли бы дополнить известные методики расследования коррупционных преступлений, применяемые правоохранительными органами.

Анализ практики действия ст. 19.28 КоАП РФ выявил проблему более высокого порядка – несовпадение принципов уголовной и административно-правовой политики в части освобождения от ответственности в случае сотрудничества обвиняемого лица с правоохранительными органами. Суды широко используют норму, содержащую

¹ См. определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2014 г. № 1308-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Приоритет” на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

юся в примечании к ст. 291 УК РФ, позволяющую освобождать от уголовной ответственности граждан, активно способствующих раскрытию и (или) расследованию преступления, добровольно сообщивших в правоохранительные органы о даче взятки либо о вымогательстве взятки. Однако КоАП РФ не позволяет в указанных обстоятельствах освободить от административной ответственности юридическое лицо, которое автоматически становится заинтересованным в сокрытии проявления коррупции.

По каждой из сформулированных проблем были высказаны научно обоснованные рекомендации, а также предложены конкретные редакции законодательных изменений.

Не менее значимым является вопрос защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются.

В ходе исследований был сделан вывод о том, что преследование и ущемление прав и законных интересов лиц, сообщающих о фактах коррупции, со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются, должно образовывать состав коррупционного правонарушения. Кроме того, целесообразно установить юридическую ответственность должностных лиц, не обеспечивших реализацию установленных мер по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции. При этом проведенные междисциплинарные исследования показали, что с учетом традиционного негативного восприятия населением данной практики механизм вознаграждения за сообщение о фактах коррупции целесообразно рассматривать в качестве компенсации за неблагоприятные последствия, связанные с возможным преследованием и ущемлением прав и законных интересов со стороны работодателя.

Высказанные в рамках VI сессии Конференции ООН против коррупции концептуальные идеи и подходы к развитию антикоррупционного законодательства и правоприменительной практики имеют не только теоретическую ценность, но и практическое значение для формирования государственной антикоррупционной политики. Многие из них могут быть рекомендованы для учета в разрабатываемом проекте Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг., планах и программах противодействия коррупции федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных образований, а также в антикоррупционных политиках организаций.

Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы¹

Коррупция представляет собой сложное, многоаспектное социальное явление, которое оказывает негативное влияние на все сферы жизни государства и общества и не просто снижает эффективность государственных институтов, а подрывает авторитет власти и престиж страны.

Начиная со второй половины XX в. деяния коррупционного характера все чаще приобретают как транснациональный, так и международный характер, совершаются в области международных, межгосударственных отношений, ставя под угрозу стабильность функционирования государства как участника этих отношений. При этом «коррупционность правящего режима» зачастую становится предлогом для осуществления давления на государство или вмешательства в его внутренние дела со стороны других государств или межгосударственных объединений. Таким образом, высокий уровень коррупции подвергает риску суверенитет и безопасность государства. Не менее разрушительное влияние коррупция оказывает на внутреннюю политику: в силу известного науке принципа голографичности, т. е. единства и разнообразия мира², коррумпированные государственные органы и даже отдельные их представители воспринимаются общественным сознанием как отражение государства в целом. Тем самым коррупция «подрывает сами устои человеческой цивилизации, нарушает нормальное развитие всех сфер жизни людей, снижает их нравственность и материальное благосостояние, а также усугубляет один из самых опасных как для нормальной человеческой жизни, так и для ведения бизнеса кризисов – кризис доверия»³.

¹ Коррупция как угроза обществу и государству. В кн.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016. С. 35–53. В соавторстве с В.Ю. Лукьяновой; Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A., Tchikhantchin [et al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 2017.

² Указанный принцип впервые был сформулирован Б. Паскалем еще в XVII в. и получил дальнейшее развитие в трудах современного французского философа Э. Морена. См. подробнее: Морен Э. Метод. М., 2005.

³ Нарышкин С.Е. Международное сообщество в борьбе с коррупцией // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 36.

Одно из приоритетных направлений повышения качества государственного управления, обеспечения прогрессивного развития страны – разработка системы мер по противодействию коррупции. Причем в долгосрочном плане такая система мер может быть эффективной лишь в том случае, если она направлена не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения¹.

¹ Аргументирую эту позицию, отметим следующее: по данным опроса, проведенного Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» в декабре 2014 г. в 45 субъектах Российской Федерации, доля граждан, оценивающих уровень коррупции в стране как высокий, по сравнению с показателями марта 2012 г. снизилась на 14 пунктов (до 66%). Реже люди стали говорить, что коррупция растет, и чаще – что ее уровень не меняется. Так, например, в 2014 г. на увеличение уровня коррупции указывали 22% опрошенных и еще 50% сочли уровень коррупции неизменным. В 2010 году эти показатели составляли 28 и 40% опрошенных соответственно. Сходные данные были получены и Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ). По данным этой организации, в 2015 г. Индекс борьбы с коррупцией, показывающий, насколько успешно, по мнению россиян, руководство страны борется с коррупцией, впервые за десять лет перешел из области отрицательных в область положительных значений. Причем положительные результаты деятельности властей в сфере противодействия коррупции отмечают около половины наших сограждан – 48% (против 30% в 2005 г.), а индекс, демонстрирующий, насколько высокой респонденты считают коррупцию непосредственно в месте своего проживания, с марта по октябрь 2015 г. снизился на 8 пунктов, составив в октябре 56 пунктов (исторический минимум). Но при этом многие (даже слишком многие) респонденты оценивают распространенность коррупции в своем родном городе/селе ниже, чем в обществе в целом. Москвичи и петербуржцы ставят подобные оценки чаще, чем жители малых городов (64 против 43%). Приведенные данные можно интерпретировать следующим образом: граждане, которые оценивают распространенность коррупции в своем родном городе/селе ниже, чем в обществе в целом, с фактами коррупции сами, как правило, не сталкиваются, но «знают», что российское общество или как минимум его властные органы «коррумпированы насковзь». Знают из средств массовой информации, которые создают и поддерживают представления о коррупции как о всемогущей и непобедимой системе, насаждая поведенческую модель, стимулирующую коррупционное поведение человека. Как следствие, российское общество довольно равнодушно относится к коррупционной преступности. Так, по данным опроса, проведенного Общероссийским общественным фондом «Общественное мнение» в декабре 2014 г. в 45 субъектах Российской Федерации, осуждают тех, кто берет взятки, 61% россиян (в марте 2012 г. этот показатель составлял 67%), 29% относятся к ним без осуждения. Тех, кто дает взятки, осуждают 42%, не осуждают 45% наших сограждан. Признали, что сами давали взятку должностному лицу, 23% опрошенных. Отношение населения к проституции более негативно, чем к коррупции: 37% опрошенных граждан оправдывают существование взяточничества и лишь 25% оправдывают проституцию. См.: Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ): URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115440>; Официальный сайт независимой социологической службы Фонд «Общественное мнение» (ФОМ): URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912>; <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/138>; Егоршин В.М. Экономическая преступность и безопасность современной России (теоретико-криминалогический анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 32.

Коррупция, хотя и находится вне правовой модели социальной практики, отражает происходящие в обществе процессы, общие политические, социальные и экономические проблемы страны, и поэтому среди социальных феноменов, которые могут рассматриваться как факторы, способствующие проявлениям коррупции, необходимо исследовать явления социально-экономического, организационного, правового характера.

Основными детерминирующими коррупцию факторами являются факторы *социально-экономического* характера. Сущность современного этапа развития российского общества определяет переход от плановой экономики к рыночной, который сопровождается рядом негативных последствий. Среди них особо следует отметить следующие:

– имущественная поляризация населения. Взаимозависимость криминализации общества и совокупности социально-экономических факторов иллюстрируется в ряде экономических¹ и криминологических научных исследований, которые показывают, что «...более неблагоприятное состояние преступности имеет место в том из сравниваемых регионов, где материальный уровень жизни населения по комплексу наиболее значимых показателей (средняя заработная плата, душевой денежный и реальный доход и т. д.) лучше, но зато значительнее контрастность (коэффициент разрыва) в уровне материальной обеспеченности отдельных социальных групп»². По данным Росстата³, в 2013 г. доходы 10% самых состоятельных граждан превышают доходы 10% беднейших граждан более чем в 15 раз, однако

¹ См., например: Беккер Г.С. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории. М., 2003; Барсукова С.Ю. Неформальная экономика: экономико-социологический анализ. М., 2004; Барсукова С.Ю. Сращивание теневой экономики и теневой политики (на примере финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий) // Теневая экономика – 2007: экономический анализ преступной и правоохранительной деятельности / под ред. Л.Н. Тимофеева. М., 2008; Гишинский Я.И. Социально-экономическое неравенство как криминогенный фактор (от К. Маркса до С. Олькова) // Экономика и право. СПб., 2009; Ольков С.Г. Аналитическая криминология. Казань, 2007; Шипкова О.Т. Региональный анализ социально-экономической детерминации преступности (на примере субъектов Сибирского федерального округа) // Теневая экономика – 2007: экономический анализ преступной и правоохранительной деятельности / под ред. Л.Н. Тимофеева. М., 2008.

² Сахаров А.Б. Социальные условия и преступность // Методологические вопросы изучения социальных условий преступности. М., 1979. С. 29–30.

³ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_32g.htm

действенных мер для снижения экономического неравенства между социальными стратами внутри страны до настоящего времени не выработано. Такая ситуация является питательной средой не только для теневой экономики, которая охватывает, по некоторым оценкам, до 50% экономического оборота¹, но и для иных форм девиантного поведения людей, включая коррупцию;

– соблюдение индивидами и субъектами хозяйствования «внутренне присущей капитализму этике эффективности, которая выводится из исчисления капитала»². Согласно этой этике каждое физическое и юридическое лицо в условиях рыночной экономики должно стремиться, с одной стороны, максимизировать свою прибыль и, с другой стороны, максимально экстернализовать, «переложив на плечи» общества или других участников рынка, свои издержки. Достижение этих целей возможно в том числе посредством применения коррупционных механизмов, например нерыночных преференций, уничтожения конкурентов за счет использования административных ресурсов;

– периодические экономические и финансовые кризисы, а также безработица. Нестабильное состояние и слабость российской экономики, финансово-экономический кризис, недостатки в сфере производства и распределения материальных ценностей влияют на многие негативные процессы, протекающие в обществе, в том числе на такое явление, как преступность. Что касается безработицы, то ее последствия могут быть не только экономическими, выражающимися в недополучении дохода конкретным индивидом или в недопроизводстве валового национального продукта. На индивидуальном уровне неэкономические последствия безработицы состоят в том, что если человек в течение продолжительного времени не может найти работу, то это часто приводит к психологическим стрессам, отчаянию, нервным и сердечно-сосудистым заболеваниям, распаду семьи. Потеря стабильного источника дохода провоцирует девиантное, асоциальное поведение человека. На уровне общества это в первую очередь означает рост социальной напряженности, неуверенности в завтрашнем дне и, как следствие, утверждение идеологии «после нас хоть потоп».

¹ Цит. по: Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография: в 2 т. / под общ. ред. С.С. Сулакшина. Т. 2. М., 2009. С. 47–49.

² Козловски П. Прощание с марксизмом-ленинизмом. О логике перехода от развитого социализма к этическому и демократическому капитализму. СПб., 1997. С. 69.

По мнению ряда исследователей¹, увеличению числа правонарушений коррупционного характера способствует также неготовность большинства населения к новым экономическим реалиям, вследствие чего люди плохо представляют себе весь спектр предоставляемых им прав и возложенных на них обязанностей, процедуры заключения тех или иных сделок, не знакомы с гарантиями в сфере гражданского оборота и т. д.

Следует подчеркнуть, что социально-экономическая система, формирующаяся в России с начала 1990-х гг., имеет немного общих черт с «этическим капитализмом, основанным на экономической теории социального и этического рыночного хозяйства и на политической теории парламентской демократии»², построение которого декларировалось на начальном этапе трансформации советского общества. В связи с этим с точки зрения экономической науки коррупционные платежи в современной России должны рассматриваться не как избыточные, специфические транзакционные издержки, а как определенные отношения «изъятия» («перераспределения») прибавочного продукта, присущие архаическим формам экономики, возникшим в нашей стране на рубеже XX–XXI вв.³ И потому «безнравственные» формы социального поведения, к числу которых относится и коррупция, исчезнут только с уничтожением экономического основания такого рода отношений, т. е. архаических форм экономики. Это свидетельствует о необходимости скорейшей модернизации российской экономики в целях достижения уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции, надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан⁴.

Говоря о *политических* факторах коррупции, отметим, что понимание этой категории с течением времени изменялось. Довольно долго господствующим было представление о том, что проблема

¹ См., например: Гриб В.Г., Адамян Р.Э. Факторы, влияющие на борьбу с хищениями и коррупцией, и меры по их устранению // Российский следователь. 2015. № 13.

² Козловски П. Принципы этической экономики. СПб., 1999.

³ См., например: Николаева У.Г. Коррупция как разновидность социально-экономических отношений в современном российском обществе // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39). С. 93–94.

⁴ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-п // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

противодействия коррупции является прерогативой правоохранительных органов. Однако на рубеже XX–XXI вв. стало очевидно, что силами одних правоохранительных органов справиться с коррупцией нельзя, поскольку увеличению ее масштабов способствовали среди прочего серьезные просчеты, допущенные в ходе реформирования социально-политического устройства страны и принципов осуществления экономической и иной деятельности. Например, Постановлением Совета Министров РСФСР от 22 февраля 1991 г. № 112 «Вопросы Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров РСФСР»¹ органам Госгортехнадзора РСФСР было разрешено заниматься предпринимательской деятельностью – оказывать объединениям, предприятиям и организациям, а также другим субъектам хозяйственной деятельности платные услуги. Постановление Правительства РФ от 24 июня 1999 г. № 688 «О дополнительных источниках финансирования расходов на содержание территориальных органов Федерального горного и промышленного надзора России»², конкретизируя соответствующие нормы, предписало Госгортехнадзору использовать полученные в результате оказания платных услуг средства в собственных интересах – на содержание своих территориальных органов (кроме расходов на денежное содержание федеральных государственных служащих), а также для решения отраслевых задач. Иначе говоря, орган государственной власти, который от имени государства осуществлял контроль и надзор за соблюдением требований безопасности и имел право приостановить или прекратить деятельность любого субъекта экономической деятельности, если последний нарушал требования безопасности, получал право вступать с этим субъектом в товарно-денежные отношения. И не просто получал право, но был вынужден зарабатывать деньги на содержание своих территориальных органов.

Очевидно, что такая ситуация способствовала не эффективному выполнению Госгортехнадзором функций по предотвращению аварий и производственного травматизма, по защите общественных интересов, а превращению коррупции в обыденное явление, ее банализации в общественном сознании. Постановление Правительства РФ «О дополнительных источниках финансирования расходов на содержание территориальных органов Федерального горного и промышленного надзора России» было признано утратившим силу лишь

¹ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

² СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3375.

в 2004 г.¹ Однако практика оказания некоторыми органами Ростехнадзора «платных услуг» теперь уже негласно, через «доверенные» юридические лица, сохраняется и по сей день. Это выявили, в частности, расследования, проводимые органами Следственного комитета РФ в отношении должностных лиц Центрального управления Ростехнадзора, Нижне-Волжского межрегионального управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора и некоторых других².

Приведенный пример не является единичным, на что указывают положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ еще в 1997 г.: «Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту коррупции. Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, в сращивании отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновении их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями. В связи с этим борьба с коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер»³.

Под влиянием этих факторов, а также ряда криминологических и иных научных исследований проблем коррупции в конце 1990-х – начале 2000-х гг. в общественном мнении утвердилось представление о том, что наиболее значимым для борьбы с коррупцией является наличие политической воли, т. е. желания руководства государства реально, целеустремленно и последовательно противодействовать коррупционной преступности.

Вместе с тем практика показала, что при отсутствии поддержки всех слоев общества самое совершенное антикоррупционное законодательство обречено на декларативное существование, а работа

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 июля 2004 г. № 349.

² URL: <http://sledcom.ru/search?q=%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80>

³ Российская газета. 1997. 26 декабря. Документ утратил силу с 12 мая 2009 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.

правоохранительных органов – на имитацию антикоррупционной деятельности. Так, по данным Верховного Суда РФ, большинство выявленных в 2008–2010 гг. коррупционеров составляли сотрудники правоохранительных органов, врачи и преподаватели, причем речь шла о так называемой низовой коррупции, когда люди попадали на скамью подсудимых за взятку размером 2–3 тыс. руб., иногда и меньше; более чем в ста случаях сумма взятки не превышала 500 руб.¹ В то же время решение о привлечении к уголовной ответственности высокопоставленных должностных лиц зачастую принималось исходя не из наличия или отсутствия юридических оснований, а из политической целесообразности, узкопартийных интересов, степени близости этого лица к вышестоящему руководству. Лозунг борьбы с коррупцией использовался для борьбы с политическими противниками.

Именно поэтому Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. отметил, что необходимое условие действенности борьбы с коррупцией – активное гражданское участие, эффективный общественный контроль². Иначе говоря, для того, чтобы противостоять коррупции, наличия одной только политической воли руководства страны недостаточно – для этого должны слаженно функционировать все механизмы и институты демократического государства. Суверенная демократия – сочетание суверенитета и демократии – предполагает управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти, которые, будучи сформированы демократическим образом и находясь под контролем населения, являются важнейшими каналами народовластия³. Основывается эта концепция на закреплённом ст. 3 Конституции РФ принципе, который определяет ключевую роль многонационального российского народа в осуществлении политической власти в Российской Федерации.

¹ Российская газета. 2009. 29 января. См. также: Никитин Д.А. Состояние и динамика взяточничества в современной России // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью: сборник научных статей по итогам научно-практического семинара в Московском университете МВД России (29 апреля 2009 г.) / под ред. Н.Г. Кадникова и М.М. Малыковцева. М., 2009. С. 154.

² Российская газета. 2012. 13 декабря.

³ См.: Авакьян С.А. Точка отсчета – народ // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сборник статей и материалов. М., 2007. С. 34; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 18–19.

В настоящее время в Российской Федерации предпринимаются усилия, направленные на повышение степени вовлеченности различных общественных институтов в антикоррупционную деятельность. Приняты федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹, от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², определившие организационные и правовые механизмы, с помощью которых граждане могут наблюдать за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также проверять, анализировать и оценивать издаваемые ими акты и принимаемые решения. В дополнение к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»³, регламентирующему деятельность соответствующего общественного института на федеральном уровне, принят Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»⁴, цель которого – обеспечить создание равных условий функционирования региональных общественных палат на всей территории Российской Федерации, унификацию их статуса, порядка формирования и решаемых ими задач. Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»⁵ и принятыми в развитие его норм актами Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации определены правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Ряд законодательных актов направлен на повышение открытости деятельности публичных органов для граждан.

В Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ) было введено понятие мелкой взятки. Согласно ст. 291.2 УК РФ⁶ получение или дача взятки

¹ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

² СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

³ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852. Данный Федеральный закон вступит в силу с января 2017 г.

⁵ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

⁶ Введена Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4257.

лично или через посредника в размере, не превышающем 10 тыс. руб., наказывается штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до одного года. Причем лицо, давшее такую взятку, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления, либо в отношении него имело место вымогательство взятки, либо это лицо после совершения преступления добровольно сообщило в орган, имеющий право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

В целом можно констатировать, что необходимо дальнейшее развитие демократических институтов власти, повышение эффективности функционирования судебной системы Российской Федерации.

Существенное влияние на уровень коррупции и результативность противодействия ей оказывают *правовые факторы*, и влияние это двояко. С одной стороны, принятие специализированного федерального закона, законодательных актов, формирующих правовую основу для осуществления антикоррупционной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления, дало мощный положительный импульс противодействию коррупции¹, а четкое закрепление нормативными правовыми актами функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, сужая пределы усмотрения должностных лиц этих органов, способствует снижению уровня коррупции в стране. Нормативное закрепление процедур устанавливает рамки юридической деятельности государственных органов, являясь первостепенным условием законности действий, обеспечивая учет и сохраняя баланс различных интересов в процессе принятия соответствующих решений. К такому выводу пришли участники совместного российско-французского исследования, предпринятого Институтом и Университетом Париж 1 Пантеон-Сорбонна².

С другой стороны, возможны ситуации, когда законодательное закрепление гарантий прав отдельных категорий лиц ведет к росту латент-

¹ Правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации рассматриваются в гл. 2 настоящего исследования.

² См.: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 22. Les procédures administratives et le contrôle à la lumière de l'expérience européenne en France et en Russie, sous la direction de Talia Iaroulovna Khabrieva et Gérard Marcou. P., 2012.

ности коррупционных правонарушений¹, поскольку установление гарантий, как правило, сопровождается введением правовых запретов и ограничений в отношении правоприменительных, прежде всего правоохранительных, органов и их должностных лиц, а также процедур, затрудняющих пресечение коррупционных деяний, совершаемых лицами, которые используют предоставленные им гарантии недобросовестно.

Еще более значимым фактором, повышающим интенсивность коррупционных проявлений, является несовершенство действующей системы законодательства. Исследования, проводимые Институтом, показывают, что в последние два десятилетия число законодательных актов, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации, нарастает лавинообразно. Забыто основополагающее правило: нормами права обеспечивается именно «устойчивость, относительная стабильность»² общественных отношений. Такая ситуация приводит к снижению качества законодательства.

Тщательно отработанный текст акта служит важнейшим условием и характеристикой его высокого качества, облегчает правильное понимание содержания норм и предусмотренных ими юридических действий. И напротив, путанные тексты, неюридический язык, игнорирование правил составления и согласования проектов, противоречия в использовании юридических понятий резко снижают эффективность правовой системы и создают благоприятные условия для коррупции.

Не менее важна содержательная сторона вопроса, когда закон и иной правовой акт призваны реально формировать устойчивый правовой порядок и помогать в решении различных социальных задач³. В противном случае, если принимаемые акты недостаточно проработаны, они могут привести к ухудшению ситуации, которую призваны разрешить. Так, например, по мнению ряда ученых, тот факт, что в сознании граждан бытовая коррупция чаще всего представляется обыденной нормой общественных отношений, обусловлен, в частности, нормами ст. 575 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), которые фактически легализуют получение подарков работниками образова-

¹ См. подробнее § 2 настоящей главы.

² Братусь С.Н. Роль права в развитии советской экономики. М., 1971. С. 15.

