

УДК 343.9

С.Д. КРАСНОУСОВ,

кандидат юридических наук, старший преподаватель

Сибирский федеральный университет

К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

В статье подробно рассматривается подверженная коррупции сфера частного сектора с учетом требований действующего международного и отечественного законодательства.

Ключевые слова: коррупция; частный сектор; публичные функции; публичные услуги.

Единого мнения о сферах существования коррупции в научной литературе пока не сформировалось. Тем не менее российская юридическая наука все дальше отходит от позиции, согласно которой «сфера коррупции должна ограничиваться лишь рамками государственного и муниципального управления» [1, с. 33].

Частный сектор в России ассоциируется с теми секторами экономики, в которых преобладает частная собственность, в то время как в трактовке международно-правовых актов понятие частной сферы формируется в противопоставлении публичной.

В Конвенциях Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию»¹, «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» [2] упоминается коррупция в частном секторе. Однако Конвенция ООН против коррупции [3, с. 17–40], учитывающая положения всех многосторонних документов по предупреждению коррупции и борьбе с ней, включая в том числе две эти Конвенции, содержит более подробное описание коррупции в частном секторе. Это обстоятельство позволяет нам сделать акцент именно на анализе положений Конвенции ООН против коррупции.

Положения Конвенции ООН против коррупции (п. 1 ст. 12 «Частный сектор», ст. 21 «Подкуп в частном секторе») предусматривают две формы коррупции в частном секторе, когда они совершаются умышленно в ходе экономической, финансовой или коммерческой деятельности организации частного сектора.

В самом тексте Конвенции ООН против коррупции не содержится непосредственного определения частного сектора, но оно может быть получено в результате анализа ее положений о публичном и частном секторах коррупции.

Пункт 1 ст. 7 «Публичный сектор» предусматривает, что «каждое Государство-участник стремится в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и в надлежащих случаях других неизбираемых публичных должностных лиц».

Буквальное толкование положений Конвенции ООН против коррупции позволяет нам делать вывод, что публичный сектор – это сектор, в рамках которого осуществляется деятельность публичных должностных лиц. Отсюда вытекает первый отличительный признак публичного сектора от частного: в частном секторе не могут осуществлять свою деятельность публичные должностные лица.

Согласно п. «а» ст. 2 Конвенции ООН против коррупции («Термины») «публичное должностное лицо» означает:

– любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

– любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публич-

¹ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173): заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 // СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

ную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

– любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

Первый критерий выделения публичного должностного лица очевиден и не требует дополнительного пояснения – это лицо, занимающее должность в государственном органе.

Второй критерий содержит упоминание о публичной функции и публичной услуге, что требует дополнительного разъяснения.

Публичная функция в юридической литературе определяется как «направления деятельности различных субъектов, главным образом государственных и муниципальных образований, по удовлетворению публичного, т.е. общественного интереса, признанного и охраняемого» [4].

Несколько сложнее определить публичную услугу, под которой традиционно понимается «та же публичная функция государства, которая может осуществляться негосударственным (непубличным) субъектом на основе полномочия, предоставленного актом органа власти, на контрактной основе и прочих основаниях» [5]. Термин «публичные услуги» гораздо шире «государственных услуг», их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, – это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги – вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от целого ряда обстоятельств, при этом одним из основных критериев здесь является эффективность исполнения услуг [6].

В литературе приведены следующие признаки публичных услуг:

- обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;
- основываются как на публичной, так и на частной собственности [5].

Обеспечение деятельности общезначимой направленности демонстрирует наличие публичного интереса в осуществлении такой деятельности (первый признак) и позволяет сделать вывод, что независимо от того, какой субъект (государственный орган, муниципальный орган, негосударственная организация) в каждом конкретном случае ее выполняет, публичная власть обязана обеспечить ее исполнение. Сфера общественно значимых услуг должна находиться в зоне внимания публичной власти независимо от субъектов, их оказывающих [6].

