

## **ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРАВА КАК КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**Комарова Алина Ивановна** - учредитель и руководитель 43-хтомного научного издания: 1991-2017, ректор Международной академии методологии государственного управления (МОО), Председатель Международного анти коррупционного комитета (МОО), академик Ноосферной общественной академии наук, доктор философских наук, юрист, профессор  
antikorrup-komitet@yandex.ru тел.: 8 915 421 49 75



*Аннотация. В статье обосновывается актуальность институализации антикоррупционного права как комплексной отрасли правовой системы России. На примере антикоррупционного права раскрывается, каким образом осуществляется процесс становления комплексных отраслей права.*

***Ключевые слова:** антикоррупционное право; комплексная отрасль права; правовая система России; институализация.*

**By Alina Komarova, Ph.D**

Chairman, International Anti-Corruption Committee (international NGO); Lawyer, Professor  
Telephone (Russia): +7 915 421 49 75  
centprava-91@yandex.ru

**The institutionalization of the anti-corruption law as a complex branch of the legal system of Russia: conceptual framework and theoretical aspects**

**Abstract.** The article explains the relevance of the institutionalization of anti-corruption law as a complex branch of the Russian legal system. Using the anti-corruption law as the example, the article reveals how the process of the formation of complex areas of law is implemented.

**Keywords:** Anti-Corruption Law, complex areas of law and the legal system of Russia; institutionalization.

Значимость рассмотрения данного вопроса обусловлена реалиями современности на стыке тысячелетий как глобального, так и внутригосударственного уровня России и необходимостью более глубокого осмысления научного подхода к управлению страной, повышения роли **права**, стоящего на страже интересов каждого человека, всего российского народа.

Второе десятилетие XXI века привнесло в глобальные процессы новые тенденции (1). Одна из наиболее важных среди них заключается в том, что усилиями ряда стран — России, Беларуси, Казахстана, Китая, Индии — намечается переход от господствовавшей в XX веке эпохи мировой разобщенности, воплотившейся в двух мировых войнах, в геноциде по отношению к целым народам, к эпохе взаимодействия цивилизаций и культур.

Но ей противостоит другая, прямо противоположная тенденция возникновения множественных конфликтов интересов и целей, формирования и навязывания всему миру идеологии ориентированной на обострение глобальных проблем в современном мире, что приводит к необходимости повышения роли национальной безопасности.

В стратегии национальной безопасности Российской Федерации коррупция названа одной из угроз национальной безопасности, а консолидация усилий, направленных на борьбу с коррупцией, рассматривается как одна из мер обеспечения национальной безопасности

Коррупция выступает основным препятствием для повышения уровня жизни населения, развития экономики, становления гражданского общества, борьбы с организованной преступностью.

Рост коррупции в России, перечень отрицательных ее последствий подтверждается результатами многих социологических исследований различных научно-исследовательских центров, в том числе и международных.

По результатам опроса, проведенного аналитическим центром Ю.Левады, 94% россиян убеждены, что коррупция в стране поразила практически все структуры государственной власти (2).

С октября 2012 г. и по сей день СМИ не скупятся на сообщения о многочисленных разоблачительных антикоррупционных фактах. И председатель Счетной палаты С.В.Степашин поделился с общественностью информацией (3) о том, что, в частности, за 10 лет было вскрыто хищений из государственного бюджета на 37 триллионов рублей.

Осознание коррупции как одной из существенных угроз национальной безопасности вызывает необходимость усиления роли правового регулирования в преодолении коррупции. Самый действенный путь – совершенствование антикоррупционного законодательства и на его основе – правоприменительной практики.

Выявляя причинно-следственную обусловленность повышения эффективности преодоления коррупции посредством инноваций относительно антикоррупционного права, назрел вопрос институализации антикоррупционного права как комплексной отрасли путем осуществления следующих шагов:

Российское антикоррупционное законодательство складывалось на протяжении многих десятилетий. Основные его положения сформировались задолго до того, как стала актуальной проблема противодействия коррупции.

Прорывом в антикоррупционном законодательстве стали принятые в конце 2008 г. законы, которые существенно усилили правовую основу для противодействия коррупции, ее профилактики.

До момента принятия ФЗ-273 и двух федеральных законов, которыми внесены существенные изменения в целый ряд федеральных законов, лежала в той или иной форме правовая основа для борьбы с коррупционными проявлениями.