³ См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015. См. также: Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

тельных и медицинских учреждений, разрешая принимать подарки, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб. Таким образом, стоимость подарка служит квалифицирующим признаком для наступления уголовной ответственности. Эта позиция многим экспертам представляется ошибочной¹, поскольку различие между подарком и взяткой состоит не в стоимости передаваемого имущества, а в мотивах и целях совершения таких действий. Поэтому при оценке коррупционных деяний следует исходить из причинно-следственной связи между получением материальной выгоды (в том числе получением подарков стоимостью меньше 3 тыс. руб.) и совершением определенных действий в пользу взяткодателя. «Взятка, независимо от ее размера, не является ни обычным подарком, ни подарком вообще. Незначительный размер взятки не должен исключать ответственности за взяточничество»².

Способствуют бюрократизму, произволу чиновников и коррупционной преступности и затрудняют эффективную деятельность по противодействию этим явлениям существующие в законодательстве пробелы, коллизии и противоречия между нормативными правовыми, в том числе законодательными, актами, регулирующими сходный круг отношений, отсутствие регламентации многих вопросов, а иногда, напротив, ее избыток. Отсутствие действенного механизма реализации ряда нормативных актов антикоррупционной направленности, их декларативный характер приводят к бездействию закона.

Правовые факторы могут оказывать негативное воздействие на уровень коррупции в стране и в том случае, когда имеет место несогласованность и непоследовательность реформирования различных сфер жизни российского общества. Иногда реформы ограничиваются разработкой и принятием федеральных законов и постановлений Правительства РФ, тогда как анализу и контролю их практического исполнения государством должного внимания не уделяется. В результате создание необходимой нормативно-правовой базы не сопровождается эффективной правоприменительной практикой.

Существенное влияние на уровень коррупции в стране оказывают и факторы организационного характера. Плохо продуманная организация контроля деятельности государственных служащих, чрезмерная закрытость и иногда необоснованная корпоративная солидарность большинства государственных органов, слабость внутреннего

¹ См., например: Дмитриев Д.А., Кудашкин А.В. Конфликт интересов начинается с... подарка!? // Гражданин и право. 2010. № 7.

² Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2009. С. 170.

ведомственного контроля создают благоприятную почву для коррупционной преступности. Как правило, подобные условия имеют как объективную природу, вызванную несовершенством механизма государственного управления, так и субъективную – значительное число государственных служащих такое положение вполне устраивает. Отсутствие четкого и общедоступного регламента исполнения функций позволяет многим чиновникам интерпретировать порядок осуществления своей деятельности исходя из своих интересов. Обилие проверяющих (лицензирующих) предпринимательскую деятельность органов и, как следствие, многочисленные инструкции и нормативные акты, регламентирующие их деятельность, также способствуют коррупции. Следует гармонично сочетать целесообразный контроль бизнеса со стороны государства с ограничением избыточного вмешательства государственных органов в экономическую сферу.

В Российской Федерации предпринят ряд шагов в этом направлении: проводится административная реформа, в рамках которой отраслевой принцип построения системы органов исполнительной власти дополнен функциональным принципом, что позволило распределить функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом и контрольно-надзорные функции между различными категориями органов исполнительной власти. При большинстве из них созданы общественные советы, деятельность которых направлена в числе прочего на минимизацию уровня коррупции в соответствующем органе. Значительно сократилось число лицензируемых видов деятельности – со 104 в 2001 г. до 49 в 2016 г. Принимаются меры, направленные на совершенствование иных элементов разрешительной системы Российской Федерации¹. Во многих областях экономической деятельности применяются механизмы саморегулирования², пред-

¹ См. подробнее: Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

² См., например: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076; Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4305; Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

ставители научных и деловых кругов привлекаются к проведению оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Планируется введение процедуры проверки фактического воздействия нормативного правового акта, в которой также будут участвовать не только государственные и муниципальные служащие, но и ученые, представители бизнес-сообщества и др.

Рассмотренные и иные меры по улучшению правового регулирования существенно «обеднили» питательную среду коррупционных проявлений. Этому способствует и распространение информационных технологий в сфере выполнения органами государственной власти государственных функций и оказания государственных услуг, тем самым обеспечивается «обезличенность служебных отношений на основе науки и закона»¹.

Однако в ряде случаев государственные меры можно признать избыточными. Так, одной из важных составляющих административной реформы были признаны разработка и утверждение административных регламентов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг, поскольку предполагалось, что нормативно-правовое закрепление процедур, установление строгих процессуальных рамок, алгоритмов принятия управленческих решений и воплощение их в жизнь сделает процесс государственного управления более открытым и эффективным. Как следствие, с момента начала административной реформы в нашей стране только на федеральном уровне было издано свыше 1800 административных регламентов (из них в настоящее время действует 1165). Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления принято без малого 200 тыс. административных регламентов. Очевидно, что организовать должный контроль за исполнением столь обширного массива актов нельзя, поэтому, признавая факт значимости «регламентного» права с точки зрения противодействия коррупции, следует отметить, что чрезмерная регламентация деятельности органов государственной власти также имеет весьма ощутимые негативные последствия. К проблемам, снижающим антикоррупционный эффект административной регламентации, относятся:

- недостоверность информации о деятельности органа государственной власти, закрепленной в соответствующем регламенте;
- неисполнение или формальное исполнение требований нормативного правового акта;

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 473.

– юридические дефекты текстов актов «регламентного» права.

Еще одна проблема состоит в том, что в российской правовой доктрине регламент, в частности административный, принято рассматривать как акт правового регулирования процессуальных сторон деятельности органа власти, содержащий описание действий (административных процедур) этого органа, направленный в основном на регуляцию его внутренней работы¹. В то же время недостаточно внимания уделяется регламентированию взаимодействия различных органов государственной власти в процессе исполнения ими возложенных на них полномочий. Например, в развитие норм ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², устанавливающих необходимость взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок, принято всего восемь административных регламентов.

Представляется, что эта ситуация – отражение более серьезной проблемы, которая составляет еще одну группу организационных факторов, детерминирующих коррупцию. Ее суть – отсутствие координации между органами исполнительной власти как по «горизонтали», так и по «вертикали». Факторами этой группы являются: слабое взаимодействие правоохранительных органов; противоречия в компетенции органов, осуществляющих борьбу с преступностью; несоответствие системы мер борьбы с преступностью целям такой борьбы; перегрузка системы уголовной юстиции; низкий уровень профессионализма в системе правоохранительных органов; недостаточное материально-техническое обеспечение этих органов. Такая разрозненность и разобщенность правоохранительных органов способствует распространению коррупционной преступности, нацеленной на достижение выгоды любым путем.

В сфере предупреждения коррупции и борьбы с ней большинство проблем решается экономическими, политическими, техническими и административными средствами и методами, однако эффективность их применения зависит от людей, от их квалификации, выбран-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 105–107.

² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

ных форм и методов управления, культуры, морально-этических принципов. Поэтому Национальная стратегия противодействия коррупции¹ (далее – Национальная стратегия) одним из приоритетных направлений противодействия коррупции называет решение *кадровых* вопросов. При этом указанная Стратегия и иные нормативные правовые акты к мерам по совершенствованию управления кадрами относят создание системы проверки информации, предоставляемой в государственные органы лицами, замещающими государственные должности, государственными гражданскими служащими, муниципальными служащими и иными лицами; систематическое выявление и поощрение лучших работников; своевременный анализ и прогноз будущих кадровых потребностей и подбор нового персонала таким образом, чтобы работники наиболее соответствовали этим запросам; внедрение системы непрерывного обучения кадров для того, чтобы государственные и муниципальные служащие могли поддерживать и развивать свои профессиональные способности; внимание руководства к карьерному росту государственных и муниципальных служащих путем улучшения систем переаттестации и индивидуальных планов развития; совершенствование внутренних систем оценки эффективности и результативности работы государственных и муниципальных служащих и др.

Большое внимание, уделяемое кадровому вопросу, объясняется тем, что ошибки в подборе и профессиональной подготовке кадров государственных служащих и, как следствие, их низкий профессионализм и некомпетентность также способствуют увеличению масштабов коррупции в Российской Федерации. Содействует распространению коррупции и недостаточная социальная защищенность государственных служащих, хотя, по нашему мнению, этот фактор не является решающим. Об этом свидетельствуют данные, полученные Институтом в ходе реализации Программы МОНКОР. Так, выявленные в процессе исследования устойчивые связи между взяточничеством и показателями среднедушевых денежных доходов населения подтверждают, что рост экономического благосостояния населения в существенной мере определяет положительную динамику коррупции. Это фактически соответствует тезису экономистов о том, что на переходном этапе развития национальной экономики (этапе накопления и перераспределения материальных благ) наблюдается рост коррупции.

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 (СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875).

Слабые корреляционные связи установлены между взяточничеством и численностью малоимущего населения. Еще более слабые зависимости обнаружены между получением (дачей) взятки и уровнем безработицы населения. Почву для размышлений дает и наличие обратной корреляционной связи коррупции с материальными ожиданиями населения. Выявляется новая социологическая закономерность: улучшение представлений людей о своем материальном положении с неизбежностью приводит к снижению уровня коррупции, и наоборот – ухудшение материального состояния сопровождается ее ростом. Получение взятки, злоупотребление должностным положением, превышение должностных полномочий и служебный подлог рассматриваются преступниками как возможность улучшения своего материального положения. Но при этом получение взятки не является приоритетным способом обогащения. Оно уступает место злоупотреблению должностными полномочиями.

Находясь в тесной системной связи с индексом личного материального положения, коррупция тем не менее демонстрирует слабую или среднюю зависимость от ожидаемых изменений личного материального положения и индекса потребительской уверенности (табл. 1). Это говорит о том, что она, несмотря на свою преимущественно корыстную направленность, не рассматривается как основной источник дохода. А это означает, что повышение заработной платы чиновников не может оцениваться как эффективное средство сдерживания взяточничества.

Системные зависимости выявлены при анализе динамики правонарушений лиц, работающих в государственных органах и органах местного самоуправления, получивших дополнительное (в том числе антикоррупционное) образование; работников, замещающих государственные должности и должности федеральных государственных служащих, государственных служащих органов субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих. Вопреки ожиданиям, повышение уровня образованности чиновников находится в прямой причинной связи со взяточничеством, хотя эта зависимость и не имеет функционального характера. Тем не менее вызывает тревогу тот факт, что получение должностными лицами антикоррупционного образования фактически выступает условием, облегчающим совершение коррупционного преступления. Исключение, полагаем, составляет служебный подлог: здесь дополнительная профессиональная подготовка приводит к незначительному сокращению количества зарегистрированных преступлений. В то же время это может свидетельствовать о повышении уровня их искусственной латентности.

Таблица 1

**Корреляционные зависимости между коррупцией
и показателями экономического благополучия населения**

Показатели экономического благополучия населения	Статьи УК РФ, предусматривающие ответственность за коррупционные нарушения								
	Ст. 285	Ст. 285.1	Ст. 285.2	Ст. 286	Ст. 290	Ст. 291	Ст. 292	Ст. 293	Ст. 291.1
Индекс личного материального положения	-0,99	-0,95	-0,86	-0,98	-0,79	-0,01	-0,93	-0,59	0,65
Произошедшие изменения личного материального положения	-0,4	-0,54	-0,43	-0,3	-0,4	-0,51	-0,27	-0,11	-0,57
Ожидаемые изменения личного материального положения	-0,1	-0,24	-0,18	-0,1	0,14	-0,67	0,14	0,005	-0,38
Благоприятные условия для крупных покупок	-0,47	-0,64	-0,71	-0,55	-0,64	-0,67	-0,27	-0,19	-0,2
Благоприятные условия для сбережений	-0,48	-0,58	-0,59	-0,63	-0,48	-0,67	-0,35	-0,11	-0,08
Индекс потребительской уверенности	-0,43	-0,55	-0,32	-0,25	-0,38	-0,76	-0,19	-0,05	-0,34

Основания для положительных прогнозов на среднесрочную и долгосрочную перспективу дает корреляция между численностью чиновников и динамикой злоупотребления должностным положением. Находясь в границах средней обратной зависимости, она указывает на высокий предупредительный потенциал внутреннего организационного контроля, усиливающегося по мере увеличения численности административного аппарата.

Одновременно с этим стабильно высокой остается прямая зависимость между увеличением численности чиновников и динамикой таких правонарушений, как превышение полномочий и взяточничество. Но эта зависимость имеет скорее статистический, нежели системный характер. Субъекты профилактики должны обратить особое внимание на тот факт, что численность работающих в государственных органах и органах местного самоуправления лиц находится в близкой к абсолютным значениям обратной зависимости от посредничества во взяточничестве. Это может свидетельствовать о том, что потребность в такой услуге, как посредничество, возникает только тогда, когда чиновник оказывается «на виду». В сложноструктурированных органах, где отсутствует дефицит кадров, должностные лица и взяточдатели не прибегают к услугам посредников, предпочитая договариваться друг с другом напрямую. Исключение составляют федеральные государственные гражданские служащие. Здесь корреляция между численно-

стью госаппарата и посредничеством во взяточничестве находится в верхних границах детерминации. Реже всего к посредническим услугам прибегают муниципальные служащие, что объясняется характером и размерами взяточничества на местах (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Взаимосвязь коррупции и численности и структуры
государственного аппарата**

Численность и структура государственного аппарата	Статьи УК РФ, предусматривающие ответственность за коррупционные нарушения								
	Ст. 285	Ст. 285.1	Ст. 285.2	Ст. 286	Ст. 290	Ст. 291	Ст. 292	Ст. 293	Ст. 291.1
Численность работающих в госорганах и органах местного самоуправления	–0,46	0,99	0,95	0,94	0,81	0,6	0,93	0,67	–0,99
Получившие дополнительное профессиональное образование	0,55	0,46	0,33	0,59	0,0007	0,51	0,3	–0,28	0,74
Все работники, замещающие госдолжности и должности федеральных государственных служащих	0,32	0,3	0,05	0,31	0,05	0,73	0,08	–0,03	–0,15
Все работники, замещающие должности органов субъектов Российской Федерации	0,82	0,72	0,62	0,33	0,79	0,74	0,74	0,01	–0,03
Муниципальные служащие	0,93	0,65	0,52	0,35	0,73	0,75	0,89	–0,05	–0,84

В целом изложенное свидетельствует о множественности факторов, детерминирующих коррупционные проявления, и о необходимости дифференцированного применения к ним мер различного характера – экономических, просветительских, карательных и т. д.

Коррупция и правопорядок: современный контекст¹

Правопорядок является одним из необходимых условий жизни современного цивилизованного общества. Он представляет собой реально сложившуюся на основе права систему упорядоченных об-

¹ Коррупция как угроза обществу и государству. В кн.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016. С. 53–67; Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A., Tchikchantchin [et al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 2017.

публичных отношений. Коррупция негативно влияет на правопорядок, воздействует на него как дестабилизирующий фактор. Приобретая системный характер, она вызывает изменения правопорядка, грозящие утратой правом регулятивного значения, а правопорядком – предназначения по организации общественных отношений. Распространение коррупции может стать предпосылкой к кризису правовой системы и разрушению государства.

В связи с этим актуальна постановка ряда вопросов, требующих доктринальной разработки: 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, в такой постановке эти научные задачи выходят за пределы сугубо антикоррупционной тематики.

Как ни парадоксально, 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, обязанных наращивать эффективность своей деятельности по укреплению правопорядка и пресечению коррупционных практик. И чем более государство стремится к укреплению 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. Выявленная закономерность актуализирует научную задачу поиска баланса интересов личности, общества и государства, оптимального сочетания и взаимодействия правовых механизмов укрепления правопорядка и противодействия коррупции.

Национальные правопорядки большинства стран мира характеризуются высокой динамикой их отдельных основ – нормативной, институциональной, субъектной, идеологической и др., активно изменяющихся под воздействием различных факторов. Борьба с коррупцией стала одним из приоритетов современной государственной политики, нацеленной на укрепление правопорядка. Противодействие коррупции становится системообразующим звеном государственной деятельности. Именно оно в значительной степени определяет: изменение содержания законодательства, а также институциональной основы правопорядка (системы и структуры органов

исполнительной власти, распределение между ними компетенции); вовлечение в сферу охраны и укрепления правопорядка институтов гражданского общества (расширение субъектного состава); трансформацию содержания правовой (и не только) идеологии, системы воспитания, в том числе правового.

Деятельность государств по обеспечению и охране национальных правопорядков не ограничивается противодействием коррупции. Вместе с тем трудно отрицать тот факт, что именно этот приоритет во многом влияет на стратегию государственно-правового развития многих стран. Он затрагивает интеграционные процессы между странами и государственными объединениями, становится условием для вступления в региональные и международные организации (например, Евросоюз и др.). В этом контексте важно подчеркнуть актуальность универсализации правовых подходов и средств противодействия коррупции на евразийском пространстве.

Дальнейшая интеграция государств Евразийского региона диктует необходимость постепенной и взвешенной унификации правовых решений не только в экономической (в рамках Единого экономического пространства, Таможенного союза и т. д.)¹, но и в публично-правовой сфере. Это важно для стабильности экономических отношений, их эффективности. Даже в рамках действующих объединений задачи экономического сближения обуславливают потребность общего понимания стандартов противодействия коррупции, так как коррупция негативно сказывается на состоянии экономики, степени прозрачности условий ведения бизнеса и т. д. Универсализация механизмов противодействия коррупции на евразийском пространстве могла бы способствовать и решению более важных задач, содействовать выходу этой интеграции на новый уровень.

Формирование Евразийского союза требует сближения законодательства в публично-правовой сфере. Уже действуют акты, поддерживающие такого рода интеграцию, например Таможенный кодекс Таможенного союза², который заменил в российской правовой системе Таможенный кодекс РФ³. Этот позитивный опыт следует раз-

¹ На это ориентирует Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² 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.

³ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066. Утратил силу с 1 октября 2011 г.

вивать. Кроме того, понадобится разработка универсальных правовых средств противодействия коррупции¹.

В разных сферах жизни общества, где происходит унификация правовых средств или правового регулирования в целом, имеет место множественность возникающих при этом правовых стандартов. В области борьбы с коррупцией это особенно заметно.

Антикоррупционные стандарты приняты органами различных международных организаций (ОЭСР, ГРЕКО, Совет Европы и др.). До настоящего времени они не выстроены в иерархической взаимосвязи. Международные рекомендательные акты получают все большее распространение в практике взаимодействия государств и охватывают самые разные области, 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, что затрудняет единообразное их применение и порождает коллизии. Пользуясь таким положением, отдельные субъекты международно-правовых отношений присваивают себе право их толковать.

Одним из способов преодоления сложившейся ситуации может стать внесение определенности в правила толкования актов, имеющих обязательное значение для государств – участников интеграционного процесса. Роль правовой доктрины состоит в том, чтобы обновить теоретические представления о приемах и способах толкования права. Соответствующая работа уже идет. В частности, есть оценки современных направлений в теории толкования права², имеются результаты глубокого анализа интерпретационной деятельности новых международных субъектов толкования норм национального права³.

Национальные правовые порядки реагируют на новые вызовы коррупции, среди которых особо следует отметить:

– *качественные изменения коррупции*⁴ – ее переход от «рыночной» к так называемой сетевой;

¹ См. подробнее: Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

² См.: Лазарев В.В. Толкование права: классика, модерн и постмодерн // Журнал российского права. 2016. № 8.

³ См.: Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8.

⁴ См. подробнее: Доронина Н.Г. Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику // Роль предпри-

- развитие транснациональных форм коррупции (что обусловлено таким ее свойством, как универсальность)¹;
- криминологическую трансформацию коррупции, выраженную в том, что она постепенно приобретает закрытый, «сословный» характер, фактически ассимилируя в должностной преступности;
- функциональное обособление коррупции, демонстрирующее неэффективность применения к ней традиционных средств борьбы с преступностью. Все чаще взятки передаются третьим лицам, не только родственникам и близким (сослуживцам, сокурсникам, друзьям), но и посредникам, в том числе иностранным, формально не связанным с взяткополучателями. При таких обстоятельствах выявлять коррупционные правонарушения и привлекать виновных в их совершении к юридической ответственности становится все более затруднительно;
- оформление коррупции как институционального социально-правового образования, обладающего типовыми признаками и имеющего устойчивые тактические модели.

Указанные особенности коррупции и закономерности ее трансформации необходимо учитывать при выборе средств и методов противодействия этому явлению.

В рамках национальных правопорядков развивается антикоррупционное законодательство. Его реализация обеспечивается, кроме прочего, 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 относительное обособление в нормативной основе правового порядка.

мательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / под ред. Н.Г. Семилутиной, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 35; Программа международного научного мониторинга коррупции (МОНКОР) / В.И. Лафитский, В.П. Емельянцев, О.И. Семькина и др.; рук. авт. колл. Т.Я. Хабриева М., 2015. С. 9–10; Цирин А.М. Актуальные проблемы минимизации коррупционных рисков // Государственная служба. 2014. Вып. № 1 (87).

¹ По данным ОЭСР, крупные транснациональные компании являются инициаторами зарегистрированных случаев взяточничества по всему миру. Они атакуют развивающиеся рынки, стремясь укорениться на них, влиять 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.

В России антикоррупционное законодательство в целом сформировано (табл. 1, 2). Можно констатировать, что оно:

- 1) одно из самых современных в мире;
- 2) очень восприимчиво ко всем новым вызовам и международным требованиям;
- 3) активно учитывает предложения и рекомендации научного и экспертного сообщества, совершенствуется под интенсивным воздействием правовой доктрины;
- 4) характеризуется высокой динамикой развития (и это тот случай, когда динамику надо приветствовать), расширением сферы правового регулирования;
- 5) обеспечено механизмом реализации образующих его законов посредством значительного массива подзаконных актов и неправовых регуляторов (этических кодексов и т. п.).

Вместе с тем существуют недостатки, выявление и осмысление которых позволяет наметить вектор дальнейшей работы. Так, антикоррупционное законодательство Российской Федерации на данном этапе демонстрирует:

- 1) множественность образующих его нормативных правовых актов разной юридической силы и различной отраслевой принадлежности¹;
- 2) разнаправленность этих актов (публичная и частная сферы);
- 3) отсутствие баланса в количестве актов, нацеленных на противодействие коррупции в публичной и частной сферах (подавляющее количество актов направлены на противодействие коррупции в публичной сфере)²;
- 4) отсутствие единства принципов законодательного регулирования противодействия коррупции в публичной и частной сферах³;
- 5) низкий уровень систематизации.