Наличие неограниченного круга субъектов, пользующихся публичными услугами (второй признак), указывает, что они являются универсальными, т.е. обладают свойством универсальности требований ко всем услугополучателям. Кроме того, все услугополучатели должны иметь одинаковые институциональные права на получение данных услуг. Наконец, технологически процесс оказания универсальных услуг не должен создавать технологических барьеров (производительность услуги должна обеспечивать отсутствие очередей) [7]. Различают «свободный доступ к услуге» и «общедоступные услуги». Первое понятие подразумевает бесплатную услугу, а второе – платность услуги, но по регулируемой государством цене, которая доступна широкому кругу услугополучателей [6].

Осуществление деятельности по оказанию публичных услуг любыми субъектами вне зависимости от форм собственности (третий и четвертый признаки) позволяет нам говорить, что публичные услуги могут быть оказаны коммерческими и иными организациями, а не только государственными и муниципальными органами (учреждениями). На это обстоятельство обратил внимание Н.В. Щедрин, предлагая усовершенствовать законодательное определение коррупции [8, с. 1449–1450]. В настоящий момент большая часть крупнейших коммерческих организаций, оказывающих публичные услуги, это приватизированные государственные или муниципальные объекты, либо общества со стопроцентным участием государства².

² Пункт 2 Постановления Правительства РФ «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги»» – «доля принадлежащих РФ акций

Исчерпывающий перечень публичных услуг дать сложно. Однако, на наш взгляд, существуют услуги, которые в силу их высокого общественного значения должны быть в любом случае признаны публичными: услуги в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, услуги, оказываемые естественными монополиями.

Современная российская экономика является экономикой переходной от командно-административной к рыночной. В ней еще сохранились элементы старой системы, одним из таких элементов являются моногорода, созданные исключительно для обеспечения работы крупных предприятий.

В 2009 г. Межведомственной рабочей группой Минрегиона по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие моногородов в субъектах РФ были рассмотрены и одобрены следующие критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных (к моногородам)³:

- наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на котором занято на основной работе более 25% экономически активного населения;

- наличие в населенном пункте предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50% объема промышленного производства.

в общем количестве акций акционерного общества составляет 100%» // <http://doc.rzd.ru/isvp/public/doc>; п. 1.3 Устава ООО «Нефтяная компания «Роснефть» – «общество является правопреемником реорганизованного государственного предприятия «Роснефть» в соответствии с передаточным актом». – URL: http://www.rosneft.ru/attach/0/57/72/rosneft_charter_21032011.pdf; п. 4. Указа Президента РФ «О преобразовании Государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром» – «все акции ПАО «Газпром» являются обыкновенными и на момент учреждения ПАО «Газпром» принадлежат РФ» // СПС Консультант.

³ «О создании Межведомственной рабочей группы по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие моногородов в субъектах РФ»: Приказ Министерства регионального развития РФ от 21 июля 2009 г. № 301.

Этим условиям в РФ соответствует 335 поселений, из которых 235 составляют моногорода с численностью населения свыше 10 тыс. чел. каждый, в том числе 12 ЗАТО [9]. Особенность таких городов заключается в том, что одно или несколько предприятий, являясь бюджетообразующими, обладают не только экономическим значением для населенного пункта, но и социальным, так как фактически обеспечивают условия жизнедеятельности в городе.

Моногорода расположены на всей территории РФ (самую большую группу составляют моногорода, созданные на базе машиностроения – 24%. Из них 95% расположены на территории Европейской части России (Тульская область – 11 ед., Нижегородская – 9 ед., Саратовская – 8 ед., Московская, Тверская, Курская области – по 7 ед.), 5% за Уралом (Челябинская – 9 ед., Свердловская – 8 ед.), при этом все они находятся в зоне риска – закрытие одного или нескольких предприятий в населенном пункте может привести к полной его деградации и, в конечном итоге, исчезновению (например, правительством РФ в 2010 г. было принято решение о переселении жителей города Ревда Мурманской области в виду невозможности диверсификации экономики данного населенного пункта). Мировой финансовый кризис резко обострил проблему моногородов, где структурообразующие предприятия, сократив объемы прибыли в несколько раз, оказались не в состоянии (либо их владельцы не сочли для себя эффективным) обеспечивать занятость населения, осуществлять поддержку социальной инфраструктуры [9].