Рассматривая правовой аспект проблемы противодействия коррупции, необходимо отметить следующее. Потенциал антикоррупционного законодательства огромен, и то, что в отечественном законодательстве появился соответствующий федеральный закон, интегрировавший достижения различных отраслей права, это, безусловно, весьма значительно. Задача видится лишь в том, чтобы устранить некоторые нестыковки и огрехи для обеспечения качественного соблюдения нормативных предписаний всеми субъектами правоприменения.

В связи с развитием антикоррупционного законодательства в последние годы в нашей стране происходит осмысление устоявшихся правовых понятий и категорий, а также выявление новых процессов в исследовании различных базовых и отраслевых аспектов системы права.

Процесс усиления роли государства в государственном регулировании всех сторон жизнедеятельности общества приводит в определенной мере к размыванию границ между публичным и частным правом, к образованию комплексных правовых отраслей, в которых, например, нормы частного и публичного права теснейшим образом переплетаются (4).

Обращаясь к существу данной проблемы, следует отметить, что фактически все возможные случаи возникновения новых отраслей права могут быть сведены к двум основаниям (5):

1) распространение правовой регламентации на ту часть социальной действительности, которая ранее не была объектом правового регулирования;

2) отпочкование от одной или нескольких отраслей права взаимосвязанной совокупности норм (правовых институтов), приобретших качественно новые свойства.

При анализе таких суждений возникает вопрос: каким образом возникает и протекает процесс становления новых отраслей права, более того, когда и при каких условиях можно считать, что новая отрасль права действительно возникла.

Обсуждение наличия в системе права комплексных образований, началось с обоснования идеи о наличии основных и комплексных отраслей права, расположенных в системе права в разных классификационных плоскостях.

О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский(6), считали этот подход плодотворным с точки зрения практического применения для систематики действующего законодательства. Вместе с тем некоторые исследователи, например, Ю.К. Толстой, возражали против того, что комплексные отрасли могут входить в систему права (7), считая, что комплексным отраслям права, отводится лишь условное место в целях систематизации общепринятых норм и правил.

Против деления отраслей права на основные и комплексные выступал О.А. Красавчиков(8).

Процесс трансформации взглядов сторонников и противников комплексных отраслей права обеспечивался дальнейшим развитием юридической науки.

В частности, в пользу признания комплексных отраслей права выступил в последние годы С.С. Алексеев, придя к выводу, что использование категории комплексной отрасли права позволяет осветить механизм воздействия на систему права субъективного фактора - развития законодательства (9).

Субстратом комплексной отрасли права объективно являются общественные отношения, которые, хотя и регулируются нормами основных (первичных) отраслей права, но не принадлежат однозначно первичным отраслям, а обладают консолидирующим началом предметного свойства. То есть такие общественные отношения имеют двойственную природу, и именно это определяет возможность «удвоения» правовой структуры, их регулирующей. Примером комплексных правоотношений двойственной природы и являются антикоррупционные правоотношения.

Нормы, регулирующие эти правоотношения, принадлежат различным отраслям права и наряду с этим, что является объективным, объединяются в новую правовую общность – антикоррупционное право, которое не является механическим объединением разнопорядковых норм, а приобретает внутреннюю взаимосвязь, системность и интегративное качество.

В рамках новой правовой общности нормы первичных отраслей права получают новое содержание и глубинный смысл, а также начинают

функционировать с позиции принципов, категорий и понятий новой комплексной отрасли права – антикоррупционного права

Для антикоррупционного права имеет важное значение межотраслевое согласование, призванное помочь научно-теоретическому обоснованию места отрасли права в правовой системе России (10). Как справедливо утверждает известный российский ученый В.Ф. Яковлев (11), межотраслевое согласование должно носить конкретный характер и осуществляться на основе анализа комплекса юридических норм, регулирующих те или иные правовые отношения. При этом задача состоит не столько в устранении противоречий и нестыковок отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих смежные сферы деятельности, но, главное, в том, чтобы добиться взаимообусловленности и взаимосогласованности норм в ходе правоприменительной практики.