¹ 79 федеральных законов, 20 актов Президента РФ, 5 актов Правительства РФ, 830 актов федеральных органов исполнительной власти, 112 актов иных органов и организаций.

² 79% общего количества составляют акты, направленные на воспрепятствование коррупции в публично-правовой сфере, и только 18% – в сфере бизнеса.

³ 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 Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14).

Динамика формирования федерального антикоррупционного законодательства в Российской Федерации

Таблица 1

Год	Акты				
	федеральные законы	Президента РФ	Правительства РФ	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

Предмет правового регулирования	Акты				
	федеральные законы	Президента РФ	Правительства РФ	федеральных органов исполнительной власти	иных органов и организаций
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов	79	0	0	167	26
Запрещение иностранных счетов	22	0	0	61	1
Контроль за соответствием расходов доходам	22	0	0	2	1
Представление сведений 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 стремлении противодействовать коррупции расширяют пределы своего вмешательства в частную сферу¹. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционных практик. Речь идет о Законе Сарбанса – Оксли 2002 г. (США) и Законе о взяточничестве 2010 г. (Великобритания). Закон Великобритании 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 определением границ государственного вмешательства в частную сферу и соблюдением баланса публичных и частных интересов.

Становление антикоррупционного законодательства как в России, так и в других странах обуславливает необходимость доктринального осмысления его природы и перспектив. В связи с этим требуется определить место и роль данного нормативного массива в законодательстве. Это позволит ответить на вопрос о том, как его следует совершенствовать в дальнейшем. Следует ли формировать самостоятельную отрасль национального законодательства или же нормы антикоррупционной направленности надо встраивать в другие отрасли права? Поиск вектора развития антикоррупционного законодательства актуален для многих стран, в том числе для Евразийского региона. Его определение послужит целям межгосударственной интеграции. Для их достижения предстоит разработать единую научно обоснованную концепцию развития национального законодательства о противодействии коррупции стран – участниц евразийской интеграции.

В России остается актуальным обеспечение эффективности законодательства субъектов Российской Федерации, где уже заложена правовая основа противодействия коррупции. Центральное место в ней занимают законы, которые приняты во всех субъектах. Наряду с

¹ См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17; Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

законами 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 определяют 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 этому обеспечивается корреляция планов и конкретных мероприятий по противодействию этому явлению. Вместе с этим сохраняется проблема общей коррупциогенности региональных нормативных правовых актов. Этот вывод подтверждается результатами мониторинга, проведенного Министерством юстиции РФ. Так, в период с 1 января по 1 октября 2015 г. территориальными органами министерства 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.

За последние два года произошли заметные позитивные изменения институциональной основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, в частности была проведена унификация в связи с изданием Указа Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»¹.

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

- развитие социального контроля за распространением коррупции, последовательное встраивание в механизм противодействия коррупции институтов гражданского общества, объединений бизнес-сообщества;

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

- создание и внедрение в правореализационную практику корпоративных механизмов противодействия коррупции;
 - повышение качества мониторинга противодействия коррупции;
- формирование антикоррупционного правового сознания.

Рассмотрим подробнее каждое из этих направлений.

Развитие социального контроля за распространением коррупции, последовательное встраивание в механизм противодействия этому явлению институтов гражданского общества, объединений бизнес-сообщества. Активная позиция общества является одним из эффективных средств, сдерживающих коррупцию. Социальные протесты дают определенные позитивные результаты. Однако в ряде случаев они превращаются в собственные PR-компании. Полагаем, что необходимы дополнительные решения по организации (объединению) активных участников такого рода движений. Положительным примером может служить деятельность Общероссийского народного фронта. В целях дальнейшего развития такой практики следует включить в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции) нормы о дополнительных правах общественных организаций – профессиональных союзов, творческих объединений и т. п. Исследования показывают, что они готовы к получению такой компетенции.

Государствам следует активнее привлекать бизнес-сообщество к проведению антикоррупционной политики. Объединения предпринимателей уже реализуют мероприятия антикоррупционной направленности. Так, еще в 2012 г. «Антикоррупционную хартию российского бизнеса» подписали ТПП России, РСПП, «Деловая Россия», «Опора России»¹. Для последовательного правового оформления данной деятельности в Законе о противодействии коррупции целесообразно прямо указать на возможность осуществления бизнес-объединениями мониторинга соблюдения своими членами антикоррупционных стандартов.

Создание и внедрение в правореализационную практику корпоративных механизмов противодействия коррупции. 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. Высокоинтеллектуальные группировки разрабатывают все новые и новые коррупционные технологии, которые используются бизнесом и тиражируются.

¹ URL: <http://against-corruption.ru/ru>

В коррупционных и иных противоправных целях активно применяется искусственное структурирование бизнеса, сопровождающееся распределением хозяйственной деятельности на несколько, иногда на десятки, юридических лиц. К примеру, одно юридическое лицо является владельцем основных активов, другое занимается производством, третье ведет работу по сбыту и снабжению, четвертое – в постоянном предбанкротном состоянии. В Российской Федерации противодействия данной практике пока нет.

В этих условиях особое значение приобретает создание эффективных корпоративных комплаенс-процедур и надежных организационно-договорных отношений, опирающихся на соблюдение международных антикоррупционных стандартов. В России и других странах Евразийского региона предпринимаются активные попытки внедрения в собственную практику европейского и американского опыта¹. Оценивая в целом положительно такого рода заимствование, отметим, что государствам – участникам евразийской интеграции не следует отказываться от поиска и создания собственных правовых механизмов.

Полагаем, что есть необходимость в создании юридических норм, побуждающих бизнес-структуры раскрывать перед государственными органами информацию о фактах причастности хозяйствующих субъектов к коррупции и мошенничеству. В законодательстве также следует закрепить правило об обязательном включении антикоррупционной оговорки в договоры, что позволит установить юридические обязанности сторон по антикоррупционному поведению в рамках исполнения отдельно взятого договора, нарушение которых повлечет имущественную ответственность нарушившей стороны. Это создаст юридическую основу 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.

Закон о противодействии коррупции, гражданское законодательство практически не задействуют главный корпоративный ресурс – контрольные (или контрольно-ревизионные) органы юридических лиц, составляющие системы внутреннего аудита. ГК РФ не устанавливает общего регулирования соответствующих отно-

¹ См.: Гайдаенко Шер Н.И. Формирование системы альтернативных механизмов разрешения споров: бесконфликтное общество как основа противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина. М., 2015.

шений. Даже самый передовой в этой сфере Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹ не предусматривает системного регулирования и не содержит норм, нацеленных на противодействие коррупции. На необходимость использования этого ресурса специалисты указывают уже достаточно давно². Очевидно, что настало время для реализации таких мер на практике. Однако эти вопросы остались за пределами обсуждения при реформировании гражданского законодательства. Полагаем, сейчас, когда идет работа по приведению специальных законов в соответствие с реформированным ГК РФ, коррекция правового регулирования указанных общественных отношений могла бы быть осуществлена.

Кроме того, законодательство о противодействии коррупции и законодательство о юридических лицах требуют сопряжения в части определения конфликта интересов, заинтересованности, личной заинтересованности и прочих сходных понятий для определения негативных последствий (возмещение убытков, признание сделки недействительной, административная и иная ответственность) в случае выявления конфликта интересов и заинтересованности.

Повышение качества мониторинга противодействия коррупции. В последние два десятилетия проблема борьбы с коррупцией из разряда общеуголовных задач трансформировалась в имиджевый показатель эффективности 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 бы проследить малейшие колебания в динамике должностной преступности и определять «болевы точки» национальной антикоррупционной политики.

Несмотря на разнообразие методик оценки коррупции, посредством большинства из них поставленные задачи решаются лишь отчасти. Отсутствие единых критериев оценки и сосредоточенность их разработчиков на отдельных аспектах проявления коррупции приводят к тому, что антикоррупционные рейтинги различных государств не всегда корреспондируют, а в некоторых случаях и противоречат друг другу.

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

² См: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.

В целях разрешения противоречий Институтом была инициирована Программа МОНКОР¹, частью которой 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 (далее – ЕАЭС).

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

Отличительной чертой разработанной Институтом методики является широкое использование математических методов оценки коррупции и ее системных связей с социальными, политическими и экономическими параметрами разных стран (коррупциометрическая оценка). Выявление усредненных корреляционных показателей некоторых регионов позволяет подчеркнуть их геополитическую специфику и ранжировать криминологические данные в соответствии с этими системными показателями. Кроме того, установление скрытых устойчивых зависимостей между уровнем коррупции и отдельными социальными и политическими характеристиками позволяет 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 позволил установить наличие прямой причинной связи между показателем коррупции, численностью и устойчивостью государственного аппарата, наличием природных ресурсов, развитием отдельных секторов экономики (сферы стро-

¹ См.: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.И. Лафитский, В.П. Емельянцева, О.И. Семькина и др.; рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

ительства, транспорта, добычи и переработки природных ресурсов, туристического бизнеса и др.).

Полученные результаты подтверждают работоспособность данной методики и обуславливают потребность в ее дальнейшем развитии и апробации.

Формирование антикоррупционного правового сознания. Последовательно осуществляя меры по противодействию коррупции, не следует переоценивать возможности права. Правовая регламентация, правоприменительная деятельность государственных органов еще не гарантируют эффективное решение задачи противодействия коррупции. Это проблема идеологическая, даже мировоззренческая. Необходимо 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 об этих средствах, не следует пренебрегать возможностью их использования. Более того, надо активно внедрять антикоррупционные стандарты в сфере образования. Возглавить эту работу могло бы Министерство образования и науки РФ.

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 сети Интернет, мультимедийных и электронных средств связи, каналов обратной связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления, в том числе путем создания специальных независимых интернет-порталов, является важным условием достижения высоких результатов по формированию неприятия коррупции в обществе.

Широкое вовлечение молодежи в борьбу с коррупцией может быть достигнуто за счет более масштабного использования современных информационных технологий, в том числе посредством:

- 1) проведения антикоррупционных кампаний в социальных сетях (например, интернет-конкурсов на лучший антикоррупционный плакат, баннер, демотиватор);
- 2) создания в социальных сетях групп для борьбы 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 том числе с привлечением специалистов в сфере информационных технологий, которые на профессиональной основе занимались бы развитием 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 в сети «Интернет» такие ресурсы и размещать на них антикоррупционный контент.

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 жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам, кодексам поведения. Для различных категорий государственных и муниципальных служащих целесообразно ввести специальные антикоррупционные образовательные программы.

Значимый аспект противодействия негативному влиянию коррупциогенных факторов на состояние российского общества – выведение на первый план проблемы психологии безопасности, когда индивидуальность становится объектом и субъектом социальной защиты. Так, например, широкое распространение, внедрение в общественное сознание мифов, оправдывающих, фатализирующих или банализирующих коррупцию, является частным случаем распространения вредной информации. Соответственно, и противодействие этому явлению должно осуществляться в рамках решения более широкой задачи – обеспечения права человека на защиту от нежелательной информации.

Одной из составляющих таких исследований должно стать раскрытие потенциала психологии безопасности как особого направления науки, его значимости с точки зрения создания эффективного механизма противодействия коррупции.

Это далеко не полный перечень возможных мероприятий, проведение которых целесообразно в целях формирования антикоррупционного правосознания граждан. Очевидно, что этот вопрос имеет не меньшее значение, чем создание нормативной, институциональной и других основ современного правопорядка. Сближение правовой идеологии и правовой психологии граждан государств – участников интеграционных процессов является условием их успешного развития.

Юридическая квалификация коррупции¹

И правовая наука, и правоприменительная практика используют различные подходы к пониманию коррупции. Однако сложность и масштабность этого социального порока предопределяют необходимость принятия мер, исходящих прежде всего от государства и гарантированных его силой.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует о том, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились страны, где применяется *комплексный подход к противодействию коррупции*, предполагающий применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер.

Противодействие коррупции традиционно осуществляется по двум основным направлениям:

1) *борьба с проявлениями коррупции и коррупционерами* путем непосредственного воздействия на участников коррупционных отношений любыми законными способами, в том числе с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности;

2) *предупреждение коррупции*, формирование и проведение превентивной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства.

Исследования показывают, что сугубо репрессивный подход низкоэффективен по ряду причин. Во-первых, современное российское законодательство, в том числе и в сфере противодействия коррупции, не идеально, в связи с чем возникает вопрос о повышении уровня вовлеченности юридической науки в процесс его совершенствования.

Во-вторых, «стратегия войны», в которую в большинстве случаев превращается репрессивный подход, как правило, вызывает сильное противодействие, и не только со стороны коррупционеров.

В-третьих, как было отмечено выше, коррупция постоянно эволюционирует, что позволяет участникам коррупционных отношений уходить от ответственности.

В-четвертых, данный подход имеет характер борьбы с последствиями, а не с причинами, тогда как в долгосрочном плане борьба с

¹ Коррупция как угроза обществу и государству. В кн.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016. С. 67–82. В соавторстве с В.Ю. Лукьяновой; Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A., Tchikhantchin [et al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 2017.

коррупцией может быть эффективна лишь в том случае, если она направлена не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения.

В связи с этим превентивная стратегия борьбы с коррупцией (устранение административных барьеров, оптимизация системы государственных закупок, антикоррупционная стандартизация в сфере государственной службы и т. д.) может рассматриваться как приоритетный вектор развития государственной антикоррупционной политики. Даже Китай, где коррупция является едва ли не неотъемлемой частью всего китайского государственного механизма и где традиционно боролись с симптомами проблемы – коррупционерами, а не с коррупцией, предпринимает достаточно успешные попытки создания новой системы борьбы с коррупцией, основанной на сочетании профилактических и радикальных мероприятий¹.

Сказанное не означает, что следует отказываться от применения мер юридической ответственности, но мировой опыт доказывает, что социально-экономический эффект от устранения условий, способствующих коррупции, значительно выше. Однако прежде, чем говорить о мерах противодействия коррупции, необходимо уточнить, что мы понимаем под этим термином.

В научной литературе представлено два основных подхода к определению понятия коррупции. В широком смысле это понятие охватывает негативное социальное явление, выражающееся в умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах²; в узком (собственно юридическом) смысле коррупция рассматривается как совокупность составов правонарушений, отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах,

¹ См. подробнее: Макаров А.В. Коррупция: опыт успешной борьбы Китая и реальность современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3.

² См. подробнее: Ашавский Б. Международный кодекс поведения публичных должностных лиц // Чистые руки. 1999. № 2. С. 97–98; Бурлаков В.Н. Криминология: учебник для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, С.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 317.

должностное злоупотребление¹. Если же говорить о *юридической квалификации коррупции*, то определений этого феномена множество.

Так, например, в международном праве устоялась широкая трактовка коррупции как корыстного служебного злоупотребления, которое не сводится к подкупу государственных служащих. В частности, в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174)² приводится следующее определение коррупции: «просьба, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового». Конвенция ООН против коррупции³, принятая в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию⁴, заключенная в г. Страсбурге 27 января 1999 г., не содержат определения коррупции как такового, однако устанавливают перечень деяний, которые должны быть криминализированы в целях противодействия коррупции. В число таких деяний входит не только предложение и обещание взятки и подкуп различных должностных лиц, но и «хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения»⁵, злоупотребление служебным положением⁶, правонарушения в сфере бухгалтерского учета⁷ и др.

Подход, использованный в указанных международных правовых актах, можно трактовать как универсальный, поскольку он распространяется не только на публичную, но и на частную сферу. Например,

¹ См. подробнее: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: учебное пособие. М., 2002; Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2002. С. 369.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ.

⁵ Статья 17 Конвенции ООН против коррупции.

⁶ Статья 19 Конвенции ООН против коррупции.

⁷ Статья 14 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

ст. 12 Конвенции ООН против коррупции предписывает государствам-участникам в соответствии с нормами и принципами национального законодательства «принимать меры по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, в надлежащих случаях, установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер». Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в ст. 7 и 8 закрепляет обязанность договаривающихся сторон принимать меры для признания активного и пассивного подкупа в частном секторе уголовным правонарушением. При этом под активным подкупом названная Конвенция понимает «преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества каким-либо лицам, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц, с тем чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей», а под пассивным подкупом – «преднамеренное испрашивание или получение, прямо или косвенно, в ходе коммерческой деятельности какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, какого-либо неправомерного преимущества или обещания этого преимущества для самих себя или для любых других лиц, или же принятие предложения или обещания такого преимущества за совершение или несовершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей». При этом указанная Конвенция трактует субъектов «частной» коррупции чрезвычайно широко – как «каких-либо лиц, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве».

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются, как и степень влияния научных доктрин на их формирование. В большей части иностранных государств доминирует узкий подход к легальному определению коррупции, которое раскрывается через составы отдельных правонарушений¹.

¹ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 20–21, 576–577; Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

В целом и в международно-правовых, и в законодательных актах большинства стран мира наблюдается тенденция к расширению понятия коррупции. Оно выходит за пределы взяточничества и включает такие коррупционные проявления, как nepотизм, патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств.

Отечественные доктринальные основы юридической квалификации коррупции характеризуются двумя основными подходами.

Первый связывает коррупцию в первую очередь с продажностью должностных лиц. Он имеет глубокие исторические корни, поскольку в отечественной дореволюционной (А.В. Лохвицкий, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, В.Н. Ширяев и др.) и советской (А.И. Долгова, Н.Д. Дурманов, Н.Ф. Кузнецова и др.) науке коррупция рассматривалась преимущественно в контексте с уголовно-правовой категорией «взяточничество». Той же позиции придерживался и отечественный законодатель.

Так, например, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, криминализируя различные способы «взяточничества (как преступления против государственной и общественной службы) и служебного подкупа (как преступления против порядка управления)», признавало преступлением «принятие подарка или только обещание его в целях послабления силы закона в будущем, независимо от размера и свойства подарка, от принятия его непосредственно или через посредников (содействующих и подставных лиц), открыто либо в скрытой форме (под прикрытием законной сделки)»¹. При этом в ст. 376 устанавливалось, что «получивший взятку равномерно признавался виновным и подвергался определенным за преступления сего рода наказаниям в случаях... когда деньги или вещи были еще не отданы, а только обещаны ему по изъявленному им на то желанию и согласию».

В советской теории права проблема коррупции исследовалась слабо, так как считалась явлением, которое чуждо социализму и присуще главным образом буржуазному обществу. Тем не менее Уголовный кодекс РСФСР предусматривал ответственность и за дачу, и за получение взятки, и за посредничество во взяточничестве².

Некоторые авторы придерживаются данного подхода и в настоящее время, определяя коррупцию как «социальное явление, характе-

¹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Свод законов Российской империи: в 5 кн. Кн. 5. Т. XIII–XVI. СПб., 1912. Т. XV. С. 47.

² См.: Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

ризующееся подкупом – продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»¹ либо как общественно опасное явление, выражающееся в подкупе служащих государственного аппарата и негосударственных структур².

Однако такое определение, несмотря на то, что оно исторически обусловлено и подкрепляется некогда существовавшими законодательными положениями и теоретическими разработками³, не отвечает современным реалиям. Коррупция, как было показано выше, легко приспосабливается к изменяющейся обстановке, порождая новые формы коррупционного поведения, что подтверждается социологическими исследованиями.

По этой причине большее распространение получил второй подход, в рамках которого коррупция определяется как использование должностными лицами служебного положения в целях извлечения неправомερных, личных выгод материального или имущественного характера⁴. При этом основным квалифицирующим признаком коррупции является использование лицом своего служебного положения в целях получения ненадлежащей выгоды. Не менее важен и другой атрибутивный признак коррупции – предоставление выгоды долж-

¹ Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 501–502; Долгова А.И. Криминологические проблемы коррупции в России // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 151.

² См.: Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1994. С. 279. См. также: Бурмистров И.А. Коррупция: ее сущность и меры предупреждения // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 229; Васильченко А.А. Уголовная ответственность и коррупция // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 357; Королева В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. М., 2001. С. 87; Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право. 2001. № 2. С. 99; Коррупция в России: состояние и проблемы: материалы научно-практической конференции (26–27 марта 1996 г.) / ред. колл. Н.П. Водько, Л.Д. Гаухман, Е.Ю. Грачева, В.П. Кувалдин, С.В. Максимов, А.Я. Минин, А.В. Нестеров, В.И. Попов. М., 1996. С. 3.

³ См.: Семькина О.И. Историческая обусловленность института предложения и обещания взятки // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 93–100.

⁴ См., например: Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности (круглый стол) // Государство и право. 2002. № 1. С. 104; Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995. С. 7.

ностному лицу, сопровождаемое нарушением законности. Учет этого признака отвечает общемировой законотворческой тенденции, соответствует международно-правовым актам, участником которых является Российская Федерация, и находит отражение в российском законодательстве. Так, коррупция в соответствии с Законом о противодействии коррупции – это:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

В международно-правовых актах также формулируются признаки отдельных деяний (подкупа должностных лиц, хищения, неправомерного присвоения или иного нецелевого использования имущества должностным лицом, злоупотребления влиянием в корыстных целях и др.). Рассматриваемый подход применяется и в доктринальных определениях коррупции: «коррупция – это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) либо предоставление названным лицам таких имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера)»¹.

Вместе с тем приходится констатировать, что приведенное в Законе о противодействии коррупции определение является как чрезмерно широким, включающим не только «продажные», но и иные деяния в разряд коррупционных (злоупотребления, не связанные с подкупом), так и узким, предполагающим только корыстно мотивированные действия².

Коррупция, как неоднократно отмечалось, уже давно не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм,

¹ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 9.

² См.: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1999.

коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, nepотизм (кумовство), незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконная приватизация, незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов, использование информации, полученной с использованием служебного положения, в корыстных целях, «блат» (использование личных контактов для получения доступа к товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям, оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым) и др. Соответственно приводятся различные классификации коррупции и коррупционной деятельности, например различаются коммерческое взяточничество и политическая коррупция. Полагаем, что определить исчерпывающий перечень коррупционных видов деятельности невозможно.

Проявления коррупции распространены в формах уголовного преступления, административного правонарушения, гражданско-правового деликта, а также дисциплинарного проступка. Но при этом ни Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ), ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не содержат самостоятельного состава соответственно преступления и административного правонарушения. Единственным нормативным актом, определяющим перечень коррупционных преступлений, является совместное указание Генпрокуратуры России № 65/11, МВД России № 1 от 1 февраля 2016 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», в соответствии с которым к перечню преступлений коррупционной направленности (перечень № 23) относятся противоправные деяния, имеющие следующие признаки:

- наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;
- обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или третьих лиц);
- совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного предоставления такой выгоды.