Существует также прогноз относительно городов, которые при пессимистическом сценарии развития кризиса могут оказаться банкротами, например, «Магнитогорск в Челябинской области с населением 409 тыс. человек. Завод «Магнитка» – один из крупнейших металлургических заводов России за последнее время сократил 2 тыс. сотрудников. С наступлением кризиса спрос на металл снизился, и в январе 2009 г. производство на заводе сократилось в шесть раз. На сегодняшний день в г. Магнитогорске самый высокий уровень безработицы на Урале» [9].

Вышесказанное иллюстрирует, как решение, которое принимается руководством предприятия, отражается на жизни конкретного населенного

пункта, в котором оно расположено. Деятельность такого предприятия или предприятий обладает большинством признаков деятельности по оказанию публичных услуг, а ее общественная значимость не подвергается сомнению, так как такое предприятие является основным налогоплательщиком, основным работодателем и фактически определяет развитие населенного пункта. Заметим, что в деятельности такого предприятия может и не присутствовать признак универсальности оказываемой услуги, на такое предприятие формально (юридически) могут не распространяться требования о том, что все услугополучатели должны иметь одинаковые институциональные права на получение данных услуг. Государство в силу высокой общественной значимости такой деятельности предприятия обязано контролировать ее, в том числе на наличие коррупционных составляющих в системе принятия решений руководством и, в случае установления таких фактов, пресекать их, привлекать виновных, в том числе, к уголовной ответственности. В подобной ситуации отечественный законодатель может использовать положение Конвенцией ООН против коррупции, согласно п. а ст. 2, публичное должностное лицо означает: <...> любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника) и определить лицо, которое руководит работой градообразующего предприятия моногорода или работает в любом качестве на таком предприятии как «публичное должностное лицо».

Детальное рассмотрение услуг, которые, по нашему мнению, в любом случае должны быть признаны публичными, подтверждает наш тезис о том, что под публичными услугами следует понимать, прежде всего, услуги социального обеспечения, оказания медицинской помощи, образовательные, а также услуги естественных монополий. При этом мы не отрицаем существование и других услуг, которые могут быть признаны публичными. Вместе с тем некоторые виды деятельности обладают равной с деятельностью по оказанию публичных услуг степенью общественной значимости. К ним относится деятельность естественных монополий, а также градообразующих предприятий моногородов.

Таким образом, если следовать трактовке Конвенции ООН против коррупции, к частному

сектору (сфере) следует относить экономическую, финансовую или коммерческую деятельность, за исключением деятельности негосударственных и муниципальных структур, оказывающих публичные услуги, а также градообразующих предприятий моногородов.

Сложнее обстоит дело с осуществлением некоммерческой деятельности. Ни в отечественной литературе по юриспруденции и экономике, ни в законодательстве РФ мы не встречали аргументов против включения в такую сферу некоммерческой деятельности. Предложение понимать под сферой существования коррупции также некоммерческую деятельность закреплено в п. 2 ст. 2 «Активная и пассивная коррупция в частном секторе» Рамочного решения n2003/568/пвд Совета по борьбе с коррупцией в частном секторе Европейского союза.

Подводя итог, можно утверждать, что к частному сектору следует относить экономическую, финансовую, а также коммерческую и некоммерческую деятельность, за исключением деятельности негосударственных и муниципальных структур, оказывающих публичные услуги, а также градообразующих предприятий моногородов. Этот вывод может существенно скорректировать наши традиционные представления о коррупции в публичном и частном секторах, позволит более четко разграничивать взятку и коммерческий подкуп.

Список литературы

1. Незнамова З.А. Признаки коррупции как социального явления // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и правоприменительной практики. – Красноярск: Сиб. юрид. ин-т МВД, 2000.
2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174), принята Советом Европы, Страсбург, 04.11.1999 // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / под ред. С.В. Землюкова. – Барнаул: ООО «Изд. дом «Барнаул», 2009. – С. 382–391.
3. Конвенция Организации Объединенных наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / под ред. С.В. Землюкова. – Барнаул: «Изд. дом «Барнаул», 2009. – С. 406–474.