В настоящий момент в антикоррупционной сфере действуют немало правовых актов федерального уровня, регулирующих как гражданско-правовые, так и публично-правовые отношения. Поэтому возникает необходимость устранения несогласованности актов, принятых в разное время на разных уровнях различными нормотворческими органами, в целях оптимизации комплексного регулирования антикоррупционных отношений.

В связи с этим обратим внимание на то, что одним из вопросов правовой науки является вопрос соотношения системы законодательства и системы права.

Объективной основой отраслей права являются обособленные группы однородных общественных отношений, нуждающихся в специфических способах правового воздействия, и особых формах и методах правового регулирования, в частности, проблем преодоления коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества.

В ходе реализации антикоррупционных действий срабатывает фактор закономерности: организационно-управленческие, уголовно-правовые, налоговые, трудовые и др. отношения складываются в единое правовое пространство.

Следовательно, тесная взаимообусловленность и взаимосогласованность отраслей права, регламентирующих антикоррупционную деятельность, предполагает существование межотраслевых, комплексных нормативных актов, которые уже наличествуют как на федеральном, так и на региональном уровне.

Представляют ли такого рода акты механическое соединение норм и правил, имеющих комплексный характер? Безусловно, нет, так как комплексное право основывается на творческом подходе и правоприменительной практике. А это единство неправомерно без взаимопроникновения отраслей права, надежных критериев разграничения отраслевых и комплексных совокупностей юридических норм.

Следует отметить, что при разграничении отраслей права непосредственными критериями выступают юридические признаки. При этом

основные компоненты сложной структуры содержания характеризуются особыми приемами регулирования и принципами, общими положениями, пронизывающими сущность той или иной отрасли.

В частности, антикоррупционное право воплощается в своеобразных, присущих только данной отрасли, формах и методах правового регулирования. Его отраслевые методы, составляющие комплексный механизм правового воздействия и обеспечения, также основаны на двух элементарных началах — централизованном и диспозитивном регулировании. Последние в каждой отрасли в сочетании с совокупностью способов юридического воздействия (дозволениями, запретами, позитивным обязыванием) получают своеобразное выражение, что и сказывается прежде всего на правовом статусе субъектов — главной черте материнской (основной) отрасли с точки зрения свойственных ей форм и методов регулирования.

Отрасли права находятся в сложных системных взаимоотношениях, иерархически зависимых друг от друга. Известно, что правообразующими отраслями являются конституционное, административное, гражданское, уголовное, процессуальное право, которые регулируют базисные звенья общественных отношений.

С точки зрения общей теории права наряду с основными подразделениями, обособляющимися по видовым юридическим режимам, имеются образования **комплексного характера**. В их ряду стоит и **антикоррупционное право**. Оно, как комплексное образование, является не инкорпоративным собранием разноотраслевых норм, а выступает как юридически содержательное явление. Общим методологическим подходом является то, что правовые нормы в различном отображении юридической действительности имеют разноуровневый характер.

Непосредственным критерием разграничения отраслей права должны выступать, отмечает С.С. Алексеев (13), именно юридические признаки. Один из них — **метод** правового регулирования. Всю совокупность юридических черт отрасли можно охарактеризовать в целом как юридический режим.

Отраслевой режим отличается известной замкнутостью, своего рода суверенностью, он не применим к отношениям, лежащим за пределами отрасли. Поэтому важно в ходе правоприменительной практики выяснить, под эгиду какого юридического режима попадает конкретный жизненный случай. Так, С.В. Поленина если не поддерживает идею о существовании комплексных отраслей права, но вместе с тем считает реальным фактом наличие комплексных правовых институтов (14). Межотраслевые институты — наиболее распространенная разновидность комплексных правовых институтов. Они возникают на стыке смежных отраслей права, т.е. отраслей, обладающих известной общностью регулируемых ими отношений.

Как известно, в ходе эволюционного развития количество переходит в качество, происходит определенный скачок, в результате которого

появляются новые свойства, касающиеся **предмета, метода, принципов и механизма** правового регулирования определенной области общественных отношений. Для признания юридических норм отраслью права необходим особый вид общественных отношений, который в данных условиях объективно требует юридически своеобразной правовой регламентации, и прежде всего — регламентации при помощи особого метода. При этом возникает вопрос: обладает ли антикоррупционное право особым методом регулирования?