В совместном указании Генпрокуратуры и МВД России противоправные деяния подразделяются на категории, в частности, они могут быть отнесены к перечню преступлений коррупционной направленности без каких-либо дополнительных условий, например предусмотренные ст. 141.1 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» УК РФ; при наличии определенных условий, например отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и с корыстным мотивом (ч. 3, 4 ст. 183 «Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну» УК РФ и др.). Кроме того, к одной из категорий причислены преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного представления такой выгоды (ст. 159 «Мошенничество» УК РФ и др.).

Отличительным признаком, отражающим коррупционную направленность преступлений, является незаконное использование лицом своего должностного положения и связанных с ним полномочий вопреки законным интересам общества и государства в целях получения имущественной выгоды для себя или третьих лиц. В диспозициях некоторых статей УК РФ прямо указано на использование служебного положения именно должностным лицом (например, в ст. 170).

Наиболее распространенными среди преступлений коррупционной направленности являются преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ).

В диспозициях ст. 201, 204 УК РФ указан конкретный вид специального субъекта преступления (лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации).

Остальные составы преступлений отнесены к числу деяний коррупционной направленности как совершенные лицом с использованием своего служебного положения (например, ч. 3 ст. 159 УК РФ).

Уголовно-правовое определение понятия «представитель власти» дано в примечании к ст. 318 УК РФ и является единым для преступлений, предусмотренных всеми статьями УК РФ, субъектом которых является представитель власти. По смыслу этого примечания представителем власти признается не только должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, но и иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

При квалификации преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления следует исходить из того, что объектом уголовно-правовой охраны является лишь законная деятельность должностных лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющих функции представителя власти либо выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Особенностью названных преступлений является то, что они могут совершаться путем использования лицом имеющихся у него служебных полномочий или в связи с занимаемой им должностью.

При квалификации данной категории преступлений надо учитывать общую характеристику признаков всех элементов составов этих преступлений.

Обязательным признаком объективной стороны большинства рассматриваемых составов преступлений, предусмотренных гл. 30 УК РФ, являются активные действия (ст. 285.1, 285.2, 285.3, 288, 289, 290, 292). Бездействие характерно для объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 287 УК РФ.

В некоторых же составах преступлений объективная сторона предполагает как совершение действия, так и бездействие (например, ст. 285, 286 УК РФ).

Юридические признаки конкретных общественно опасных деяний должны быть тождественны (полностью совпадать) признакам объективной стороны состава преступления, предусмотренного нормой УК РФ (диспозицией статьи с учетом конкретного пункта и части статьи Особенной части или только по конкретной статье Особенной части УК РФ, а также с учетом норм Общей части УК РФ в случае необходимости, например ст. 30, 33).

Вместе с тем коррупционные преступления – это не простое множество юридически близких друг к другу составов, а сложное системное единство общественно опасных посягательств. Об этом свидетельствуют результаты обращения к новым методам анализа коррупционных механизмов, предложенным Институтом, и в первую очередь к математическому моделированию, позволяющему определить характер корреляционных связей между коррупцией и социальными условиями, оценить погрешности криминологического учета и уровень латентности взяточничества. Так, применение корреляционного метода позволило выявить близкую к абсолютной причинную связь между отдельными коррупционными преступлениями: злоупотреблением должностными полномочиям (ст. 285 УК РФ), нецелевым расходованием бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), нецелевым расходованием средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), превышением должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) и служебным подлогом (ст. 292 УК РФ). В среднем показатель корреляции между ними составил 0,95 при максимуме в 1,0.

Кроме того, близкий к единице показатель корреляционной зависимости может свидетельствовать о том, что многие преступления, предусмотренные гл. 30 УК РФ, образуют реальную совокупность преступлений. В полной мере это относится к случаям служебного подлога и злоупотребления должностным положением. Коэффициент

корреляции 0,96 позволяет говорить о том, что, как правило, злоупотребление сопровождается внесением должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, а проведение ряда контрольных подсчетов (в частности, использование метода факторного анализа) выявило высокую степень вероятности завершения процесса оформления российской коррупции как устойчивого и внутренне структурированного социального образования.

Согласно проведенному анализу получение взятки обычно сопровождается не служебным подлогом и не злоупотреблением должностными полномочиями, а нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов. Эта закономерность – свидетельство того, что наибольшие коррупционные риски характерны именно для сферы распределения денежной массы и эффективным средством противодействия коррупции является ужесточение контроля над расходованием бюджетных и внебюджетных средств (табл.).

Полученные корреляционные показатели подтверждают, что коррупция в России приобретает «сословный» характер, о чем, в частности, свидетельствуют высокие показатели корреляции между преступлениями, предусмотренными ст. 285, 285.1, 285.2, 286, 292, 293 УК РФ, и низкая корреляция дачи взятки и коммерческого подкупа.

Т а б л и ц а

Корреляционные связи между зарегистрированными преступлениями коррупционной направленности

Статьи УК РФ	Ст. 285	Ст. 285.1	Ст. 285.2	Ст. 286	Ст. 290	Ст. 291	Ст. 292	Ст. 293
285	*	0,96	0,92	0,95	0,52	-0,03	0,96	0,6
285.1	0,96	*	0,92	0,90	0,90	0,74	0,92	0,9
285.2	0,92	0,92	*	0,95	0,94	0,63	0,90	0,96
286	0,95	0,90	0,95	*	0,44	-0,10	0,94	0,93
290	0,52	0,90	0,94	0,44	*	-0,08	0,88	0,81
291	-0,03	0,74	0,63	-0,01	-0,08	*	-0,26	-0,26
292	0,96	0,92	0,90	0,94	0,88	-0,26	*	0,17
293	0,6	0,90	0,96	0,93	0,81	-0,26	0,75	*

Рассматривая деликтологическую характеристику коррупции в Российской Федерации, следует отметить, что к преступлениям коррупционной направленности относятся лишь противоправные общественно опасные деяния, предусмотренные уголовным законодательством. Ответственность за менее опасные деяния установлена

КоАП РФ и некоторыми иными законами. При этом административная ответственность за коррупционные правонарушения носит достаточно противоречивый характер. Долгое время ее потенциал для борьбы с коррупционными правонарушениями практически не использовался. В настоящее время наблюдается противоположная тенденция.

Общей частью КоАП РФ (ст. 2.4) закрепляется административная ответственность должностных лиц, в том числе выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Тем самым создается реальная возможность использования административной ответственности для борьбы с проявлениями коррупции.

К административным правонарушениям, обладающим коррупционной составляющей, относятся не являющиеся преступлениями правонарушения, связанные с:

- использованием незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума, проведении выборов;
- присвоением или растратой чужого имущества;
- предоставлением (опубликованием) недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков;
- нарушением условий контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- нецелевым использованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов;
- неправомерным использованием инсайдерской информации;
- несоблюдением должностными лицами органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля требований законодательства о государственном контроле (надзоре);
- незаконной передачей, предложением или обещанием от имени или в интересах юридического лица вознаграждения должностным лицам (лицам, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющим функции представителя власти либо выполняющим организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного са-

моуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации; лицам, занимающим должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, а также лицам, занимающим должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов);

– незаконным привлечением к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего).

К иным административным правонарушениям, обладающим признаками коррупции, относятся запрещенные статьями КоАП РФ и содержащие в качестве самого деяния либо квалифицирующего признака указание на использование лицом своего служебного положения либо должностных полномочий.

Под дисциплинарным проступком коррупционной направленности подразумевается такой вид правонарушения, как использование государственным или муниципальным служащим либо служащим коммерческой или иной негосударственной организации своего статуса для получения преимуществ вопреки интересам государства, общества, граждан или организаций с нарушением (или без такового) нормативно установленного порядка несения соответствующей службы, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание. Например, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ предусматривает в качестве оснований прекращения служебного контракта с государственным гражданским служащим несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Законом о противодействии коррупции.

Таким образом, неуголовные коррупционные правонарушения посягают на правоотношения, имеющие профилактический по отношению к коррупции характер. Нарушаются правовые нормы, введенные специально для предупреждения коррупционных проявлений в органах государственной власти и местного самоуправления.

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Следует отметить, что Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹ УК РФ был дополнен положениями, в соответствии с которыми за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве устанавливаются штрафы до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более 500 млн руб. В целях дифференциации ответственности предусматривается четыре вида взятки, а посредничество во взяточничестве вводится в качестве отдельного состава преступления.

Изменения коснулись также и КоАП РФ. За незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, передачу иных имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым им служебным положением, на юридических лиц налагается штраф. Также вводится институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

Существуют и иные деяния, за которые устанавливается административная и дисциплинарная ответственность лиц, их совершивших, но они пока не охватываются современным легальным определением коррупции. В качестве примеров можно указать:

- необоснованные требования о представлении информации, представление которой законом не предусмотрено;
- неправомерное предпочтение физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц при оказании публичных услуг;
- предоставление не предусмотренных законом преимуществ при поступлении на государственную или муниципальную службу и при дальнейшем продвижении по службе;
- неформальные отношения обмена услугами.

Этот перечень может быть продолжен. К тому же среди российских экспертов набирает силу еще одна трактовка коррупции – в качестве

¹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714.

«самого доходного системного бизнеса в России»¹. Речь идет о важном элементе коррупционных отношений, который и придает ему свойства системного бизнеса, – о таком субъекте этих отношений, как посредник. При определении коррупции он зачастую упускается из виду.

Посредничество во взяточничестве с некоторых пор стало видом криминального промысла. В России оно было криминализировано Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ. Согласно ему посредничеством во взяточничестве признается непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взякополучателя либо иное содействие взяткодателю и (или) взякополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки. При этом карается и обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

Государственная антикоррупционная политика: базовые ориентиры и новые векторы²

Правовая наука предлагает различные ответы на вопрос о том, как соотносятся между собой антикоррупционная политика и политика правовая. По мнению некоторых исследователей, антикоррупционная политика – это обособленный вид и неотъемлемая часть общей правовой политики современного российского государства, сущность которого составляет деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению³.

Такой взгляд представляется чрезвычайно узким, поскольку успешное противодействие коррупции возможно только в случае

¹ См., например, выступление председателя общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет» К. Кабанова. URL: <http://lenta.ru/conf/kabanov>

² Коррупция как угроза обществу и государству. В кн.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016. С. 82–91. В соавторстве с В.Ю. Лукьяновой; Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A., Tchikantchin [et al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 2017.

³ См., например: Филоненко Т.В., Гайворонская Я.В. Антикоррупционная политика в системе мер правовой политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 114–115.

«нулевой терпимости» к ней со стороны общества. Это невозможно без коренной перестройки мировоззрения и каждого человека, и всего российского общества, а значит, решаться эта задача должна с применением как правовых средств, так и всего комплекса научных, организационных, воспитательных, экономических и правовых мер¹.

Поэтому, на наш взгляд, в законодательных актах², в первую очередь в Законе о противодействии коррупции, речь идет не об антикоррупционной политике, а о принципах противодействия коррупции. Эта задача может и должна решаться именно правовыми средствами.

Антикоррупционная политика может трактоваться как составляющая государственной политики, имеющая, как справедливо отмечается³, идеолого-деятельностный характер, сутью которой является противодействие умышленному использованию должностными и (или) публичными лицами предоставленной им дискреционной власти в корыстных целях, т. е. в целях удовлетворения личных или групповых интересов в ущерб интересам общества, государства и людей. Ее элементами являются:

– комплекс целей, задач, идеологий, программ, установок, реализуемых в сфере противодействия коррупции и устранения ее причин, формирования «нулевой терпимости» общества даже к малейшим ее проявлениям;

¹ См.: Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68–80.

² Исключение составляет Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», согласно которому антикоррупционная политика Республики Татарстан представляет собой «деятельность субъектов антикоррупционной политики Республики в пределах их полномочий, направленную на противодействие коррупции и сокращение ее негативного влияния». При этом субъектами антикоррупционной политики являются государственные органы; органы местного самоуправления; специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан; организации, общественные объединения и физические лица, вовлеченные в пределах их полномочий в решение задач по реализации антикоррупционной политики; средства массовой информации. Иначе говоря, субъектом антикоррупционной политики Республики Татарстан может быть любое лицо. Такое определение представляется слишком общим, не позволяющим выделить характерные признаки антикоррупционной политики, которые позволили бы отличать их от других направлений политики, в первую очередь государственной, и от иных видов «деятельности субъектов в пределах их полномочий».

³ См. подробнее: Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012; Филоненко Т.В., Гайворонская Я.В. Указ. соч.

– научно обоснованная, последовательная, целеполагающая системная деятельность всех субъектов права (прежде всего государства), осуществляемая правовыми и внеправовыми (политическими, организационно-техническими, финансово-экономическими и др.) средствами в целях минимизации причин и условий, порождающих коррупцию, а также ее негативных последствий.

Она основывается на таких принципах, как:

– *бихевиористичность*. Любые групповые действия восходят к поведению отдельных личностей, поэтому одной из эффективных мер противодействия коррупции в органах государственной власти может стать внедрение в практику механизма ротации государственных гражданских служащих¹;

– *аксиологичность* (ценностная ориентация). Предполагается наличие у каждого определенной системы ценностей, представлений о правах и обязанностях, об ответственности за совершаемые поступки. Поэтому формирование и реализация антикоррупционной политики требуют осмысления оснований, условий, границ и возможностей применения и мировоззренческих стереотипов, и инструментов согласования интересов различных социальных групп, включая государственное вмешательство в этот процесс. В связи с этим, подчеркнем еще раз, в формировании антикоррупционной политики решающую роль играет политическое сознание, которое структурирует социальные потребности групп и в значительной мере оказывает влияние на их возникновение;

– *целевое управление*. В обществе существует два типа механизма управления – стихийный и сознательный. При стихийном упорядочивающее управляющее воздействие на систему является усредненным результатом столкновения и перекрещивания различных, нередко противоречащих друг другу, сил и массы случайных единичных актов. Однако в сфере борьбы с коррупцией такой подход является неприемлемым – здесь мы не можем положиться на стихийное развитие процессов, которое заставит нашу страну «лабиринтов» между азиатской и латиноамериканской моделями развития коррупции², и должны постепенно реализовывать социальные технологии «кон-

¹ Абзац 4 подп. «б» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

² См. о сущности указанных моделей: Нурпеисов Д.К. Коррупция как проблема государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.

струирования будущего». В основу этого «конструирования» должны быть положены общественные интересы, главным из которых является защита общества, государства и человека от угроз, порождаемых деяниями коррупционного характера. При этом классовый, национальный, гендерный и другие детерминанты управления и власти должны постепенно элиминироваться;

– *законность*. Предполагается создание разветвленной и внутренней согласованной системы правовых актов антикоррупционной направленности¹, а также обеспечение четкости правового статуса, определенности прав и обязанностей каждого из участников правоотношений в сфере предупреждения коррупции и борьбы с ней, поскольку незаконными методами проводить антикоррупционную политику нельзя;

– *системность*. Российская Федерация является федеративным государством, поэтому защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Установление совместного ведения в этой области связано с тем, что защита прав и свобод человека и гражданина, защита законных прав и интересов общества, государства и людей в полной мере возможны только тогда, когда в ней участвуют государственные органы не только федерального уровня, но и уровня субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. Это обусловлено тем, что именно органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления лучше осведомлены о специфических нуждах населения и могут наиболее точно выбрать меры и средства, которые неотложны и необходимы для защиты прав населения. В то же время такие меры могут приниматься лишь в строгом соответствии с регулированием прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, вопросов защиты интересов общества и государства, которое осуществляется органами государственной власти в соответствии с п. «б» ст. 71 Конституции РФ². При этом антикоррупционная политика в России должна рассматриваться в единстве федерального и регионального компонентов, а антикоррупционная деятельность в

¹ Характеристика действующей в Российской Федерации системы законодательных и иных нормативных правовых актов антикоррупционной направленности приводится в гл. 2 настоящего исследования.

² См. подробнее: Комментарий к Конституции Российской Федерации / А.И. Абрамова, А.Б. Агапов, Е.Г. Азарова и др.; отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 2002. С. 551.

субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должна осуществляться на основе общегосударственных стандартов и принципов, закрепленных федеральным законодательством.

Кроме того, масштабность задачи противодействия коррупции обуславливает общие принципы ее решения как в публично-правовой, так и в частной сферах. Поэтому борьба с коррупцией в государственном и негосударственном секторе должна строиться на общих началах: публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности лиц; сочетания правовых и неправовых средств; международного сотрудничества;

– «глобализация». Суть принципа наиболее полно отражается лозунгом «мыслить глобально – действовать локально». Под воздействием расширения и интенсификации глобализационных процессов коррупция в последние десятилетия превратилась в транснациональное явление. Оно затрагивает общество и экономику всех стран¹, что стало объективной причиной формирования глобальной антикоррупционной политики мирового сообщества. Ее узловые положения сформулированы в документах ООН и иных международных организаций, в международных конвенциях, договорах и соглашениях, о которых речь пойдет в гл. 2 настоящего исследования. Здесь же отметим, что глобальная антикоррупционная политика предполагает единую методологическую основу и единые критерии. Однако и масштабы, и наиболее распространенные проявления коррупции, и эффективность антикоррупционной деятельности в значительной степени определяются системообразующими факторами, формирующими местное сообщество и национальное государство. Во-первых, это специфические местные условия проживания населения (социально-экономические, этнокультурные и т. д.), во-вторых – многие элементы массового сознания, такие как традиционные для данной местности (локуса) обычаи, нравственные нормы, правила жизни и т. п. В связи с этим применение общих и потому в значительной степени абстрактных принципов антикоррупционной политики мирового сообщества как нормативов практической деятельности индивидов и социальных групп невозможно без учета национальных и местных особенностей.

В Российской Федерации «адаптация» концептуальных основ антикоррупционной политики к национальным и местным условиям происходит не только с помощью законодательных актов Россий-

¹ См.: Конвенция ООН против коррупции. Преамбула. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

ской Федерации и субъектов Российской Федерации, но и посредством Национальной стратегии. Согласно указанному документу основными задачами антикоррупционной политики российского государства являются:

- формирование соответствующих потребностям времени правовых и организационных основ противодействия коррупции;
- исполнение законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции. Иначе говоря, особую актуальность имеет не только законодательное закрепление тех или иных принципов и процедур противодействия коррупции, но и создание механизма практического их воплощения, конкретизация общей нормы путем установления процедур деятельности субъектов, подробного определения их компетенции, конкретных предписаний в актах нижестоящих уровней и точная привязка нормы к конкретному лицу и факту¹;
- создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и направленных на снижение уровня коррупции;
- обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Необходимость решения последних двух задач указывает на особую актуальность мер, касающихся формирования «антикоррупционного» политического сознания граждан Российской Федерации, включая меры государственной поддержки производства, распространения и тиражирования теле- и радиопрограмм по правовому просвещению. Не менее значимым направлением профилактики и искоренения причин коррупции именно как социального явления должно стать «антикоррупционное» образование граждан, позволяющее определить новые мировоззренческие ориентации. Посредством современной системы воспитания и образования может быть решена задача особой важности: формирование новой парадигматики современной культуры, становление системы опережающего образования, обеспечивающего «нулевую терпимость» по отношению к коррупционным проявлениям и процессам.

Это сложнейшая задача, учитывая стереотипы общественного сознания, коренные закономерности соотношения бытия и мышления. Однако без ее решения успехи в противодействии коррупции будут носить временный и спорадический характер, поэтому так

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал российского права. 2007. № 12.

важно улавливать и поддерживать любые начинания, предпринимаемые в этой области.

Следует отметить, что определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, еще в 2009 г. Институтом была разработана типовая учебная программа «Коррупция: причины, проявления, противодействие», содержание которой охватывало причины и типичные проявления коррупции в обществе, характеристику антикоррупционного законодательства, организационно-правовые и социальные меры предотвращения и устранения коррупционных проявлений, технологии оценки правовых актов и действий на коррупциогенность¹. В 2011 году Институтом была разработана, а координационным семинаром-совещанием, проведенным с участием представителей государственных органов исполнительной власти, институтов Российской академии наук, ведомственных научных учреждений, ведущих высших учебных заведений Российской Федерации, одобрена Схема подготовки и использования антикоррупционных учебных программ, построенная с учетом системной связи других учебных программ («Пирамиды программ»). В основе такой пирамиды должна находиться типовая учебная программа как обязательная часть, включающаяся во все иные программы; последние конкретизируются специальной тематикой, ориентированной на различные категории слушателей.

Этот подход позволяет создавать согласованные учебно-методические комплексы, эффективно проводить учебные занятия, соотносить учебные программы с учебными планами и планами научно-исследовательских работ в сфере противодействия коррупции².

¹ Программа одобрена решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 января 2009 г. № А4-1270.

² Как пример внедрения антикоррупционной тематики в образовательный стандарт можно привести стандарт высшего профессионального образования по направлению «Правоохранительная деятельность». В числе требований к результатам освоения основных образовательных программ подготовки специалиста отмечена способность проявлять непримиримость к коррупционному поведению. Выпускник, согласно данному стандарту, должен уметь осуществлять юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях недопущения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации, выявлять коррупционные проявления в служебном коллективе и содействовать их пресечению. В структуру подготовки специалиста данного профиля входит: 1) гуманитарный цикл – знание основ формирования антикоррупционного поведения сотрудников правоохранительных органов; умение давать нравственную оценку коррупционным проявлениям и другим нарушениям норм профессиональной этики; владение навы-

В настоящее время идет «кристаллизация» необходимых предпосылок новой антикоррупционной культуры в личностном развитии, среди которых можно обозначить следующие:

1) утверждение антикоррупционной доминанты в системе воспитания и образования. На этом уровне формируется восприятие общественным сознанием императивов социальной активности людей, обеспечивающих нетерпимое отношение граждан к коррупции. Эта доминанта в образовательном процессе предполагает значительную силу нравственного примера учителя; стройную систему обучения, способствующую неразрывной связи и передаче опыта поколений, органичному, синтетическому, системному и синергетическому сочетанию традиционных и инновационных направлений в обучении;

2) поддержка процессов саморегуляции, самореализации, подразумевающих, прежде всего, индивидуальный рост, ориентирующийся на реинтерпретацию опыта прошлых культур, активный духовный поиск в пограничных областях научного и других форм знания; противодействие процессам мифологизации и банализации коррупции;

3) проникновение в опыт иных культур; освоение альтернативных линий выявления и преодоления синдрома деструкции индивидуальности; изучение типологических предикторов коррупции как социального феномена.