4. Жилина С. Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов на/Д, 2006. – 223 с.
5. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 5.
6. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15.
7. А.В. Нестеров. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // СПС Консультант Плюс.
8. Щедрин Н.В. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. – 2009. – № 7. – С. 1448–1452.
9. Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов: первоочередные задачи научного обеспечения // Гуманитарные науки. – 2000. – № 3. – С. 62–68.

В редакцию материал поступил 22.10.12

Информация об авторе

Красноусов Сергей Дмитриевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры деликтологии и криминологии, Сибирский федеральный университет
Адрес: 660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 79, общий отдел (канцелярия), тел./факс: (391) 291-23-33, 244-86-25
E-mail: serz-k@bk.ru

S.D. KRASNOUSOV,

PhD (Law), Senior Lecturer

Siberia Federal University

ON THE ISSUE OF CORRUPTION IN PRIVATE SECTOR

The article views the sphere of private sector, which is apt to corruption, taking into account the requirements of the existing international and Russian legislation.

Key words: corruption; private sector; public functions; public services.

References

1. Neznamova Z.A. *Priznaki korruptsii kak sotsial'nogo yavleniya, Aktual'nye problemy teorii bor'by s prestupnost'yu i pravoprimeritel'noi praktiki.* Krasnoyarsk: Sib. yurid. in-t MVD, 2000.
2. Konventsiya o grazhdansko-pravovoi otvetstvennosti za korruptsiyu (ETS № 174), prinyata Sovetom Evropy, Strasburg, 04.11.1999 (Convention on civil-legal responsibility for corruption (ETS # 174), signed by European Council, Strasbourg, 04.11.1999), *Mery protivodeistviya korruptsii: problemy razrabotki i realizatsii.* Barnaul: OOO «Izd. dom «Barnaul», 2009, pp. 382–391.
3. Konventsiya Organizatsii Ob"edinennykh natsii protiv korruptsii (prinyata v N'yu-Iorke 31.10.2003 Rezolyutsiei 58/4 na 51-m plenarnom zasedanii 58-i sessii General'noi Assamblei OON) (Convention of the United Nations Organization against corruption (signed in New-York on 31.10.2003 by the Resolution 58/4 at 51 Plenary Meeting of the 58 Session of the UNO General Assembly)), *Mery protivodeistviya korruptsii: problemy razrabotki i realizatsii,* pp. 406–474.
4. Zhilina S. B. *Pravovoe obespechenie ispolneniya kommercheskimi bankami publicnykh funktsii v Rossiiskoi Federatsii* (Legal provision of executing the public functions by commercial banks in the Russian Federation). Rostov on Don, 2006, 223 p.
5. Talapina E., Tikhomirov Yu. Publichnye funktsii v ekonomike (Public functions in economy), *Pravo i ekonomika*, 2002, No. 6, p. 5.
6. Tereshchenko L.K. *Uslugi: gosudarstvennye, publichnye, sotsial'nye* (Services: state, public, social), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2004, No. 10, p. 15.
7. A.V. Nesterov. *Ponyatie usluzh gosudarstvennoi, obshchestvennoi (sotsial'noi) i publichnoi* (Notion of state, social and public service), *SPS Konsul'tant Plus*.
8. Shchedrin N.V. *O sovershenstvovanii zakonodatel'nogo opredeleniya korruptsii* (On improving the legislative definition of corruption), *Pravo i politika*, 2009, No. 7, pp. 1448–1452.
9. Rokhchin V.E. *Strategicheskoe planirovanie razvitiya regionov: pervoocherednye zadachi nauchnogo obespecheniya* (Strategic planning of regional development: primary tasks of scientific provision), *Gumanitarnye nauki*, 2000, No. 3, pp. 62–68.

Information about the author

Krasnousov Sergey Dmitrievich, PhD (Law), Senior Lecturer of the Chair of Delictology and Criminology, Siberia Federal University
Address: 79 Svobodniy Prospect, 660041, Krasnoyarsk, факс: (391) 291-23-33, 244-86-251
E-mail: serz-k@bk.ru