Что касается базовых отраслей права, здесь все просто: они обладают всеми присущими им признаками: структурными особенностями, юридическим своеобразием, наличием специфического предмета. Комплексные же отрасли — только частью этих признаков. Комплексные отрасли имеют лишь особый предмет, (рассматриваемый в иной плоскости, нежели предметы основных отраслей, и некоторые черты юридического своеобразия, а именно — самостоятельную область законодательства, некоторые единые принципы, положения, приемы регулирования. Однако у них нет главных черт юридического своеобразия — «своего» метода и механизма регулирования.

При рассмотрении вопроса институализации антикоррупционного права как комплексной отрасли права целесообразно остановиться на том, что характерными особенностями права являются, прежде всего, его нормативность, институционность и структурированность. Право представляет с этой точки зрения многоуровневую, иерархическую структуру, а приоритетное положение отрасли в системе права определяется тем, что она отражает и регулирует наиболее важные, относительно обособленные группы общественных отношений, играющих существенную роль в организации общественной жизни.

В свою очередь, обособленный комплекс правовых норм, являющихся отраслью права и регулирующих разновидность определенного вида общественных отношений, представляет собой правовой институт. При этом родственные институты могут образовывать подотрасль права.

Таким образом, формирование отдельных отраслей права происходит не произвольно, а в результате возникновения определенных отношений, регулирование которых осуществляется с помощью правовых норм (предмета) и особого регулятивного режима (метода). Другими словами, предмет и метод представляют собой необходимые условия отграничения одной отрасли права от другой. Если в научном мире возникает спор об образовании новой отрасли права, то существом такой дискуссии будет отделение предмета этой отрасли от смежных отраслей и выяснение особенностей приемов и способов воздействия на предмет регулирования.

В современной отечественной правовой науке, в правовой системе наряду с основными правовыми блоками, которые обособляются по юридическим режимам, выраженным в особых отраслевых методах, имеются образования комплексного характера, такие как, например, морское право,

банковское право, хозяйственное право, страховое право. Эти образования являются комплексными в том смысле, что нормы, в них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку» в основных отраслях (например, нормы морского права можно совершенно точно распределить по таким основным отраслям, как административное право, гражданское право, земельное право и т.д.).

Вместе с тем, в юридической науке до сих пор нет единого мнения по вопросам о роли и месте антикоррупционного права в российской правовой системе. В последние годы начался процесс обоснования теоретико-концептуального подхода к тому, что антикоррупционное законодательство — комплексная отрасль законодательства, объединяющая нормы различной отраслевой принадлежности при наличии самостоятельного предмета. А относительно метода правового регулирования допустимо согласиться с тем, что комплексная отрасль права содержательно привязана к методу той основной отрасли права, которая является для нее исходной как материнская матрица.

В настоящее время сложились два подхода в системе права: концепция удвоения структуры права и концепция одноплоскостной структуры права. Как утверждает доктрина, в правовой системе наряду с основными отраслями, обособленными по юридическим режимам, действуют образования комплексного характера. Правовые нормы, выступающие составными частями, остаются по своим исходным моментам в главной структуре, в основных отраслях, и на них распространяются общие положения соответствующих основных отраслей.

Во вторичную структуру они входят, оставаясь нормами, например, гражданского, трудового, уголовного, административного права и т.д. Действие на структуру права одновременно нескольких системообразующих факторов обуславливает наличие иерархии структур применительно к правовым образованиям.

Одни из сторонников второй теории полагают, что вторичные образования — это не комплексные отрасли, а комплексные правовые образования, а другие, признавая безусловную комплексность системы законодательства, считают невозможным существование в системе правовых отраслей комплексных образований.

И те, и другие признают наличие комплексных правовых норм в системе права и системе законодательства. Это объясняется тем, что практически невозможно выявить различия между такими понятиями, как комплексные отрасли и комплексные правовые образования. То же самое можно говорить о соотношении системы права и системы законодательства. Хотя между ними существуют определенные отличия, они не способны оказать существенного влияния на формирование отраслей права.

Очевидно, что из вышеизложенных двух подходов жизнеспособным является первый, признающий наличие вторичной, наслаивающейся на основные отрасли, структуры.

Несомненно, что для формирования комплексной отрасли права необходимо наличие комплексных правовых актов, регламентирующих целые сферы социальной жизни или их участки.