Национальная стратегия называет и иные направления антикоррупционной деятельности в Российской Федерации:

1) обеспечение участия гражданского общества в противодействии коррупции;

2) совершенствование работы государственных органов и органов местного самоуправления;

3) оптимизация условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, снижение административных барьеров предпринимательской деятельности;

4) использование современных юридических технологий, включая общесистемные меры, расширение круга лиц, в отношении которых антикоррупционным законодательством устанавливаются определенные запреты и ограничения, возлагаются новые обязан-

ками антикоррупционного поведения; 2) профессиональный цикл – изучение сущности и содержания коррупции как социально-правового явления; изучение детерминант коррупции, особенностей их проявления в механизме преступного поведения, правовых, организационных и тактических средств предупреждения коррупции, основных направлений профилактики коррупционного поведения сотрудников и служащих правоохранительных органов. Специалист данного профиля должен уметь противодействовать коррупционным проявлениям в служебной деятельности.

ности¹; дополнение перечня противоправных деяний, относимых к разряду коррупционных, что особенно важно, учитывая способность коррупции постоянно «мимикрировать», и др.

В целом деятельность по реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации можно рассматривать как систему взаимосвязанных правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и иных мер, направленных на предупреждение коррупции, достижение наибольшей эффективности мер пресечения, ответственности и возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями. Собственно же антикоррупционная политика эксплицируется как системное единство не только социального и экономического, но и этического аспектов социальной активности, носящей как внутрипарадигмальный², так и целеполагающий³ характер и ориентированной на предупреждение коррупции и борьбу с ней, а также на искоренение причин, порождающих это негативное социальное явление.

Необходимо подчеркнуть, что разработка и утверждение Национальной стратегии и принимаемых в развитие ее положений двухлетних планов противодействия коррупции являются не единственным инструментом реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации. Предупреждение коррупции и борьба с ней занима-

¹ Так, например, в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию. До вступления в силу Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» перечень близких родственников и свойственников не включал супругов детей.

² Американский историк и философ науки Т. Кун определял понятие «парадигма» в том числе и как «типовое решение задач в сфере научного исследования». С этих позиций деятельность, основанная на использовании, применении имеющихся способов и норм, предстает как деятельность, реализуемая в рамках определенной парадигмы – внутрипарадигмальная деятельность. Она связана с поиском возможных средств достижения цели, целенаправленна и целесообразна. См. подробнее: Кун Т. Структура научных революций. М., 2003.

³ Целеполагающая деятельность не ограничивается ориентацией на имеющиеся программы действий, а предполагает необходимость перестройки своих оснований. Именно в целеполагающей деятельности наиболее ярко проявляется специфика «феномена человека».

ют важное место как в функционировании государства, так и в деятельности гражданского общества, и потому механизм реализации антикоррупционной политики должен включать в себя совокупность созданных государством и обществом взаимодополняющих и взаимодействующих правовых институтов. Это означает, что в основе антикоррупционной политики российского государства лежит правовая идеология, выраженная, прежде всего, в нормах Конституции РФ, в федеральных конституционных законах, законодательных и иных нормативных правовых актах, регламентирующих различные аспекты противодействия коррупции.

При этом направленность и цели политики по противодействию коррупции определяются общей политикой государства, социальной, экономической и криминогенной ситуацией в обществе; антикоррупционная политика должна быть интегрирована в текущий процесс социально-экономического развития общества. Здесь следует отметить два ключевых момента:

1. Гарантией соблюдения общих политических, экономических, социальных, культурных и иных интересов всего населения является признание суверенным российского федеративного государства только как единого целого, что выражается в конституционных принципах единства и целостности государства в его границах (преамбула, ст. 4 и 5 Конституции РФ). Существенный фактор сохранения территориальной целостности Российской Федерации – обеспечение единства ее правового пространства, в том числе посредством судебного контроля, прокурорского надзора, деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также единства государственной власти и ее системы¹.

2. Российская Федерация – социальное государство, стратегической целью которого на долгосрочную перспективу провозглашен переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, а политика направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека (ст. 7 Конституции РФ), что требует достижения основной цели антикоррупционной политики российского государства, т. е. защиты прав и законных интересов общества, государства и людей от угроз, обусловленных деяниями коррупционной направленности.

Важными элементами механизма реализации антикоррупционной политики являются органы государственной власти Российской Фе-

¹ См. подробнее: Институты конституционного права: монография / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2011. С. 193–204.

дерации – законодательной, исполнительной, судебной¹ – и в целом закрепленная на конституционном уровне система сдержек и противовесов, которая позволяет каждой из ветвей власти в рамках собственной компетенции поддерживать устойчивость государства.

Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции²

Проблема противодействия коррупции давно приобрела глобальный характер. Борьба с ней является не только важным направлением государственной деятельности в странах современного мира, но и фактором, оказывающим заметное влияние на процессы межгосударственной интеграции. Эта общая закономерность прослеживается на всех уровнях международного сотрудничества – универсальном, региональном и субрегиональном. Она характеризует и процесс евразийской интеграции³, 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 важным является осмысление новых вызовов коррупции, перед лицом которых оказались практически все страны Евразийского 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 – на унификацию подходов к формированию и использованию механизмов противодействия коррупции, определению тактики и стратегии борьбы с этим разрушительным явлением в странах – участницах 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 кор-

¹ См. подробнее гл. 3 и 4 настоящего исследования.

² Общественные науки и современность. 2017. № 1. С. 5–19. В соавторстве с Н.Н. Черногором.

³ 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 Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Таким образом, сотрудничество осуществляется на всех уровнях международного взаимодействия.

рупции; 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 права и других его отраслей); 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 числе которых особо следует отметить:

1) *качественные изменения коррупции*¹ – ее переход от «рыночной» коррупции, основанной преимущественно на взятках, к так называемой сетевой, базирующейся на связях, причастности к элитным клубам, пулам, группам и «семьям»;

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

3) *криминологическую трансформацию коррупции*, выраженную в том, что она постепенно приобретает закрытый «сословный» характер, фактически ассимилируя в должностной преступности³;

¹ См. подробнее: Доронина Н.Г. 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, 2012. С. 35; Программа международного научного мониторинга коррупции (МОНКОР) / В.И. Лафитский, В.П. Емельянцев, О.И. Семыкина и др.; рук. авт. колл. Т.Я. Хабриева М.: Статут, 2015. С. 9–10; Цирин А.М. Актуальные проблемы минимизации коррупционных рисков // Государственная служба. 2014. Вып. № 1 (87) и др.

² По данным ОЭСР, крупные транснациональные компании являются инициаторами зарегистрированных случаев взяточничества по всему миру. Они атакуют развивающиеся рынки, стремясь укорениться на них, влиять 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

4) *функциональное обособление коррупции*, демонстрирующее неэффективность применения для противостояния ей традиционных средств борьбы с преступностью¹;

5) *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 процесса².

Отвечая на новые вызовы коррупции, 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 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 указанную проблему в контексте устанавливающегося правопорядка. Коррупции следует противопоставить стабильный правопорядок, исключающий возможности коррупционных проявлений. На наш взгляд, такой подход

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 эффективным средством противодействия коррупции является ужесточение контроля над расходованием бюджетных и внебюджетных средств.

¹ Все чаще взятки передаются третьим лицам, не только родственникам и близким (сослуживцам, сокурсникам, друзьям), но и посредникам, в том числе иностранным, формально не связанным с взяткополучателями. При таких обстоятельствах выявлять коррупционные правонарушения и привлекать виновных в их совершении к юридической ответственности становится все более затруднительно.

² См. подробнее: Программа международного научного мониторинга коррупции (МОНКОР) / рук. авт. колл. Т.Я. Хабриева М.: Статут, 2015.

увеличивает диапазон поиска эффективных средств и методов противодействия коррупции.

Правопорядок является одним 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 между собой – оказывают друг на друга взаимное влияние, которое проявляется в следующем.

1. Правопорядок и коррупция являются *объектами* 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 может стать предпосылкой кризиса правовой системы и разрушения государства¹.

Коррупция также испытывает воздействие правопорядка. Под его влиянием 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 априори – неблагоприятная среда для коррупции. Однако в случае усиления негативных деформаций правопорядка, неэффективности мер, нацеленных на его укрепление, возникают

¹ Определение дальнейшего пути развития современных правовых систем, изменения правовых и смежных с ними механизмов противодействия коррупции является одной 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 их решение следует искать за пределами сугубо антикоррупционной тематики.

условия для ее распространения. В условиях стабильного правопорядка, 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 подхода¹ в исследовании закономерностей эволюции коррупции и укрепления правопорядка.

3. Современный правопорядок не только противостоит коррупции, но и может служить *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.

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

¹ См.: Черногор Н.Н. Проблема правовой среды в современной юридической науке // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». 2015. № 3. С. 39–45.

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 государственными объединениями, становится условием вступления во многие региональные и международные организации (например, в Евросоюз и др.). Соответственно, проблема универсализации правовых подходов и средств противодействия коррупции актуальна не только для участников евразийской интеграции.

Дальнейшая интеграция государств Евразийского региона и необходимость поддержания стабильности экономических отношений требуют унификации правовых решений как в экономической¹, так и в публично-правовой сферах. Даже в рамках ЕАЭС задачи экономического сотрудничества обуславливают необходимость общего понимания стандартов противодействия коррупции, т. к. коррупция является одним 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 задач, содействовать выходу этой интеграции 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, поддерживающие такого рода интеграцию. Так, непосредственно действующим на территории Таможенного союза является Таможенный кодекс Таможенного союза², который, по сути, заменил в российской правовой системе действовавший ранее Таможенный кодекс Российской Федерации. Такого рода позитивный опыт должен развиваться. Понадобятся общие

¹ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>

² 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.

усилия в создании универсальных правовых средств противодействия коррупции¹.

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 права².

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,

¹ См. подробнее: Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

² См., например: Лазарев В.В. Толкование права: классика, модерн и постмодерн // Журнал российского права. 2016. № 8; Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8.

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 стратегии¹, которая 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 правительственными и неправительственными организациями, а именно с ОЭСР, ГРЕКО, Советом Европы и т. д., без ограничения участия в международных договорах, в том числе антикоррупционной направленности.

Таким образом, формирование евразийских антикоррупционных стандартов позволит, с одной стороны, использовать позитивный международный, в том числе европейский, опыт, с другой – 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.

В рамках национальных правопорядков 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,

¹ См. подробнее: Плохой О.А., Семилютина Н.Г., Цирин А.М. и др. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 131–133.

который начинает претендовать на обособление в нормативной основе правопорядков государств – участников евразийской интеграции. Например, в России антикоррупционное законодательство в целом сформировано (см. табл. 1, 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 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 принадлежности¹;
- 2) разнонаправленность этих актов (публичная и частная сферы);
- 3) отсутствие баланса в количестве актов, нацеленных на противодействие коррупции в публичной и частной сферах (подавляющее количество актов направлено на противодействие коррупции в публичной сфере)²;
- 4) отсутствие единства принципов законодательного регулирования в публичной и частной сферах³;
- 5) низкий уровень систематизации.

¹ 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.

² 79% общего количества нормативных правовых актов, нацеленных на противодействие коррупции, составляют акты, направленные на воспрепятствование коррупции в публично-правовой сфере, и только 18% – в сфере бизнеса.

³ 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 Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14).

Динамика формирования федерального антикоррупционного законодательства в Российской Федерации

Таблица 1

Год	Акты				
	законодательные	Президента РФ	Правительства РФ	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

Предмет правового регулирования	Федеральные законы	Указы Президента РФ	Акты Правительства РФ	Акты федеральных органов исполнительной власти	Акты иных органов и организаций
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов	79	0	0	167	26
Запрещение иностранных счетов	22	0	0	61	1
Контроль за соответствием расходов доходам	22	0	0	2	1
Представление сведений 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 сферу¹. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, не допускающего коррупционные практики. Речь идет о Законе Сарбанса – 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 законодательстве. Это позволит ответить на вопросы о том, как предстоит его развивать и 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 для стран 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

¹ См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17; Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

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 корректировка планов и конкретных мероприятий в этой области.

Анализ правовой основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации показал, что выявленные в ней ранее (в 2011–2012 гг.¹) проблемные зоны сохраняются. Так, в региональных актах по-прежнему обнаруживаются:

- нарушение 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 законами². Тем не менее прослеживается другое отклонение от заданных параметров, а именно чрезмерное дублирование норм федерального законодательства при недостаточном учете региональных особенностей. Такое отклонение

¹ См. подробнее: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012.

² См.: Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции. С. 7–14.

также следует преодолевать, т. к. оно снижает эффективность правового регулирования.

Сохраняется проблема общей коррупциогенности региональных нормативных правовых актов. Этот вывод подтверждается результатами мониторинга, проведенного Министерством юстиции Российской Федерации¹.

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. Аналогичным образом 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»², утвердившего типовые положения об этих органах. Проведенные на его основе преобразования институциональной основы противодействия коррупции не препятствуют субъектам Российской Федерации реализовывать собственные инициа-

¹ 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.

² СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

тивы. 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.

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

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

1. Активная позиция общества является одним 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. Положитель-

ным примером может служить Общероссийский народный фронт. В целях развития подобной практики следует включить в Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹ 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 ТПП России, РСПП, «Деловая Россия», «ОПОРА РОССИИ»². 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.

2. 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 на 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

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

² Антикоррупционная хартия российского бизнеса // URL: <http://against-corruption.ru/ru>

такого европейского и американского опыта¹. 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»² не дает системного регулирования и не содержит антикоррупционных норм. На важность использования этого ресурса для противодействия коррупции специалисты указывают уже достаточно давно³. 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,

¹ См.: Гайдаенко Шер Н.И. Формирование системы альтернативных механизмов разрешения споров: бесконфликтное общество как основа противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.Г. Семилютина. М.: ИЗиСП; ИН-ФРА-М, 2015.

² Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ 1996. № 1. Ст. 1.

³ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 529, 530.

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.

3. 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 приводят 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)¹, частью которой 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

¹ См.: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП, 2015.

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 (Беларусь, Казахстан).

Отличительной чертой разработанной Институтом методики является 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.).

Полученные результаты указывают на работоспособность данной методики и обуславливают ее дальнейшее развитие и апробацию.

4. 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 сети Интернет, мультимедийных и электронных средств связи, каналов обратной связи между органами государственной власти, органами местного самоуправления, в том числе путем создания специальных независимых интернет-порталов, является важным условием 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, формирования 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.

Социальный контроль и противодействие коррупции¹

Анализ развития законодательства подтверждает правильность тезиса о том, что противодействие коррупции постепенно приобретает системный характер, свойственный долгосрочным государственным задачам. Антикоррупционная стратегия современного правотворчества и правоприменения направлена не только на неотвратимость наказания за коррупционные действия, но и на последовательную ликвидацию условий их возникновения². Эти выводы требуют исследования роли и места социального контроля в противостоянии коррупции.

В настоящее время сформировался устойчивый общественный запрос на использование потенциала институтов гражданского общества в решении проблемы преодоления коррупции. Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. подчеркнул, что необходимое условие действенности борьбы с коррупцией – активное гражданское участие, эффективный общественный контроль³.

Опасность дистанцирования государства от институтов гражданского общества доказана на практике; это влечет ослабление всего государства, провоцирующее вмешательство внешних сил во внутрен-

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4 (№ 65). С. 5–10.

² См. подробнее: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2016. С. 21; Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A., Tchikhantchin [et al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 2017.

³ Российская газета. 2012. 13 декабря.

ние дела страны, в том числе под предлогом антикоррупционных преобразований. События последних лет, «цветные революции», проходившие под антиправительственными лозунгами и призывами к борьбе с коррупцией, также свидетельствуют о том, что антикоррупционная тематика не сходит с повестки дня, напротив, интерес к ней растет.

С учетом этого в ст. 5 и 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. установлены международные обязательства государств-участников в области поддержки социального контроля в антикоррупционной сфере. Обе статьи содержатся в гл. II «Меры по предупреждению коррупции» Конвенции, что предопределяет значение социального контроля именно как профилактической деятельности.

Следует обратить внимание на то, что по ст. 5 названной Конвенции государства обязуются проводить политику противодействия коррупции при участии общества, которая должна отражать принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности, поэтому привлечение населения к реализации антикоррупционной политики предусматривается в рамках действующего национального законодательства.

Основные обязательства государств-участников по организации социального контроля согласно Конвенции ООН против коррупции заключаются в следующем: принимать надлежащие меры для стимулирования активного участия общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, углубления понимания населением факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. В числе таких мер, большинство которых относятся к просветительно-образовательной и информационной работе, – усиление прозрачности и содействие вовлечению граждан в процессы принятия решений; обеспечение доступа населения к информации; проведение мероприятий, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также разработка программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах; уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

Очевидно, пока рано говорить об устоявшемся международном стандарте социального контроля, поскольку ст. 13 Конвенции предусматривает выполнение указанных обязательств государствами-участниками в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами внутреннего законодательства.

Кроме того, нормы о социальном контроле слабо отражены в региональных антикоррупционных конвенциях¹, хотя и встречаются в рекомендательных актах (например, в Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 2012 г.).

Одним из ключевых вопросов, связанных с содержанием международного обязательства государств поддерживать участие общества в противодействии коррупции, является определение субъектов, которые могут представлять общественные интересы во взаимодействии с государством. В теоретических исследованиях сформулировано немало концепций социального контроля и различных вариантов стратегии минимизации факторов, способствующих совершению правонарушений, в том числе коррупционных². Однако эти концепции не дают исчерпывающего ответа на поставленный вопрос, поэтому представляется обоснованным в качестве базовой избрать концепцию, закрепленную в ст. 13 Конвенции ООН против коррупции, которая является общепризнанным правовым каноном. Она устанавливает, что следует поддерживать инициативу отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, создаваемые на базе общин. Для того чтобы раскрыть понятие таких субъектов, необходимо рассмотреть зарубежные научные и законодательные подходы к решению этой задачи.

Во многих странах социальный контроль как средство противодействия коррупции опирается на доктрину открытого правительства (Open Government), которая обосновывает право граждан на доступ к информации, документам и решениям государственных органов и должностных лиц. Например, в США открытое правительство предполагает обеспечение доступа:

- к государственным материалам и документам, имеющим публичный характер;
- в органы государственной власти, в том числе на заседания и конференции, где обсуждаются и решаются государственные вопросы;

¹ Например, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. не содержат положений о социальном контроле.

² См., например: Hirschi T. Causes of Delinquency. New Brunswick, N. J., 2002; Cohen L., Felson M. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach // American Sociological Review. 1979. No. 44. P. 588–608; Гилинский Я.И. Преступность и социальный контроль над ней в современном обществе постмодерна: взгляд криминолога // Криминалистика. 2016. № 1; Нестеров А.В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3.

– в учреждения, осуществляющие деятельность, не связанную с процессом принятия решений, такие как тюрьмы, государственные больницы и учебные заведения.

В США, Канаде и некоторых европейских государствах функционируют общественные органы при правительстве, министерствах и ведомствах, выполняющие консультативные функции; органы, проводящие общественную экспертизу.

Во Франции, которая обладает богатой историей в этой области¹, социальный контроль имеет особенности, обусловленные высокой степенью активности отраслевых ассоциаций и объединений. Например, «Движение предприятий Франции – МЕДЕФ» и объединения торгово-промышленных палат успешно взаимодействуют с профильными государственными учреждениями, занимающимися борьбой с коррупцией.

Анализ опыта государств – членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – стратегических партнеров Российской Федерации позволяет выделить общие подходы государств ЕАЭС в рассматриваемой сфере.

Во-первых, субъектами социального контроля выступают граждане этих стран и организации, в том числе общественные объединения².

Во-вторых, деятельность таких субъектов может осуществляться в различных формах: от участия в подготовке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов, в работе комиссий по противодействию коррупции, созданных при государственных органах и организациях, до прямого информирования о фактах коррупции и др.

Исследования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, проведенные на этапе реализации административной реформы³ и в последующие годы⁴, показывают,

¹ Так, право граждан на контроль административной деятельности зафиксировано в ст. 15 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.

² В Казахстане круг субъектов социального контроля несколько шире – физические лица, общественные объединения и другие юридические лица.

³ См.: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.

⁴ См.: Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.В. Андриченко, О.А. Беляева, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.

что евразийские государства, как и западные страны, позитивно восприняли концепцию открытого правительства и стремятся к ее внедрению по мере создания необходимых условий.

В этих странах заметны усилия по формированию антикоррупционной культуры и основ антикоррупционной пропаганды, использованию дополнительных возможностей гражданского общества в области противодействия коррупции (о чем, в частности, свидетельствует опыт Белоруссии и Казахстана).

В России социальный контроль имеет прочную правовую основу и постепенно приобретает структурированную систему. В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплён круг субъектов, наделённых полномочиями контролировать деятельность государственных органов (ст. 9):

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов РФ;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Этот перечень справедливо подвергается критике, так как в него не включены граждане и их объединения, которые опосредованно участвуют в осуществлении социального контроля. Такое дополнение будет соответствовать зарубежной законодательной практике (европейских стран и государств – членов ЕАЭС), а также международно-правовым обязательствам нашего государства.

Требует решения и вопрос об унификации содержания понятий, используемых в законодательстве Российской Федерации. Существуют разные термины, обозначающие организации, которые выполняют социально значимые функции, в частности «ассоциации», «добровольные организации», «общественные организации», «некоммерческие организации», «неправительственные организации». В последнем случае определение организации как «неправительственная» отражает главную цель ее деятельности: представлять интересы и выражать мнение общественности, а не позиции правительства или государства.

Опираясь на практику Европейского Суда по правам человека, можно выделить следующие признаки национальных некоммерческих организаций (НКО):

- самоуправление, наличие организационного единства и внутренней структуры;

- добровольный характер вступления, членства и выхода из организации;
- наличие собственных, отличных от членов ассоциации, прав;
- самостоятельность (независимость) от государства;
- право (но не обязанность) приобретения статуса юридического лица;
- некоммерческая цель, «неприбыльный» характер деятельности;
- отсутствие распределения прибыли между участниками.

