

ГАРМОНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ И БЕЛАРУСИ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*Игорь Левакин**



27-28 мая 2015 года в Минске состоялось сорок первое заседание постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства, в котором приняли участие известные российские и белорусские юристы - как теоретики, так и практики. По приглашению оргкомитета мне также посчастливилось участвовать в данном мероприятии - выступить с сообщением. Основные положения доклада предлагаются Вашему вниманию.

Процессы глобализации имеют как положительные, так и отрицательные последствия. Государства, народы и граждане могут использовать позитивные стороны глобализации (свободу перемещений, информации, культурного и научного обмена и т.д.). Вместе с тем, глобализация несет собой и пороки всех социальных явлений: коррупция на различных социальных уровнях – один из побочных негативных эффектов глобализации.

Для борьбы с коррупцией теорией и практикой выработаны соответствующие механизмы: национальные, региональные, международные (глобальные). Противодействие коррупции требует гармонизации антикоррупционного законодательства на всех вышеперечисленных уровнях. Гармонизация национальных законодательств суверенных государств направлена на устранение противоречий, которые могут возникать из-за различий в национальных правовых системах, что предусматривает формирование согласованных правовых основ в сфере противодействия коррупции.

Пути гармонизации законодательства в сфере противодействия коррупции уже намечены практикой межгосударственно-

го сотрудничества, в том числе, через модельное законодательство. Модельные законы были, например, достаточно широко распространены в практике Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) (2001-2014). Они не являются юридически обязательными международными правовыми актами, а содержат положения рекомендательного характера, адресованные государствам-членам межгосударственного объединения. Модельное законодательство создает широкое пространство для корреляции норм и их приведения в гармонию через механизмы мягкого права (soft law), в котором заинтересованы государства-члены межгосударственных объединений.

Модельный закон подходит для усовершенствования, модернизации национального законодательства, применим и в тех случаях, когда государства предполагают создать национальный акт на основе единого текста, но при этом учесть собственную специфику, традиции. Например, Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств приняла модельный закон «О противодействии коррупции». Данный акт разработан с учетом международного опы-

* Левакин Игорь Вячеславович, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО МИД России.

та, в основу положены общепризнанные принципы международного права, единые начала, принятые в большинстве высоко развитых стран Европы и Мира, включая законотворческие традиции континентального права. В новой редакции модельного закона «О противодействии коррупции» утверждается, что Данный Закон принимается в интересах обеспечения гармонизации законодательства государства в сфере противодействия коррупции, безопасности государства, эффективного функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Однако для того чтобы рекомендательный законодательный акт был воспринят во всех заинтересованных государствах, необходима готовность государств к взаимосогласованному сближению позиций по вопросам, представляющим обоюдный интерес.

В Законе используются следующие основные понятия. Коррупция - совершение лицом ... виновного противоправного деяния, носящего общественно опасный характер, направленного на использование своего служебного положения и связанных с ним возможностей для неправомерного получения *материальных и иных благ* (выделено здесь и далее мной – И.Л.) в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, предложения или предоставления ему таких благ физическим или юридическим лицом. В качестве блага в законе подразумеваются денежные средства или какое-либо имущество, *преимущества, льготы, услуги* материального и (или) *нематериального характера*.

Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З «О борьбе с коррупцией» предусматривает, что коррупция – это умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или *другой выгоды* в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или *другой выгоды* в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо

иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей.

В России подобный Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривает, что коррупция – это 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.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года в ст.18 «Злоупотребление влиянием в корыстных целях» предусматривает, что каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу или любому другому лицу, лично или через посредников, *какого-либо неправомерного преимущества*, с тем, чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа Государства-участника *какого-либо неправомерного преимущества* для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица.

Ст. 19 «Злоупотребление служебным положением» Конвенции предусматривает, что каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением, т.е. совершение *какого-либо действия или бездействия*, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении своих функций *с целью получения какого-либо*

неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица.

Таким образом, в российском законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» остается некриминализованным существенный сегмент коррупционных правонарушений, предусматривающих выгоду нематериального характера (неправомерные преимущества). Это положение неприемлемо, тем более что Россия присоединилась к ГРЕКО (группа государств по борьбе с коррупцией) в 2007 году, ратифицировала 4 октября 2006 года европейскую Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию.

В соответствии с рекомендациями ГРЕКО речь идет о том, чтобы считать взяткой не только деньги или другие выгоды, имеющие денежную стоимость, но и вообще любые преимущества нематериального характера. По оценке ГРЕКО в понятие взятки должны быть включены и «нематериальные преимущества, рыночную стоимость которых невозможно установить - например, позитивные отзывы в прессе, повышение по службе или предоставление возможностей по работе, выдачу дипломов, оказание сексуальных услуг и т.д.».

Таким образом, необходимо введение юридической (уголовной, административной) ответственности за так называемую «торговлю влиянием» - когда человек получает деньги за возможность повлиять на публичное лицо. Кроме того, необходимо, - по рекомендациям ГРЕКО, - включить в понятие взятки получение должностным лицом выгод не только для себя и своих близких, но и для любых других третьих лиц, включая юридические лица.