Применительно к антикоррупционному праву с целью совершенствования законодательства, повышения эффективности борьбы с коррупцией во всех сферах жизнедеятельности общества перспективным является консолидация основных законов, действующих в сфере регулирования антикоррупционной деятельности в России.

Издание единого закона путем консолидации имеющихся нескольких законов, безусловно, помогло бы более эффективной правоприменительной практике. Консолидация действующего антикоррупционного законодательства является необходимым условием для применения единых требований к функционированию антикоррупционного законодательства, а также поможет устранить существующее дублирование норм, которое иногда приводит к разнобразию их толкования. Принятие в перспективе – комплексного антикоррупционного закона станет очевидным подтверждением самостоятельности как антикоррупционного законодательства, так и антикоррупционного права, которое как комплексная отрасль права имеет свою систему, т.е. внутреннюю структуру и деление на определенные элементы, институты, каждый из которых отражает характер объективно складывающихся антикоррупционных отношений в обществе, является закономерным процессом.

Содержанием антикоррупционного права, т.е. предметом правового регулирования, является обособленная группа антикоррупционных отношений, отражающих объективные условия существования и развития антикоррупционного процесса и (или) антикоррупционной деятельности.

Антикоррупционным правовым нормам присущи следующие отличительные признаки:

1. Поскольку антикоррупционное право предназначено для установления и регулирования определенного вида общественных отношений, в которых основным участником является государство, эти отношения объективно требуют юридически своеобразной правовой регламентации, поэтому каждой норме права присуще качество общеобязательного правила: нормы антикоррупционного права обязательны для всех, кто является участником антикоррупционных отношений.
2. Нормы антикоррупционного права устанавливаются, а также охраняются от нарушения государством, осуществляющим контроль за соблюдением норм антикоррупционного права.
3. Нормы антикоррупционного права отличаются признаком формальной определенности. Они формулируют права субъектов антикоррупционной деятельности на конкретные виды дозволенных действий, а также обязанности, запреты и меры ответственности за их неисполнение или нарушение публичного порядка.

4. Нормы анткоррупционного права регулируют сложные общественно необходимые отношения. При этом каждая из норм анткоррупционного права является общеобязательным предписанием государства. Все нормы антикоррупционного права призваны регулировать общественные отношения в сфере антикоррупционной деятельности, пределы и формы государственного воздействия на антикоррупционные процессы.

Предметный подход и структурный анализ содержания норм антикоррупционного права является критерием построения системы институтов антикоррупционного права как объективно обусловленной структуры, состоящей из норм антикоррупционного права, объединенной в единый правоприменительный комплекс, согласованно регулирующий качественно однородный определенный вид общественных антикоррупционных отношений в сфере антикоррупционной деятельности.

Таким образом, правомерен вывод: антикоррупционное право является комплексной, существующей наряду с основными, отраслью права и занимает особое место в правовой системе России.

#### **Библиографический список**

1. Е.М.Бабосов. Дихотомия мироустройства в XXI веке и проблемы информационной безопасности. УДК 327.8
2. [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_32\\_12.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_32_12.htm)
3. <http://nextrus.ru/election-news/887-khod-konem-ili-molchaniye-glavnogo-patriota.html> .РИА FogNews.30.10.2012.
4. Громова О. В. К вопросу о формировании комплексных отраслей права. УДК 34. – С. 1-2.
5. См.: Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. N 3. С. 74.
6. См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. – С. 362 – 365.
7. См.: Толстой Ю.К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства//Правоведение. 1957. N 1. С. 42-45.
8. См.: Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права. Свердловск, 1961.;
9. Алексеев, С.С. Общетеоретические принципы исследования структуры права / С.С. Алексеев //Советское государство и право. – 1971. – № 3.
10. Фархутдинов И.З., Трапезников В.А.. Инвестиционное прав: Учеб-практ. пособие. – «Волтерксклувер», 2006.
11. См.: Яковлев В.Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая инетеграция как основные системы законодательства // Правоведение. 1975. №112. Устинков А.В., Козилев Е.Н. Проблемы правового противодействия коррупции в России // Право и безопасность. 2009. № 4. С. 85-91
13. См.: Алексеев С.С. Об отраслях советского права//Сов. гос. и право. 1972. N 3.
14. См.: Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права//Правоведение. 1975. N 3. С. 74