Решение вопроса об унификации понятий имеет важное значение, так как неопределенность понятия НКО создает проблемы в правовом регулировании и не способствует успешной работе этих организаций.

В связи с развитием гражданской активности в последнее время все чаще используется термин «институты гражданского общества», который подразумевает различные формы организации лиц, действующих главным образом на некоммерческой основе. Важно учитывать, что легальных определений терминов «институт гражданского общества» и «гражданское общество» не существует, хотя в государственных программах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах эти термины встречаются (в соответствии с Указом Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 создан Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека; в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве одного из принципов противодействия коррупции закреплено сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами).

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусматривает различные формы такого контроля¹. Выявление эффективности этих форм требует дополнительных социологических исследований комплексного характера, которые известны как аналитическая или академическая социология и проводятся, например, Институтом социологии РАН. Однако первоочередная задача научного сообщества состоит не столько в проведении мониторинга деятельности субъектов социального контроля, что, конечно, важно (в отношении НКО его проводит Минюст России),

¹ Начиная с 2010 г. по рекомендации Transparency International в ряде стран развивается идея широкого распространения такой формы противодействия коррупции, как информирование (донос) о фактах коррупции. Наиболее активно обсуждаются размер и механизм вознаграждения за изъятые у коррупционеров имущество.

сколько в выработке адекватной современным вызовам научной концепции, позволяющей избежать терминологических погрешностей в законодательстве и в целом повысить результативность противодействия коррупции.

Концептуальное содержание ст. 13 Конвенции ООН против коррупции отражает одну из особенностей социального контроля, заключающуюся в получении и распространении информации, в том числе в доведении до уполномоченных государственных органов сведений о фактах коррупции, устойчивых практиках и иных формах противоправной деятельности. Нормы Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» развивают положения этой статьи.

Показательным является анализ статистических данных о деятельности негосударственных НКО. По данным Министерства юстиции РФ, в России в 2015 г. насчитывалось 226 тыс. НКО, 276 из них имели уставную цель – противодействие коррупции. По состоянию на 2017 г. эти цифры изменились соответственно до 224 515 и 344, т. е. при общем сокращении числа НКО количество организаций, уставной целью которых является противодействие коррупции, возросло практически на треть.

Вместе с тем, как показывают исследования, происходит изменение целеполагания социального контроля в процессе его юридического закрепления и реализации отдельными субъектами, которые вкладывают в него смысл, близкий к правоохранительной деятельности, хотя она является исключительно государственной функцией. При этом на официальных сайтах таких НКО¹ указываются реквизиты для пожертвований. В результате формируется квазилегальная конструкция, в основе которой – презумпция антагонизма между органами публичной власти и субъектами общественного контроля; в перспективе это может привести к огосударствлению общественного контроля, что было свойственно советскому периоду.

Постоянное внимание к самостоятельности и самоуправляемости субъектов социального контроля в научных исследованиях, международных рекомендациях и актах национального законодательства не может исчерпать проблему их независимости. В авторитетных международных источниках, в частности в аналитических докумен-

¹ Например, Фонд борьбы с коррупцией – «единственная в России некоммерческая организация, которая занимается расследованием, раскрытием и пресечением коррупционных правонарушений в высших органах власти». URL: <https://fbk.info/about>

тах ОБСЕ, отмечается, что только в трех странах (в Германии, США и Ирландии) национальные НКО осуществляют прямой и свободный антикоррупционный контроль за деятельностью публичной администрации. В остальных странах (их около 100) НКО, занимающиеся антикоррупционным контролем, являются отделениями организации¹, финансируемой через программы Всемирного банка. В связи с этим возникают сомнения в универсальности используемых методик исследований и прозрачности принятия решений об итоговых оценках, что делает проблематичным признание их независимости и обоснованности. Эти явления требуют изучения, тем более что в исследованиях ООН² развивается тезис о необходимости противодействия коррупции в самих организациях гражданского общества.

В аналитических материалах ОБСЕ и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) проводится обобщение форм антикоррупционной деятельности НКО, пропагандируется передовой опыт отдельных стран, хотя при этом наблюдается некоторая непоследовательность. Например, для Молдовы признается полезным формирование дисциплинарных комитетов для судей с участием представителей НКО. В то же время в методологических документах Венецианской комиссии основным принципом считается решение дисциплинарных вопросов внутри судебного корпуса. Приветствуется опыт Украины по созданию комитетов по назначению (государственных служащих) с участием представителей общественности. Венецианская комиссия считает, что в целях проведения люстрации³ следует укреплять состав независимой комиссии за счет представителей гражданского общества, чтобы переложить ответственность с министерства юстиции на общественность.

Полагая, подобные выводы должны побудить международные организации, такие как ООН (Управление ООН по наркотикам и преступности), Международную антикоррупционную академию (IASA), в будущем, опираясь на научные исследования, сформировать международный стандарт социального контроля в антикоррупционной сфере.

¹ TI.

² См., например: Villarreal R. Countering Corruption from One or Two Sides? Opportunities and Challenges in Cooperation between Government and Civil Society. Civil Society Organizations Fighting Corruption: Theory and Practice Workshop (Surrey University, 9–10 July 2012).

³ Вряд ли практику люстрации с точки зрения принципов верховенства права, демократии и прав человека можно рассматривать как правомерную деятельность.

Другая проблема – взаимодействие субъектов социального контроля между собой и с органами государства, что в научной литературе¹ рассматривается как форма и метод межсекторного взаимодействия, которые только складываются в России и пока не используются в полной мере для решения практических задач противодействия коррупции. Кроме того, требует продолжения поиск механизмов учета рекомендаций и предложений субъектов общественного контроля государственными органами.

Социальный контроль в сфере противодействия коррупции – сложный феномен, синтезирующий управленческие и правовые начала, экономическую, социологическую и психологическую составляющие. Понимание его созидательной природы, потенциала сотрудничества между различными общественными структурами для достижения общего блага должно быть положено в основу юридической конструкции этого института и его последовательной институционализации в государственной и общественной практике.

¹ См., например: Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981; Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. С.М. Зубарев. М., 2011.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ
академика Российской академии наук,
действительного члена Международной академии
сравнительного права, доктора юридических наук,
профессора, заслуженного юриста Российской Федерации,
заслуженного юриста Республики Татарстан,
директора Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации,
заместителя президента Российской академии наук,
члена Европейской комиссии за демократию через право
(Венецианской комиссии Совета Европы)
Т.Я. ХАБРИЕВОЙ

- Телеологическое (целевое) толкование советского закона: монография / Т.Я. Хабриева. Казань: Изд-во Казанского университета, 1988.
- Конституционный контроль: монография / Т.Я. Хабриева. Казань: Изд-во Казанского университета, 1992.
- Правовая охрана конституции: монография / Т.Я. Хабриева. Казань: Изд-во Казанского университета, 1995.
- Правовой статус Республики Татарстан: монография / Т.Я. Хабриева, Г.Р. Хабибуллина, Р.Т. Биктагиров, В.Н. Лихачев. Казань: Татарское книжное издательство, 1996.
- Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Юристъ, 1998.
- Национально-культурная автономия в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003.
- Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент: монография / Т.Я. Хабриева, Н.С. Волкова. М.: Норма, 2005.
- Теория современной конституции: монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2005.
- Национальнокультурната автономия в Руската федерация: монография (болг.) / Т.Я. Хабриева. София: Университетско издателство «Св. Климент Охридски», 2007.
- Миграционное право России: теория и практика: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008.
- Теория на съвременната конституция: монография (болг.) / Т.Я. Хабриева, В. Чиркин. София: Университетско издателство «Св. Климент Охридски», 2009.
- Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010.
- Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Наука РАН, 2016.
- «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. М.: ИЗИСП; Норма: ИНФРА-М, 2018.

- Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Оолита, 2003. С. 102–138.
- Концепция развития законодательного процесса. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 77–114.
- Концепция развития законодательства в области федеративных отношений. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, В.О. Елеонский, В.А. Сивицкий, А.Н. Чертков. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 151–167.
- Концепция развития законодательства в области защиты национальных меньшинств и коренных малочисленных народов. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, В.О. Елеонский. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 168–185.
- Концепция развития миграционного законодательства. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, В.О. Елеонский. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 747–763.
- Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 92–131.
- Конституция и законность. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева. Законность в Российской Федерации. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. С. 59–73.
- Предпосылки и цели муниципальной реформы. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Эксмо, 2010. С. 105–128.
- Местное самоуправление как уровень публичной власти. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева, В.А. Васильев. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Эксмо, 2010. С. 370–384.
- Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 17–36.
- Предисловие. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 11–14.

- Концепция развития законодательства о науке. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева, В.А. Витушкин. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 387–398.
- Развитие миграционного законодательства. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 517–534.
- Инновации и инновационная деятельность: теоретико-правовые основы. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Горизонты инновационной экономики в России: Право, институты, модели / под общ. ред. В.Л. Макарова. М.: ЛЕНАНД, 2010. С. 8–34.
- Legal Culture and Legal Transplants. Статья. National report to the XVIIIth International Congress of Comparative Law / T.Y. Khabrieva. Washington, D.C. 2010. URL: <http://isaidat.di.unito.it/index.php/isaidat/article/viewFile/60/69>
- Введение. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 9–12.
- Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 94–117.
- Введение. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева, С.Е. Нарышкин, В.А. Мау. Международный финансовый центр в России: экономические проблемы и юридические решения / под ред. С.Е. Нарышкина, В.А. Мау, Т.Я. Хабриевой. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011. С. 5–23.
- Правовые предпосылки создания международного финансового центра в России. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева, Н.Г. Доронина. Международный финансовый центр в России: экономические проблемы и юридические решения / под ред. С.Е. Нарышкина, В.А. Мау, Т.Я. Хабриевой. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011. С. 253–274.
- Предисловие. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева, Н.Г. Доронина. Право и инновационная деятельность / Научный совет по Программе фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания». М.; СПб.: Нестор-История, 2011. С. 5–14.
- Инновация и инновационная деятельность: понятие и правовые основы. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Право и инновационная деятельность / Научный совет по Программе фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания». М.; СПб.: Нестор-История, 2011. С. 58–86.
- Коррупция: природа, проявление, противодействие: введение / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012.
- Доктринальное обоснование идей правосудия. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 30–32.
- Сравнительно-правовой анализ современных моделей конституционной регламентации правосудия. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева.

- Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 32–39.
- К вопросу о концепции правового развития российского Дальнего Востока. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева. Саммит АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Статут, 2012. С. 10–20.
- Procédures administratives et barrières administratives: à la recherche d'un équilibre. Les Procédures administratives et le contrôle à la lumière de l'expérience européenne en France et en Russie. Sous la direction de Talia Iaroullovna Khabrieva et Gerard Marcou. Paris, 2012. P. 105–123.
- Doctrinal Substantiation of the Idea of Justice. Paragraph in monograph / T.Y. Khabrieva. Justice in the Modern World: monograph. Moscow: Statut, 2013. P. 31–33.
- Comparative Legal Analysis of Contemporary Models of Constitutional Regulation of Justice. Paragraph in monograph / T.Y. Khabrieva. Justice in the Modern World: monograph. Moscow: Statut, 2013. P. 33–39.
- Glance into the Future (In Lieu of a Conclusion). Paragraph in monograph / T.Y. Khabrieva, V.M. Lebedev. Justice in the Modern World: monograph. Moscow: Statut, 2013. P. 714–716.
- Современный мир и Конституция (вместо предисловия). Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. С. 11–12.
- Генезис Конституции и основные конституционные модели. Глава в монографии Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. Гл. I. С. 17–46.
- Современная российская модель Конституции. Глава в монографии / Т.Я. Хабриева. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. Гл. IV. С. 140–195.
- Конституция и построение правового государства. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. § 4 гл. V. С. 243–252.
- Парламент в России и российский парламентаризм. Правительство РФ и исполнительная власть. Параграфы в монографии / Т.Я. Хабриева. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография. М.: Институт

- законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. § 3–4 гл. VII. С. 341–374.
- Конституционные основы межнациональных отношений. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. § 1 гл. IX. С. 423–446.
- Заключение в монографии / Т.Я. Хабриева. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. С. 585–586.
- Правовое регулирование науки и образования: монография / Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семилютина и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой (предисловие). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.
- Введение. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 7–10.
- Парламентаризм как ценностная основа парламентского состава. Парламентское право в системе права Российской Федерации. Источники парламентского права. Параграфы в Главе I монографии / Т.Я. Хабриева. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. 2013. § 1–3 гл. I. С. 11–38.
- Место и роль Федерального Собрания в системе демократического федеративного государства. Функции и компетенция Федерального Собрания. Конституционно-правовые принципы формирования Федерального Собрания. Внутренняя организация палат Федерального Собрания. Параграфы в Главе II монографии / Т.Я. Хабриева. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. 2013. § 1–4 гл. II. С. 55–121.
- Glance into the Future (In Lieu of a Conclusion). Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva, V.M. Lebedev. «Justice in the Modern World»: monograph. Moscow: Statut, 2013. P. 714–716.
- Концепции развития Российского законодательства / Андриченко Л.В., Акопьян О.А., Васильев В.С. и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013.
- Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. Научно-практическое пособие / Л.В. Андриченко, О.А. Беляева, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; ред. колл. Л.В. Андриченко, Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014.

- 2014 Концепции развития Российского законодательства / Л.В. Андриченко, О.А. Акоюян, В.И. Васильев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2014.
- Глобализация и интеграционные процессы в азиатско-тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2014.
- Россия в Тихоокеанском регионе. Вместо введения к монографии Глобализация и интеграционные процессы в азиатско-тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2014.
- Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой / О.А. Плохой, Н.Г. Семилютина, А.М. Цирин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014.
- Реформа науки и образование: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ: монография. Предисловие в монографии / под ред. Т.Я. Хабриевой / Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семелютина (и др.); под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Российская академия наук; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; СПб.: Нестор-История, 2014.
- Justice in the Modern World: monograph / Edited by V. Lebedev and T. Khabrieva. Hague, 2014.
- Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2014.
- Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства (вместо введения) / Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 18–30.
- Хабриева Т.Я. Арктическое право – комплексный подход к разрешению проблем развития Арктики (раздел) / Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; отв. ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. М.: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард; ИД «Юриспруденция, 2015. С. 25–31.
- Хабриева Т.Я. Введение / БРИКС: контуры многополярного мира: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; отв. ред. Т.Я. Ха-

- Хабриева, зам. отв. ред. Н.М. Бевеликова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2015. С. 13–15.
- Хабриева Т.Я. Введение / Шанхайская организация сотрудничества: новые приоритеты развития: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, Н.М. Бевеликова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 11–13.
- Хабриева Т.Я. Введение / Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 13–20.
- Хабриева Т.Я. Новые горизонты юридической науки (введение) / Научные концепции развития российского законодательства: монография. Изд. 7-е, доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД Юриспруденция, 2015. С. 16–29.
- Хабриева Т.Я. Развитие миграционного законодательства (параграф в монографии) / Научные концепции развития российского законодательства: монография. Изд. 7-е, доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД Юриспруденция, 2015. С. 343–355. В соавторстве.
- Тенденции правового регулирования интеграции и развитие российского законодательства. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин. Научные концепции развития российского законодательства: монография. Изд. 7-е, доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД Юриспруденция, 2015. С. 511–520.
- Хабриева Т.Я. Страницы истории Института (очерк, часть I) / Т.Я. Хабриева, Е.А. Прянишников, В.И. Лафитский. Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Е.А. Прянишников, Т.Я. Хабриева, В.И. Лафитский и др. Изд. 4-е, доп. и перераб. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 17–344.
- Хабриева Т.Я. Научная школа публичного права. Очерк / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Е.А. Прянишников, Т.Я. Хабриева, В.И. Лафитский и др. Изд. 4-е, доп. и перераб. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 394–405.

- Хабриева Т.Я. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, О.В. Гутников и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.
- Хабриева Т.Я. Предисловие / Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / С.Е. Нарышкин, Т.А. Голикова, Т.Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2015. С. 15–17.
- Хабриева Т.Я. Воплощение идей теории государства и права в законодательческой практике. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева. В кн.: Теория государства и права в науке, образовании, практике: монография / Ю.Г. Арзамасов, В.М. Баранов, Н.В. Варламова и др.; пред. ред. совета Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА); ИД Юриспруденция, 2016. С. 280–289.
- Introduction / The Parliamentary Law of the Russian Federation: monograph / A.I. Abramova, V.A. Vitushkin, N.A. Vlasenko, etc; Editor-in-Chief T.Y. Khabrieva. Moscow: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Statut, 2016. 2-nd ed., rew. [Парламентское право России: монография. Изд. 2-е, перераб. М.: Статут, 2016. На англ. языке]. P. 11–14.
- The Doctrinal Basis of the Parliamentary Law of Russia. Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva. The Parliamentary Law of the Russian Federation: monograph / A.I. Abramova, V.A. Vitushkin, N.A. Vlasenko, etc; Editor-in-Chief T.Y. Khabrieva. Moscow: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Statut, 2016. 2-nd ed., rew. [Парламентское право России: монография. Изд. 2-е, перераб. М.: Статут, 2016. На англ. языке]. P. 15–44.
- The Position and the Role of the Federal Assembly in the democratic federative state system. Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva. The Parliamentary Law of the Russian Federation: monograph / A.I. Abramova, V.A. Vitushkin, N.A. Vlasenko, etc; Editor-in-Chief T.Y. Khabrieva. Moscow: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Statut, 2016. 2-nd ed., rew. [Парламентское право России: монография. Изд. 2-е, перераб. М.: Статут, 2016. На англ. языке]. P. 45–46.
- The functions and the competence of the Federal Assembly. Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva. The Parliamentary Law of the Russian Federation: monograph / A.I. Abramova, V.A. Vitushkin, N.A. Vlasenko, etc; Editor-in-Chief T.Y. Khabrieva. Moscow: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Statut, 2016. 2-nd ed., rew. [Пар-

- ламентское право России: монография. Изд. 2-е, перераб. М.: Статут, 2016. На англ. языке]. Р. 47–79.
- Constitutional and Legal principles of formation of the Federal Assembly. Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva. The Parliamentary Law of the Russian Federation: monograph / A.I. Abramova, V.A. Vitushkin, N.A. Vlasenko, etc; Editor-in-Chief T.Y. Khabrieva. Moscow: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Statut, 2016. 2-nd ed., rew. [Парламентское право России: монография. Изд. 2-е, перераб. М.: Статут, 2016. На англ. языке]. Р. 79–94.
- The internal arrangement of the Chambers of the Federal Assembly. Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva. The Parliamentary Law of the Russian Federation: monograph / A.I. Abramova, V.A. Vitushkin, N.A. Vlasenko, etc; Editor-in-Chief T.Y. Khabrieva. Moscow: The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Statut, 2016. 2-nd ed., rew. [Парламентское право России: монография. Изд. 2-е, перераб. М.: Статут, 2016. На англ. языке]. Р. 94–121.
- Хабриева Т.Я. Введение / Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; зам. отв. ред. Л.В. Андриченко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. С. 21–22.
- Хабриева Т.Я. Роль права в обеспечении защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева. Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; зам. отв. ред. Л.В. Андриченко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. С. 48–63.
- Хабриева Т.Я. Предисловие. В кн.: Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики; Арктика в социально-правовом измерении / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская. М.; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. С. 9–11. В соавторстве.
- Хабриева Т.Я. Социально-правовое развитие – ключевой фактор гуманитарного освоения Арктического региона. Параграф в кн.: Российская Арктика – территория права: альманах. Вып. III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики; Арктика в социально-правовом измерении / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская. М.; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. С. 15–28.

- Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016.
- Хабриева Т.Я. Введение. Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 16–20. В соавторстве.
- Хабриева Т.Я. Евразийская интеграция: особенности динамики. Раздел в монографии / Т.Я. Хабриева, В.Ю. Лукьянова. Бизнес и власть в России: регуляторная среда и правоприменительная практика: коллект. монография / науч. ред. и рук. авт. колл. А.Н. Шохин; координатор проекта И.Б. Орлов; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 69–81.
- Khabrieva T.Y. Role of legal science in counteraction corruption in modern Russia (by way of the introduction) / Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [et.al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. P. 13–22.
- Khabrieva T.Y. Corruption in the present day society and factors, which lead to it Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva, V.Yu. Lukyanova. Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [et.al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. P. 23–40.
- Khabrieva T.Y. Corruption and legal order: present day context Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva. Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [et.al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. P. 40–53.
- Khabrieva T.Y. Legal qualification of corruption Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva, V.Yu. Lukyanova. Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [et.al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. P. 54–67.
- Khabrieva T.Y. State anti-corruption policy: basic directions and new vectors Paragraph in the monograph / T.Y. Khabrieva, V.Yu. Lukyanova. Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [et.al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. P. 67–76.
- Khabrieva T.Y. Conclusion / Counteraction Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [et.al.]; chief editor T.Y. Khabrieva. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. P. 348–352.