Гармонизация законодательства имеет различные направления, в том числе, она может проявляться в избавлении от излишнего правового регулирования. В частности, Модельный закон СНГ «О противодействии коррупции» указывает в ст. 9 на субъекты противодействия коррупции. Субъектами противодействия коррупции, непосредственно осуществляющими противодействие коррупции в пределах своей компетенции, являются: суд, органы прокуратуры, безопасности, внутренних дел (полиция) и иные правоохранительные органы государства, уполномоченные законодательством государства на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и предварительного (досудебного) следствия.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции в ст. 6 предусматривает создание органа или органов по предупреждению и противодействию коррупции. Таким образом, каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, *наличие органа или, в надлежащих случаях, органов*, осуществляющих предупреждение коррупции. Данный орган/органы наделяются правом и обязанностью проведения антикоррупционной политики, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики; расширения и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции.

Данным органам/органу обеспечивается необходимая самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния.

Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» в ст. 6 лаконично определяет государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией: органы прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности.

В России действующий Федеральный закон «О противодействии коррупции» в ст. 5 дает пространное разъяснение организационных основ противодействия коррупции. В длинном перечне: Президент Российской Федерации (определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции и т.д.); Федеральное Собрание Российской Федерации (обеспечивает разработку и *принятие федеральных законов* по вопросам противодействия коррупции и т.д.); Правительство Российской Федерации; Федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; Генеральный прокурор Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации. Перечислены их полномочия в сфере противодействия коррупции.

Является ли необходимым такое повышенное внимание в законе к организационным основам противодействия коррупции? Представляется, что оно избыточно. По смыслу 273-ФЗ получается, что борьба с коррупцией осуществляется значительным числом федеральных и региональных госу-

дарственных органов, а давно известно, что когда нет конкретных ответственных лиц – дело не даст результата. Удивительно, что данный закон наделяет Федеральное собрание – высший представительный, законодательный орган страны, правом принимать законы! Ссылки на федеральные законы («О Счетной палате» и др.), где перечислена компетенция данных органов, также представляются избыточными.

Вероятно, в идеале в России и Беларуси необходим единый антикоррупционный орган, но по разным причинам сегодня его создание невозможно. Прежде всего, из-за той же всепроникающей коррупции (например, во время проведения семинара было объявлено о задержании оперуполномоченного Главного управления экономического безопасности и противодействия коррупции МВД России при получении 500 тысяч долларов в качестве взятки). Тем не менее, необходимо рассматривать создание такого органа в качестве отдаленной стратегической цели (для этого и разрабатываются стратегии противодействия коррупции).

Необходимо использовать успешный международный опыт. Например, опыт Сингапура, где в 1952 году было создано Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB), директор которого подчинялся напрямую премьер-министру страны, а в 1960 году был принят «Акт о предотвращении кор-

рупции» (РОСА). Он преследовал две цели: нейтрализовать коррупциогенные правовые акты и ужесточить наказание за взяточничество. РОСА устранил несколько серьезных препятствий. Во-первых, он дал четкое и емкое определение всех видов коррупции. Взяточники не могли больше уходить от ответственности, прячась за размытыми формулировками закона. Во-вторых, РОСА регламентировал работу CPIB и дал ему серьезные полномочия. В-третьих, он увеличил тюремные сроки за взятки. Позже сингапурское законодательство несколько раз дополняли, например, в 1989 году ввели конфискацию имущества. Жесткий контроль дал положительные результаты, и страна перешла к «мягким» формам предотвращения коррупции (конкурсный отбор, повышение зарплат государственным служащим и т.д.).

Гармонизация антикоррупционного законодательства России и Республики Беларусь – безусловно, важное и необходимое дело: нам есть чему поучиться у белорусов. При этом необходимо помнить, что любое законодательство реализуют (применяют и т.п.) люди, которые должны видеть результаты антикоррупционной деятельности в виде эффективного наказания коррупционеров и поощрения лиц, честно выполняющих свой служебный и общественный долг.

HARMONIZATION OF RUSSIA'S AND BELARUS'S LAW SYSTEMS TO FIGHT CORRUPTION

On the 27th-28th of May 2015 Minsk hosted the 41st sitting of the Standing seminar on building the Union State under the Parliamentary Assembly of the Union of Belarus and Russia. The well-known Russian and Belorussian lawyers –both practitioners and theoreticians – participated in it. The Organizing Committee also invited me to

make a report at this sitting. The main theses of this report are presented in this article.

Igor Levakin,
 Doctor of Science (Law), Professor,
 Department of Legal Support for Administrative
 Work, MGIMO(University) under the MFA of
 Russia.

Ключевые слова:

Россия, Беларусь, гармонизация, законодательство, борьба с коррупцией.

Keywords:

Russia, Belarus, harmonization, legislation, fight against corruption.