- Хабриева Т.Я. Введение / Киберпространство БРИКС: правовое измерение: монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, Фэн Цзинжу и др.; отв. ред. Дэн Руйпин, Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. С.18–26.
- Хабриева Т.Я. Введение / Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Норма, 2017. С. 14–24. В соавторстве.
- Хабриева Т.Я. Генезис правосудия в традиционном обществе. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева, С.В. Чиркин. Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Норма, 2017. С. 25–58.
- Хабриева Т.Я. Современные доктрины правосудия. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева. Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Норма, 2017. С. 58–75.
- Хабриева Т.Я. Правосудие в конституциях XXI века. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева. Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Норма, 2017. С. 75–94.
- Хабриева Т.Я. Модель международного правосудия: в поисках ответов на современные вызовы. Параграф в монографии / Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин, Т.Н. Нешатаева. Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Норма, 2017. С. 349–394.
- Хабриева Т.Я. Взгляд в будущее (вместо заключения) Параграф в монографии / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева. Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Норма, 2017. С. 775–777.
- Хабриева Т.Я. Предисловие. Раздел в книге / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин. Российская Арктика – территория права. Альманах. Вып. IV. «Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа)» / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, Л.В. Андриченко и др.; рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. С. 11–18.
- Khabrieva T. Comparativistics: The Experience of Modern Russia. Глава в книге / T.Y. Khabrieva, Y.A. Tikhomirov. Comparing Comparative Law / под ред. S. Besson, L.H. Urscheler, S. Jube. Geneva; Zürich: Schulthess Editions Romandes, 2017 (на англ. яз.). Р. 99–106.
- Разъяснение целей советского законодательства Верховным Судом СССР. Статья. Вопросы осуществления прав и обязанностей в развитом соци-

- алистическом обществе. Казань: Изд-во Казанского университета, 1983. С. 19–22.
- Реализация права на толкование законов Президиумом Верховного Совета СССР (1976–1980 гг.). Статья. Вопросы осуществления прав и обязанностей в развитом социалистическом обществе. Казань: Изд-во Казанского университета, 1983. С. 22–25.
- Соотношение телеологического толкования с иными способами и видами интерпретации советского закона. Статья. Деп. В ИНИОН АН СССР. 29 февраля. 1984.
- Телеологическое толкование гражданского закона и охрана прав граждан / Актуальные вопросы советского права (теория и практика). Казань: Изд-во Казанского университета, 1985. С. 60–61.
- Телеологическое толкование советского закона: понятие, содержание, роль в юридической практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИСЗ, 1985.
- Вопросы обеспечения единства целей общесоюзного и республиканского законодательства // Научно-технический прогресс и общество. Ашхабад, 1986.
- Обеспечение единства целей общественного и республиканского законодательства // Известия Академии наук Туркменской ССР. 1987. № 5.
- Телеологическое толкование советского закона и правотворчество. Статья / В.В. Лазарев // Правоведение. 1988. № 2. С. 27–33.
- Непосредственное применение конституционных норм и перестройка конституционной теории и практики / Н.А. Боброва // Политико-правовые средства обеспечения перестройки. Казань: Изд-во Казанского университета, 1990. С. 50–60.
- Высшая юридическая сила конституционных норм / Н.А. Боброва // Политико-правовые средства обеспечения перестройки. Казань: Изд-во Казанского университета, 1990. С. 61–77.
- Совершенствование правовых основ конституционного надзора в СССР / Тенденции и перспективы развития советского законодательства. Казань, 1991.
- К вопросу о процедуре толкования Конституции Конституционным Судом Российской Федерации / Правовое государство и проблемы реформирования правоохранительных органов. Вып. 5. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский институт МВД России, 1995.
- Каким быть Конституционному Суду Республики Татарстан / Б.Л. Железнов // Татарстан. 1995. № 1–2. С. 113–116.
- Конституционный Суд открыт для граждан / В.В. Лазарев // Домашний адвокат. 1996. № 13, 19, 22.
- Пределы толкования Конституции / Общество, право, полиция: материалы международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 23–24 мая 1996 г.). СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт МВД России, 1996.
- Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Статья // Государство и право. 1996. № 10. С. 15–24.

- Толкование Российской Конституции в свете норм международного права. Статья // Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород: Нижегородский юридический институт МВД России, 1996.
- Охрана конституции и конституционных прав граждан. Брошюра / В.В. Лазарев. М.: Академия МВД России, 1996.
- Конституционное толкование права судами общей юрисдикции // Право. Власть. Законность. Нижегородские юридические записки. Вып. 3. Нижний Новгород, 1997.
- Конституционный Суд Российской Федерации – главный субъект толкования Конституции // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 11–18.
- Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ИГП РАН, 1997.
- Доктринальное и компетентное толкование Конституции // Правоведение. 1998. № 1. С. 22–34.
- Толкование Конституции и особенности рассмотрения отдельных категорий дел в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Право и жизнь. 1998. № 13. С. 124–156.
- Правомерные ограничения конституционного права граждан на судебную защиту прав и свобод в практике Конституционного Суда Российской Федерации / Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: сборник научных трудов. Ч. 1 / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород: Нижегородский юридический институт МВД Российской Федерации, 1998. С. 30–38.
- Развитие правового потенциала Конституции и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по ее толкованию / Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции. М.: ИГП РАН, 1999. С. 185–196.
- Особенности казуального толкования Конституции Российской Федерации / Н.С. Волкова. Теоретические проблемы российского конституционализма. М.: ИГП РАН, 2000. С. 38–53.
- Толкование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации: органы и процедура / Теоретические проблемы российского конституционализма. М.: ИГП РАН, 2000. С. 131–149.
- Проблемы совершенствования законодательства о национально-культурной автономии в Российской Федерации / Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: материалы научной конференции (Москва, 27–28 апреля 2000 г.) / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Московского университета, 2000. С. 145–155.
- Правовые основы изменения состава субъектов Российской Федерации / М.В. Золотарева // Государство и право. 2001. № 1. С. 91–96.
- Взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с другими органами / М.В. Золотарева // Ученые записки Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2001. № 7. С. 10–22.

- Доктринальное толкование Конституции Российской Федерации. Статья. Конституционная законность: предпосылки и реальность: сборник научных трудов / Д.А. Басангов. М., 2002. С. 110–118.
- Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 5–15.
- Хабриева Т.Я. Границы субъектов Российской Федерации и их измерение («круглый стол») // Государство и право. 2002. № 2. С. 103–108.
- О разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления / Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). М.: Олита, 2002. С. 58–64.
- Общие подходы к разграничению полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления // Ученые записки Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2002. № 9. С. 152–156.
- Понятие и место парламентского права в системе российского права // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 3–10.
- Решение земельных вопросов в федеративном государстве: материалы научно-практической конференции «Проблемы применения нового Земельного кодекса России». М., 2002. С. 3–11.
- Федерализм в России – современный этап развития // Казанский федералист. 2003. № 1. С. 4–14.
- Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Перспективы правового регулирования // Право и экономика. 2003. № 3. С. 14–17.
- О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации / Л.В. Андриченко, В.О. Елеонский // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 3–11.
- Охрана окружающей среды как функция государства: научно-практическая конференция «Правовые проблемы охраны окружающей среды». Вып. 1. М., 2003. С. 9–13.
- Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2003. № 2 (30). С. 5–20.
- Правовые и организационные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 7. С. 3–19.
- Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования / В.Ю. Зорин // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 30–40.
- Право граждан на обращения: проблемы правового регулирования / Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (12 мая 2003 г.) / под ред. В.Н. Лопатина. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 54–61.
- Конституционализм в России: 10 лет развития / Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2003. С. 8–24.

- Правовые средства борьбы с бедностью / А.Ф.Нуртдинова. Бедность и богатство в современной России: состояние и прогнозы: сборник материалов. М., 2003. С. 160–167.
- Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20–32.
- Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: перспективы договорного регулирования. Статья. Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина. Кн. 1. 2003. С. 81–98.
- Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления / В.А. Сивицкий // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 7–16.
- Десять лет без права пересмотра // Россия: третье тысячелетие. Удачи XXI века. Вестник актуальных прогнозов. 2004. № 9. С. 102–105.
- Основные направления развития миграционного законодательства / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2004. С. 7–18.
- Российская конституционная модель и развитие законодательства / Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). Кн. II. М., 2004. С. 5–18.
- Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 5–13.
- Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 3–10.
- Тырновская конституция: Особенности конституционной модели / 125-летие принятия Тырновской конституции: сборник докладов научной конференции болгарских и российских юристов (г. Велико-Тырново 14–16 апреля 2004 г.). София: Университетское издательство им. Св. Климента Охридского, 2004. С. 31–39.
- Миграционное законодательство Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы / Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы: материалы по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 2004. С. 11–18.
- Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10–18.
- Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Первый выпуск. 2005. С. 3–9.
- Национальные интересы и законодательные приоритеты России / Правовое обеспечение национальных интересов: материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 8–28.

- Право и интересы / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 16–17.
- Конституционное (уставное) правосудие в Российской Федерации и развитие законодательства / Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Казань: Центр инновационных технологий, 2005. С. 200–208.
- Национальные интересы и российское законодательство // Право и безопасность. 2005. № 4. С. 71–79.
- Levoluzione dell federalism in Russia: sulla base e nello sviluppo della costituzione della FR (итал.) // La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua abozione. Milano. 2005. С. 197–227.
- Административная реформа: решения и проблемы / Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3–23.
- Правовая политика государства в сфере миграции населения // Миграционное право. 2006. № 1. С. 9–14.
- Особенности автономии в России: взгляд ученого (Кутафин ОЕ. Российская автономия) (рецензия) / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 147–152.
- Роль и значение Закона Российской Федерации «О милиции» в системе действующего российского законодательства / Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: материалы научно-практической конференции (21 апреля 2006 г.) М.: Московский университет МВД России, 2006. С. 29–32.
- Constitution et Fédéralisme en Russie aujourd'hui. Статья (фр.) L'état et le droit d'est en oust. Mélanges offerts au professeur Michel Lesage. Publié avec le concours de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Paris: Société de législation comparée, 2006. P. 161–175.
- Миграция в России: о модели правового регулирования. Статья // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 3–12.
- Об эффективности правового обеспечения борьбы с международным терроризмом. Статья. Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом / [сост. В.Л. Шульц]; Центр исслед. Проблем безопасности РАН; Науч. Совет при Совете Безопасности Российской Федерации. М.: Наука, 2006. С. 196–214. В соавторстве.
- Международное сотрудничество в области признания и исполнения иностранных судебных решений. Статья // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 4–6.
- Современный взгляд на теорию ограничения прав и свобод человека (Печинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов) (рецензия) / Е.Е. Никитина // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 158–161.
- Национально-культурная автономия в системе российского федерализма: правовой аспект // Государство и право. 2006. № 9. С. 5–10.
- Концепция правового обеспечения технического регулирования / Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2006. № 9. С. 3–17.

- Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С.Е. Нарышкин // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 3.
- Социальное государство: исследование на основе единства экономической и правовой теорий (Калашников С.В. Очерки теории социального государства) (рецензия) / Н.В. Путило, Е.Г. Азарова // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 153.
- Российский парламентаризм (некоторые вопросы теории) / Конституционный строй России. Вып. V. М., 2006. С. 107–120.
- Журнал российского права в 2006 году // Журнал российского права. 2006. № 12. С. 3–13.
- Конституционное развитие государств Америки (вводная статья к трехтомному изданию «Конституции государств Америки») // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 1. С. 3–15.
- Миграция в России: новые аспекты правового регулирования // Право и безопасность. 2006. № 1–2. С. 134–142.
- К 10-летию «Журнала российского права» / Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 21–35.
- Глобализация и законодательный процесс / Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: сборник статей / под общ. ред. С.В. Полениной, В.М. Баранова, Е.В. Скурко. М.; Н. Новгород, 2007. С. 26–33.
- Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки / Закон: стабильность и динамика: материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1–3 июня 2006 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007. С. 11–25.
- Правовые основы фракционной деятельности партий в парламенте Российской Федерации // Общественное мнение. Права человека. 2007. № 2. С. 63–69.
- Право собственности и современная юридическая наука / Актуальные проблемы права собственности: материалы научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся (Москва, 25 октября 2006 г.). М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 3–5.
- Проблемы модернизации законодательства Российской Федерации о здравоохранении / Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о здравоохранении: материалы научно-практической конференции (Москва, 20 ноября 2006 г.). М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 3–8.
- Основы взаимодействия международного и национального права / Влияние международного права на национальное законодательство: материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 24–26 мая 2007 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева и Ю.А. Тихомиров. М.: ИД: «Юриспруденция», 2007. С. 3–16.
- Миграционное право в системе права Российской Федерации // Государство и право. 2007. № 10. С. 22–26.
- Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 3–16.

- Регулирование миграционных отношений в СНГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2007. № 4 (11). С. 3–10.
- Научное обеспечение законодательного регулирования сельского хозяйства / Правовые проблемы развития сельского хозяйства: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 26 сентября 2007 г.). М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 5–8.
- Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 3–15.
- Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 3–16.
- Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. 2008. № 2. С. 26–35.
- Административная реформа в субъектах Российской Федерации / С.Е. Нарышкин // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 3–14.
- Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 15–24.
- Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 10–13.
- Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации: научный доклад / Т.Я. Хабриева, С.Д. Валентей, Л.В. Андриченко, Е.М. Бухвальд, В.И. Васильев, Л.Н. Лыкова и др. М.: Институт экономики РАН; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2008.
- Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 34–38.
- Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 3–11.
- Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 14–24.
- Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5–13.
- Доктринальное значение российской Конституции / Конституция Российской Федерации: доктрина и практика: материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2009. С. 64–70.
- Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства / Кодификация законодательства: теория, практика, техника: материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25–26 сентября 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Нижний Новгород, 2009. С. 26–37.
- Российская конституционная модель социального государства / Конституция, закон и социальная сфера общества: материалы научно-практической конференции (Москва, 1 декабря 2008 г.). М.: ИздСГП; ИД «Юриспруденция», 2009. С. 3–11.
- Интеллектуальные ресурсы нации: возможности и пределы правового регулирования: научный доклад / Т.Я. Хабриева, В.А. Витушкин, Н.С. Волко-

- ва, О.В. Гутников, Т.Е. Мельник, Н.В. Путило и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009.
- Хабриева Т.Я. Новые французские учебники по конституционному праву / J. Gicquel, J.-E. Gicquel. Droit constitutionnel et institutions politiques. 21-e ed. P., 2007. P. 792; p. Hamon, m. Troper. Droit constitutionnel. 30-e ed. P., 2007. P. 905 // Государство и право. 2009. № 1. С. 107–109.
- Век инноваций и право // Вопросы правоведения. 2010. № 1. С. 8–15.
- Динамика развития миграционного законодательства в современной России / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 12–24.
- Творческий потенциал науки / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 5–11.
- Создание международного финансового центра: системный подход к решению правовых проблем / Т.Я. Хабриева, Н.Г. Доронина // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 5–17.
- Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5–26.
- Право и модернизация экономики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 1. С. 4–8.
- Право народов на самоопределение: современная постановка вопроса // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 4. С. 9–19.
- Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // Lex Russica – Научные труды Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина. М., 2010. № 2. С. 250–259.
- Век инноваций и право // Экономическая политика. 2010. № 2. С. 51–56.
- Le statut constitutionnel du President de la Federation de Russie (франц.) // Revue francaise Droit de constitutionnel. France. Paris, 2010. № 81.
- Государство и личность в диалектике правового развития и взаимодействия // Вестник права Республики Казахстан. 2011. № 9. С. 22–28.
- Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 2. С. 4–15.
- Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–28.
- Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО: сравнительно-правовое исследование / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.
- Государство и личность в диалектике правового развития и взаимодействия: материалы международной научно-практической конференции «Государство и личность: 20 лет развития Казахстана по пути прогресса», посвященной 20-летию Независимости и Дню Конституции Республики Казахстан. Астана, 2011. С. 49–55.
- Универсальные принципы противодействия коррупции в публично-правовой и частной сферах. 2011. URL: <http://www.ane.ru>

- Предисловие / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. В сборнике. Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 5–9.
- Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы / Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 10–36.
- Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций / Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 83–105.
- Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО: сравнительно-правовое исследование / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева. Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 71–82.
- Доктринальное обоснование и конституционное закрепление идей правосудия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 2. С. 4–9.
- Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3. С. 6–15.
- Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.
- Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.
- Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.
- К новому парламентскому измерению евразийской интеграции / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 5–15.
- О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, А.М. Цирин // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58–67.
- Правовое государство: вызовы времени и задачи конституционного правосудия // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28–29 октября 2011 г.) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2012. С. 96–107.
- Тенденции, формирующие электоральное пространство. Статья // Журнал о выборах. 2012. № 5. С. 20–23.
- О роли гражданского права в экономическом развитии (памяти В.В. Лаптева). Статья. Жизнь, посвященная науке. Памяти акад. В.В. Лаптева / Т.Я. Хабриева, Н.Г. Доронина. М.: Ин-т государства и права РАН; ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 170–177.

- Национально-культурная автономия как современная форма этнической самоорганизации // Вестник Российской нации. 2013. Т. 27. № 1–2. С. 122–141.
- Конституція Російської Федерації і проблеми вдосконалення російського законодавства // Порівняльне правознавство. 2013. № 1–2. С. 424–434.
- Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств / Л.В. Андриченко // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3. С. 393–416.
- Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства. К двадцатилетию Конституции Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6 (36).
- Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4 (41). С. 556–563.
- Конституционные идеалы и современное законодательство // Вопросы правоведения. 2013. № 5. С. 12–22.
- Конституционные идеалы и реалии современного законодательства. Статья / Современные проблемы совершенствования правового регулирования: национальные и международные правовые аспекты: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию создания юридического факультета Ереванского Государственного Университета (Ереван-Дилижан, 22–27 сентября 2013 г.). Ер.: Тигран Мец, 2013.
- Современный парламентаризм и будущее демократии: материалы первого Международного парламентского форума. Статья в сборнике / под общ. ред. Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкина (выступление 60–63 с.). М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 320.
- О правовых контурах и координатах евразийской интеграции // Проблемы современной экономики. 2013. № 3 (47). С. 21–26.
- Значение противодействия коррупции для привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику / Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан: информационный бюллетень. Вып. 3 / отв. ред. И.И. Бикеев. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2014. С. 20–29.
- Выступление на Международном форуме «Евразийская экономическая перспектива» в г. Санкт-Петербурге. Выступление в сборнике / под ред. И.А. Максимцева, А.Е. Карлика. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2014. С. 43.
- Хабриева Т.Я. Гармонизация правовой системы Российской Федерации в условиях международной интеграции: вызовы современности / В сборнике Московский юридический форум. VI международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения». М., 2014. С. 14–26.
- Право и экология: цели и механизмы взаимодействия (открытие Школы-практикума молодых ученых-юристов) / В сборнике: Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров,

- С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2014.
- Современная демократическая конституция: элементы общественного договора / Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2014.
- Конституция России в мировом пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 6.
- Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 5–15.
- Хабриева Т.Я. Выступление на Общем Собрании РАН // Вестник Российской академии наук. 2014. Т. 84. № 9. С. 789–790.
- Хабриева Т.Я. Парадигмы конституционной реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5 (54). С. 820–830.
- Хабриева Т.Я. Арктическое право России: гармонизация национальных и международных интересов / Сб. Научно-технические проблемы освоения Арктики / А.Я. Капустин. Российская академия наук. М.: Наука, 2015. С. 111–116.
- Хабриева Т.Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции / Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / С.Е. Нарышкин, Т.А. Голикова, Т.Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2015. С. 24–39.
- Хабриева Т.Я. Конституционализация законодательства Республики Казахстан / «Казахстанский тренд. От тоталитаризма к демократическому правовому государству (взгляд со стороны)». Астана, 2015. С. 41–48.
- Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Т. 85. С. 195.
- Хабриева Т.Я. О задачах Совета Федерации по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Серия «Развитие России». 2015. № 9 (562). С. 76–89.
- Хабриева Т.Я. Правовые инновации в противодействии коррупции // Реализация антикоррупционной политики в Республике Татарстан. Информационный бюллетень. 2015. № 4. С. 23–29.
- Talia Ya. Khabrieva, Sergueï Narychkine. Le statut de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Revue française de droit constitutionnel. Avril 2015. № 101. P. 87–96.
- Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 5–13.

- Хабриева Т.Я. Вступительное слово главного редактора. К 90-летию Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 5–6.
- Khabrieva T.Y., Kapustin A. On the Phenomenon of Arctic Law in the Context of the Legal Development of Russia / Т.Я. Хабриева, А.Я.Капустин // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2015. V. 85. № 3. P. 260–264.
- Khabrieva T.Y. The Legal System Of The Russian Federation Amid International Integration // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2015. V. 85. № 2. P. 93–99.
- Хабриева Т.Я. Научное обеспечение предупреждения коррупции: преодоление стереотипов и современные проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 2. С. 165–171.
- Хабриева Т.Я. Конференция ООН против коррупции 2015 года в России: новые подходы и идеи // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 6.
- Taliya Khabrieva. The Legal System of the Russian Federation Amid International Integration // Human Rights. Vol. 10. N 2 (Fall2015–Winter2016). Mofid University, Iran, 2015–2016. P. 139–152. URL: http://humanrights.mofidu.ac.ir/article_23677_54dbe6bc7a92a1e50ec87c31af851011.pdf
- Хабриева Т.Я. Приветственное слово // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 25.
- Хабриева Т.Я. Конституционные реформы в современном мире // Вестник Российской академии наук. 2016. Т. 86. № 7. С. 579–586.
- Хабриева Т.Я. Право и экономическая деятельность / В.Ю. Лукьянова // Общественные науки и современность. 2016. № 3. С. 5–21.
- Хабриева Т.Я. Актуальные проблемы укрепления правопорядка и противодействия коррупции в условиях евразийской интеграции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4 (59). С. 5–13.
- Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8 (236). С. 5–15.
- Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8 (236). С. 5–15.
- Хабриева Т.Я. Юридическая наука и развитие конституционной юстиции // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 5 (53). С. 17–24.
- Хабриева Т.Я. Правовые проблемы финансовой безопасности России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10 (32). С. 48–54.
- Khabrieva T.Ya. Constitutional Reforms in the Modern World // Herald of Russian Academy of Sciences. 2016. T. 86. № 4. P. 269–275.
- Хабриева Т.Я. Конституционная модель Казахстана и Евразийская интеграция // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. 2016. № 29. С. 40–46.
- Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4. С. 11–20.

- Хабриева Т.Я. Конституционно-правовые основы конкуренции в Российской Федерации // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 5–15.
- Хабриева Т.Я. По принципам национальной безопасности // Полиция России. Январь 2017. С. 16–18.
- Khabrieva T., Chernogor N. Strengthening Law and Order and Combating Corruption in the Context of Eurasian Integration // Social Sciences. 2017. № 1 (Vol. 48). P. 3–17.
- Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1. С. 5–19.
- Taliya Khabrieva. Constitutional reform: theoretical issues // Kazan University Law Review. 2017. Vol. 2. Number 1. P. 6–16.
- Хабриева Т.Я. Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы) / В.Е. Чиркин // Общественные науки и современность. 2017. № 3. С. 5–15.
- Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в Республике Казахстан: тенденции и перспективы развития / Л.В. Андриченко // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3 (64). С. 142–150.
- Хабриева Т.Я. В.А. Туманов – выдающийся ученый и блестящий практик / в Сборнике «Служение праву. Памяти профессора В.А. Туманова посвящается». М.: «Проспект», 2017. С. 21–35.
- Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 37. С. 272–287.
- Хабриева Т.Я. Социальный контроль и противодействие коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4 (65). С. 5–10.
- Хабриева Т.Я. Антикоррупционное законодательство: категоризация, систематизация и применение / Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы научно-практической конференции. 31 мая. Казань, 2017. С. 15–21.
- Хабриева Т.Я. Ответственность за коррупционные правонарушения: международные стандарты и их имплементация в национальном законодательстве / Антикоррупционный бюллетень: Реализация антикоррупционной политики в Республике Татарстан. Вып. 7 / под ред. М.С. Бадрутдинова, Л.М. Галиева. Казань, 2017. С. 31–42.
- Хабриева Т.Я. Введение / Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ: сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2017. С. 21–28.
- Хабриева Т.Я. Конституционная модернизация в странах СНГ: новые тенденции // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 1. С. 40–49.
- Хабриева Т.Я. Право в условиях цифровой реальности / Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 85–102.
- Роль толкования правовых норм в совершенствовании законодательства о народном хозяйстве: тезисы доклада. Тезисы докладов и сообщений на

- Всесоюзной научно-практической конференции «Совершенствование законодательства о народном хозяйстве в условиях интенсификации общественного производства» (Москва, 26–28 мая 1987 г.). М.: ВНИИСЗ, 1987. С. 84–85.
- Роль телеологического толкования закона в реализации конституционных норм: тезисы доклада. XXVII съезд КПСС и вопросы юридической науки и практики. Казань: Изд-во Казанского университета, 1988. С. 28–30.
- Средства обеспечения единства целей общесоюзного и республиканского законодательства: тезисы доклада. Материалы итоговой научной конференции Казанского государственного университета за 1987 год. Казань: Изд-во Казанского университета, 1988.
- Цели законодательства и принцип социальной справедливости: тезисы доклада. Право. Ускорение. Справедливость. Саратов, 1989.
- Толкование норм частного права: тезисы доклада. Становление российского частного права: проблемы и перспективы. Материалы межрегиональной конференции. Владивосток, 1996.
- Национальные интересы и законодательные приоритеты России: тезисы доклада // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 19–29.
- О правовых инструментах реализации евразийского мегапроекта и международных соглашениях в данной области: тезисы выступления // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2012. № 2 (445). С. 50–53.
- Дискуссия на тему «Развитие парламентаризма: история и современность». Выступление. Российская Государственная Дума: исторический опыт и перспективы развития парламентаризма. М.: Издание Государственной Думы, 2012. С. 74–75.
- Правовые проблемы самоопределения и самоорганизации этносов в контексте обеспечения национальной безопасности: материалы выступления / Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 5: К 20-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М.: Издательство «Известия», 2012. С. 152–162.
- Хабриева Т.Я. Expert opinion on national experience of the implementation of ECtHR judgments in Russian Federation (доклад на международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской Конвенции о правах человека» (International Conference Enhancing National Mechanism for Effective Implementation of the European Convention on Human Rights) (22 октября, Санкт-Петербург, Конституционный Суд Российской Федерации, Совет Европы). 2012. URL: http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/international-conference-on-effective-implementation-of-the-european-convention-on-human-rights?redirect=http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/2015-news?p_p_id=101_INSTANCE_8X0wvBBc60he&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1
- Выступление. Современный парламентаризм и будущее демократии: материалы первого Международного парламентского форума / под общ. ред. Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Россий-

- ской Федерации С.Е. Нарышкина Сборник материалов. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 320.
- Туманов В.А., Насырова Т.Я. Телеологическое толкование советского закона: теория и практика. Казань: Изд-во Казанского университета, 1988 // Советское государство и право. 1990. № 6. С. 148–149.
- Колесников Е.В., Насырова Т.Я. Конституционный контроль. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1992 // Правоведение. 1993. № 3. С. 117–119.
- Пряхина Т.М., Эбзеев Б.С., Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М.: Юрист, 1998 // Государство и право. 1998. № 12. С. 98–100.
- Рецензия на учебное пособие Н.В. Витрука «Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс». Статья // Государство и право. 1998. № 12. С. 104–106.
- Хабриева Т.Я. Рецензия на учебник М.В. Баглая «Конституционное право Российской Федерации». Статья // Государство и право. 1999. № 11. С. 103–106. В соавторстве.
- Пиголкин А.С. Парламентское право России становится учебной дисциплиной (Парламентское право России: учебное пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999) // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 166–169.
- Рецензия на книгу «Ten years of democratic constitutionalism in Central and Eastern Europe. Edited by Kazimers Dzialocha, Ryszard Mojak, Krzysztof Wojtowich. Lublin, 2001. 424 с.» («Десять лет демократического конституционализма в Центральной и Восточной Европе. Издатели: К. Дзялоха, Р. Мойяк, К. Вуйтович. Люблин, 2001. – 424 с.»). // Государство и право. 2003. № 3. С. 117–119. В соавторстве.
- Чиркин В.Е. Актуальное исследование о национально-культурной автономии (Т.Я. Хабриева. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003) // Журнал российского права. 2004. № 3. С. 157–159.
- Саидов А.Х. Введение в парламентское право. Парламентское право России: учебное пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2003 // Государство и право. 2004. № 12. С.
- Рецензия на книгу «Конституционное право России»: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 3. С. 44–47. В соавторстве.
- Илькина Н.А., Балытников В.В. Свод концептуальных основ развития российского законодательства (Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004) // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 150–154.
- Топорнин Б.Н., Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003 // Государство и право. 2005. № 6. С. 102–106.
- Колесников Е.В., Мамонов В.В. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005 // Правовая культура. 2006. № 1. С. 145–149.

- Эбзеев Б.С. Миграция населения – в теоретико-правовом аспекте (Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика) // Журнал российского права. 2008. № 5.
- Эбзеев Б.С. Самоопределение народов в современном мире: конституционно- и международно-правовые аспекты (по мотивам ценного монографического исследования) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 29–34.
- Pablo O. Gallegos Fedriani. Comentario al libro Les Procedures administratives et le controle a la lumiere de l'experience europeenne en France et en Russie, dirigido por Talia Yaroulovna Khabrieva y Gerard Marcou // Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. 30 años. 2012.
- Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы (Рецензия на книгу Серкова П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы). Статья // Журнал российского права. 2012. № 10. В соавторстве.
- Butler W.E. Self-Determination, Ethnic Identity, and Comparative Law / (рецензия на Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. Хабриева Т.Я.) // The journal of comparative law. Volume Eight Issue One 2013. Editors WE Butler Michael Palmer. 2013.
- Конституция как инструмент правовых, социальных и политических преобразований (рецензия на книгу Шахрая С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. Рецензия. М.: Наука, 2013. 919 с.) // Журнал российского права. 2013. № 12 (204). С. 150–154.
- Хабриева Т.Я. Новая система учебника по конституционному праву (Чиркин В.Е. Конституционное право. М.: Норма, 2015. 304 с.) (рецензия) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 78–80.
- Взаимодействие Федерального Собрания и его палат с другими федеральными органами государственной власти. Глава в учебном пособии. Парламентское право России: учебное пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С. 148–181.
- Толкование норм права. Глава в учебнике. Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С. 457–467.
- Толкование Конституции Российской Федерации. Глава в книге. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев. В 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление М.: Юрист, 2000. С. 33–76.
- Народы и конфессии Приволжского федерального округа. Справочник / В.Ю. Зорин, С.В. Кулешов, В.В. Степанов, В.В. Амелин, О.В. Волобуев и др. М.: ИФЭМ, 2002.
- Юридический справочник мигранта. Справочник / Б. Хамчиев, Л.В. Андриченко, В.А. Васильев, В.О. Елеонский, В.В. Туляков / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М.: Классикс Стиль, 2002.
- Российское парламентское право и парламентаризм. Глава в учебном пособии. Парламентское право России: учебное пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 15–44.

- Парламент – высший представительный и законодательный орган государственной власти. Глава в учебном пособии. Парламентское право России: учебное пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. С. 45–151.
- Взаимодействие парламента с другими органами государственной власти. Глава в учебном пособии. Парламентское право России: учебное пособие / М.В. Глигич-Золотарева / под ред. Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. С. 276–329.
- Основные понятия и термины. Раздел в учебном пособии. Парламентское право России: учебное пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. С. 403–411.
- Подведомственность дел. Глава в учебнике. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / С.Э. Несмеянова / отв. ред. М.С. Саликов. М.: Норма, 2003. С. 49–77.
- Рассмотрение дел о толковании Конституции Российской Федерации. Глава в учебнике. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М.: Норма, 2003. С. 299–331.
- Толкование норм права. Глава в учебнике. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / под общ. ред. А.С. Пиголкина. М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2003. С. 397–413.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации (ст. 3, ч. 1, 2 ст. 15). Раздел в книге. Комментарий к Конституции Российской Федерации: научно-практический комментарий. Изд. 3-е / под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 2003. С. 96–103.
- Подведомственность дел. Глава в учебнике. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / С.Э. Несмеянова / отв. ред. М.С. Саликов. М.: Норма, 2004. С. 49–77.
- Рассмотрение дел о толковании Конституции Российской Федерации. Глава в учебнике. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М.: Норма, 2004. С. 299–332.
- Парламентское право и парламентаризм. Глава в научно-практическом пособии. Основы парламентского права: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой; предисловие Председателя Государственной Думы Б.В. Грызлова. М.: Издание Государственной Думы, 2006. С. 9–24.
- Место и роль Федерального Собрания Российской Федерации в системе органов государственной власти. Глава в научно-практическом пособии. Основы парламентского права: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой; предисловие Председателя Государственной Думы Б.В. Грызлова. М.: Издание Государственной Думы, 2006. С. 25–90.
- Порядок формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации. Глава в научно-практическом пособии. Основы парламентского права: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой; предисловие Председателя Государственной Думы Б.В. Грызлова. М.: Издание Государственной Думы, 2006. С. 91–100.
- Статус парламентария Федерального Собрания Российской Федерации. Глава в научно-практическом пособии. Основы парламентского права: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой; предисловие Пред-

- седателя Государственной Думы Б.В. Грызлова. М.: Издание Государственной Думы, 2006. С. 254–263.
- Внутренняя организация палат Федерального Собрания. Параграф в главе в научно-практическом пособии. Основы парламентского права: научно-практическое пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой; предисловие Председателя Государственной Думы Б.В. Грызлова. М.: Издание Государственной Думы, 2006. С. 101–132.
- Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти. Книга / Е.А. Юртаева, Е.Л. Забарчук, А.А. Муравьев, А.Н. Пилипенко, Т.Н. Рахманина и др. М.: Юристъ, 2006.
- Eurasia. Глава в книге (англ.) Decentralization and Local Democracy in the World. First UCLG Global Report / L.V. Andrichenko, V.L. Lafitsky, A.V. Pavlushkin, A.E. Postnikov, N.V. Putilo, V.A. Vasiliev. Barcelona: UCLG, 2007.
- Предговор. Раздел в книге (болг.) Конституция на Русия. София: Университетско издателство «Св. Климент Охридски», 2007. С. 7–37.
- Парламентский глоссарий. Словарь / А.Х. Саидов. М.: Норма, 2008.
- Основные правовые аспекты административной реформы в субъектах Российской Федерации. Глава в научно-практическом пособии. Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Контракт, 2008. С. 1–65.
- Нормотворчество в системе социального управления. Параграф в учебном пособии. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009. С. 7–13.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации (ст. 67, 76–78, 96–98, 101, 110–117). Раздел в книге. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, В.Л. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина (ст. 67, 76–78, 96–98, 101, 110–117). Изд. 3-е, пересмотр. Комментарий. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
- Хабриева Т.Я. Доходы пишем, расход в уме. Интервью // Российская газета – Неделя № 5488 (112) от 26 мая 2011 г. URL: <https://www.rg.ru/2011/05/26/habrieva.html>
- Хабриева Т.Я. Противодействие коррупции: проблемы и поиски решений в России и за рубежом // Независимая газета от 9 декабря 2011 г. URL: http://www.ng.ru/ideas/2011-12-09/5_konvenciya.html
- Хабриева Т.Я. Чиновника отучат от тайн. Интервью // Российская газета – Федеральный выпуск № 5652 (276) от 8 декабря 2011 г. URL: <https://www.rg.ru/2011/12/08/habrieva.html>
- Хабриева Т.Я. Международное право в борьбе с коррупцией. Интервью // Парламентская газета. № 54(2538) от 9 декабря 2011 г.
- Хабриева Т.Я. Взятке подпишут приговор // Российская газета – Неделя. № 5677 (4) от 12 января 2012 г. URL: <https://www.rg.ru/2012/01/12/vzyatki.html>
- Хабриева Т.Я. Изучать коррупцию необходимо не только с позиции права. Интервью // Российская газета – Федеральный выпуск. № 5794 (121) от 30 мая 2012 г. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/30/korrupcia.html>

- Хабриева Т.Я. Взятки на просвет. Интервью // Российская газета – Неделя. № 5796 (123) от 31 мая 2012 г.
- Хабриева Т.Я. Баланс гражданской свободы // Российская газета – Федеральный выпуск. № 5804 (131) от 9 июня 2012 г.
- Хабриева Т.Я. Прощай, взятка // Российская газета. Федеральный выпуск. № 5964 (291) от 18 декабря 2012 г. URL: <https://www.rg.ru/2012/12/18/sudy.html>
- Хабриева Т.Я. Закон – не вакцина, а масштабная мера социальной реакции. Интервью // Парламентская газета от 15 января 2013 г. URL: <https://www.pnp.ru/russia-today/zakon-ne-vakcina-a-masshtabnaya-mera-socialnoy-reakcii.html>
- Хабриева Т.Я. Закон на душу населения. Интервью // Российская газета – Неделя. № 138 (6114) от 27 июня 2013 г. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=5e937778-8c45-49fd-bb88-88d03b5d4736>
- Хабриева Т.Я. Между Сциллой и Харибдой современного законодательства. Интервью // Парламентская газета от 18 июля 2013 г. URL: <https://www.pnp.ru/archive/2013/07/11/mezhdu-scilloy-i-kharibdoy-sovremennogo-zakonotvorchestva.html>
- Хабриева Т.Я. «Закон как анекдот». Интервью // Российская газета. 12 августа 2013 г. URL: <https://www.rg.ru/2013/08/12/proekt.html>
- Хабриева Т.Я. «Россия во мзде». Интервью // Журнал «Огонек». 9 сентября 2013 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2259584>
- Хабриева Т.Я. «Законы ожидает продуманное и плановое обновление» (мнение). Интервью // Парламентская газета. 3 октября 2013 г. URL: <https://www.pnp.ru/archive/2013/10/03/modernizaciya-normotvorchestva.html>
- Хабриева Т.Я. «В России созданы все атрибуты правового государства». Интервью // ИА «REGNUM». 30 октября 2013 г.
- Хабриева Т.Я. «Социальные ожидания от законов очень высоки». Интервью // Парламентская газета. 31 января 2013 г. URL: <https://www.pnp.ru/archive/2013/01/31/taliya-khabrieva-socialnye-ozhidaniya-otzakonov-ochen-vysoki.html>
- Хабриева Т.Я. Конституционное развитие России должно быть эволюционным. Интервью // Журнал «Российская Федерация сегодня». № 23 декабрь 2013. С. 20–23. URL: <https://www.pnp.ru/politics/konstitucionnoe-razvitie-dolzno-byt-evolyucionnym.html>
- Хабриева Т.Я. Конституция сделала граждан более свободными // Интервью для газеты «Шпиль» студентов Московского университета (МГУ им. М.В. Ломоносова). 29 ноября 2013 г. URL: <http://shpil.info/rus/art/1805.html>
- Хабриева Т.Я. Российский парламентаризм: какое будущее его ждет? Интервью по материалам круглого стола в «Парламентской газете» 25 ноября 2013 г. // Парламентская газета. № 41 (2626). 6–12 декабря 2013 г. URL: <https://www.pnp.ru/archive/2013/12/05/rossiyskiy-parlamentarizm-kakoe-budushhee-ego-zhdyot.html>
- Хабриева Т.Я. Конституционные идеалы и современное законодательство. Журнал «Вопросы правоведения» (всероссийский научный журнал). Декабрь 2013 г.
- Хабриева Т.Я. Конституционализация российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние // Журнал «Судья». 2013. № 12 (декабрь).

- Хабриева Т.Я. Интервью // Научно-практический журнал Ученые записки. Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2013. № 3 (47).
- Хабриева Т.Я. С недоделками не принимаем. Для чего готовится «закон о законах». Интервью // Российская газета – Неделя № 6313 от 27 февраля 2014 г. URL: <http://rg.ru/2014/02/27/centr.html>
- Хабриева Т.Я. Карательное воздействие – последнее средство. Интервью // Парламентская газета. № 7 (2636) от 27 февраля 2014 г. URL: <https://www.pnp.ru/archive/2014/02/27/taliya-khabrieva-karatelnoe-vozdeystvie-poslednee-sredstvo.html>
- Хабриева Т.Я. Трудности перевода. Как европейская комиссия принимала решение по крымскому референдуму. Интервью // Российская газета – Неделя. № 15 (индекс 32185), № 88 (6360) от 18–23 апреля 2014 г. URL: <https://rg.ru/2014/04/18/habrieva.html>
- Хабриева Т.Я. Коррупция – это серьезный вызов для государства. Интервью // Парламентская газета. 24 апреля 2014 г. URL: <http://www.pnp.ru/newspaper/detail/59971>
- Хабриева Т.Я. «Как России защитить свои интересы в Арктике». Интервью // Российская газета. № 6580 (9) от 21 января 2015 г. URL: <https://www.rg.ru/2015/01/21/arktika.html>
- Хабриева Т.Я. Богаты и не рады. Интервью // Российская газета – Федеральный выпуск. № 6864 (293). 2015. URL: <https://www.rg.ru/2015/12/25/imushestvo.html>
- Хабриева Т.Я. «Я на стороне науки». Интервью // Портал «Научная Россия». 25 марта 2015 г. URL: <http://scientificrussia.ru/interviews/ya-na-storone-nauki>
- Хабриева Т.Я. «Я на стороне науки». Интервью // Сайт Постоянного комитета Союзного государства. 2 марта 2015 г. URL: <http://www.postkomsg.com/science/202843/>
- Хабриева Т.Я. Сеть свободна. Интервью // Российская газета. 14 октября 2015 г. № 231 (6802).
- Хабриева Т.Я. Сам себе регулятор. Интервью // Российская газета. 19 октября 2015 г. № 235 (6806). URL: <https://www.rg.ru/2015/10/19/samoregulirovanie.html>
- Хабриева Т.Я. Не боюсь принимать решения. Интервью // Татарский мир. № 12 (6383). 2015.
- Хабриева Т.Я. В основе главного закона страны – общественное согласие. Интервью // Парламентская газета. 12 декабря 2015 г. URL: <https://www.pnp.ru/interview/detail/110222>
- Хабриева Т.Я. Наше законодательство соответствует европейским стандартам. Интервью // Российская Федерация сегодня. № 21. 2015. URL: <http://www.russia-today.ru/article.php?i=1664>
- Хабриева Т.Я. Антимонопольное законодательство нужно менять концептуально. Комментарий // Право.ру 2 ноября 2016 г. URL: <http://pravo.ru/news/view/135235/>
- Хабриева Т.Я. По международным стандартам (Готовится федеральный закон о магистральных трубопроводах). Интервью // Российская газета – Спецвыпуск. № 7156 (288) от 19 декабря 2016 г. URL: <https://rg.ru/2016/12/19/minenergo-mer-i-miniust-nachali-gotovit-zakon-o-truboprovodah.html>

- Хабриева Т.Я. Представление о кризисе в правовой науке несколько преувеличено. Интервью // Закон. Ноябрь 2016. С. 6–18.
- Хабриева Т.Я. Идеальных законов не бывает. Тем более в образовании. Интервью // Учительская газета от 30 мая 2017 г. № 22 (10675). URL: <http://www.ug.ru/archive/70191>
- Хабриева Т.Я. Защита должна иметь право проводить экспертизу. Интервью // Новая адвокатская газета от 13 ноября 2017 г. URL: <http://www.advgazeta.ru/interview/25>
- Хабриева Т.Я. О плохих законах и бесконечных правках. Интервью // Спецпроект право.ру 2017. URL: <https://kazanlegal.pravo.ru/view/955/>

Справочная информация

Том 1

1. Телеологическое (целевое) толкование советского закона
2. Толкование Конституции Российской Федерации
3. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права

Том 2

1. Конституционный контроль
2. Правовая охрана конституции
3. Теория современной конституции

Том 3

1. Национально-культурная автономия в Российской Федерации
2. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование

Том 4

- Миграционное право России: теория и практика

Том 5

1. Конституционная реформа в современном мире

2. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении

Том 6

1. Теория толкования права
2. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства

Том 7

- Теория конституции

Том 8

1. Федерализм и вопросы этно-культурного самоопределения
2. Миграционное право
3. Глобализация и интеграционные процессы

Том 9

1. Институты государственной власти и местного самоуправления
2. Парламентское право
3. Правосудие

Том 10

1. Право и экономика
2. Право и антикоррупционная политика

Reference information

Volume 1

1. Teleological (target) interpretation of the Soviet law
2. Interpretation of the Constitution of the Russian Federation
3. The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law

Volume 2

1. Constitutional Review
2. Legal Protection of the Constitution
3. Theory of the Modern Constitution

Volume 3

1. National-Cultural Autonomy in the Russian Federation
2. Modern Problems of Self-Determination of the Ethnic Groups: Comparative Legal Study

Volume 4

- Migration Law of Russia: Theory and Practice

Volume 5

1. Constitutional Reform in the Modern World

2. "Color Revolutions" and "Arab Spring" in the Constitutional Dimension

Volume 6

1. Theory of Interpretation of Law
2. Law-Making Theory. Concepts of Legislative Development

Volume 7

- Theory of the Constitution

Volume 8

1. Federalism and the issues of ethno-cultural self-determination
2. Migration law
3. Globalization and integration processes

Volume 9

1. Institutions of State Power and Local Self-Government
2. Parliamentary Law
3. Justice

Volume 10

1. Law and Economics
2. Law and Anti-Corruption Policy

Научное издание

Талия Ярулловна Хабриева

Избранные труды в 10 томах

Том 10

ПРАВО И ЭКОНОМИКА

**ПРАВО И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ
ПОЛИТИКА**

Подписано в печать
Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Minion Pro.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 29,0.
Тираж 100 экз. Заказ №

Издатель – Российская академия наук

Публикуется в авторской редакции

Издается по решению Научно-издательского совета
Российской академии наук (НИСО РАН) и
распространяется бесплатно

Отпечатано в типографии ООО «Принт».
426035, г. Ижевск, ул. Тимирязева, 5.