

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Коррупция в сфере государственного управления: понятие,  
причины, предупреждение»

Студент

Абрамова Д.А.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., Н.В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Современная коррупционная ситуация в сфере государственного управления.....	7
1.1 Понятие и признаки государственного управления.....	7
1.2 Тенденции развития законодательства о борьбе с коррупцией в сфере государственного управления.....	15
Глава 2 Понятие, признаки и виды коррупции .....	23
2.1 Понятие и признаки коррупции.....	23
2.2 Причины возникновения коррупции в сфере государственного управления .....	36
Глава 3 Механизм противодействия коррупции.....	44
3.1 Антикоррупционные нормативные правовые акты Российской Федерации.....	44
3.2 Методы профилактики и борьбы с коррупцией в системе государственного управления.....	53
3.3 Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной власти .....	62
Заключение .....	79
Список используемой литературы и источников .....	84

## Введение

Актуальность выбора темы магистерской диссертации можно обусловить тем, что коррупция — это явление, постоянно изменяющееся и распространенное во многих сферах деятельности. Кроме того, однозначного определения коррупции нет, т.к. они все оценочные и могут толковаться в нескольких значениях.

Причины коррупции — это пробелы в законодательстве, из-за существования которых субъекты правоотношений думают, что они смогут «обойти» закон. Следует сказать, что в России не используют политику «лобби», и отдельные субъекты считают возможным за какие-либо материальные блага достигнуть своей цели в продвижении своих интересов.

Актуальность изучения способов предупреждения коррупции подтверждается тем, что в последние годы было принято большое количество актов, которыми ужесточено наказание за коррупцию, ужесточены требования к государственным служащим в целях недопущения коррупционных нарушений, однако их количество растет.

Таким образом, коррупция является общепризнанной проблемой глобального характера, поражающей весь аппарат управления и, подрывающей, таким образом, доверие граждан к власти и государственному управлению.

Следовательно, необходимо постоянно осуществлять четкий государственный контроль за коррупцией, не допускать разрастания коррупции в аппарате государства, а также на региональном и муниципальном уровнях, внедрять новые способы, средства и методы борьбы с коррупцией, совершенствовать законодательство, посвященное борьбе с коррупцией, и, вероятно, ужесточать ответственность за совершение коррупционных нарушений.

При этом следует отметить достаточно высокий уровень коррупции в России, что подтверждается авторитетными исследованиями, в т.ч. международного характера. Из этого следует, что отечественное антикоррупционное законодательство не соответствует реалиям настоящего времени, обладает большим количеством пробелов, позволяющих государственным служащим избегать ответственности за совершение коррупционных нарушений, а также демонстрирует высокий уровень латентности коррупции в сфере государственного управления.

Все вышесказанное также подтверждает актуальность исследования особенностей коррупции в сфере государственного управления для того, чтобы можно было на основании изученного материала и выделенных правовых пробелов и коллизий предложить способы борьбы с коррупцией в сфере государственного управления России.

Цель исследования состоит в том, чтобы исследовать коррупцию в сфере государственного управления, проанализировать сущность коррупции, выделить проблемы, с которыми сталкивается правоприменитель при реализации государственной политики противодействия коррупции, предложить пути решения выделенных проблем.

Задачи исследования вытекают из цели, поставленной перед магистерской диссертацией и состоят в следующем:

- проанализировать современную ситуацию, сложившуюся в связи с существованием коррупции в сфере государственного управления;
- рассмотреть понятие, признаки и виды коррупции в сфере государственного управления;
- изучить основные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией в государственном управлении;
- выделить методы профилактики и борьбы с коррупцией в системе государственного управления Российской Федерации;

— рассмотреть особенности юридической ответственности, применяемой за совершение коррупционных правонарушений в системе государственной власти Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления России по поводу причин возникновения и развития коррупции среди государственных служащих, а также средства, способы и методы борьбы с коррупцией в сфере государственного управления России.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты международного, федерального и регионального уровней, закрепляющие общие положения о коррупции в сфере государственного управления и способы преодоления коррупции, а также теоретические разработки ученых, изучающих проблему коррупции в сфере государственного управления как в масштабах России, так и применительно к мировой практике борьбы с коррупцией.

Методологическую основу написания научной работы составили такие методы как историко-правовой, сравнительного правоведения, анализ, синтез, индукция, дедукция, формально-юридический, статистический.

Источниковой основой диссертации послужили нормативные правовые акты международного уровня – Конвенции по вопросам противодействия коррупции, федеральное и региональное законодательство России по вопросам регулирования борьбы с коррупцией, ее предотвращению. Кроме того, автором были исследованы монографии, публицистические статьи, статистические данные по вопросам возникновения и развития коррупции, а также исследования по вопросам профилактики и недопущения разрастания коррупции в мире и России в частности. Также была проанализирована судебная практика по вопросам наказания государственных служащих за совершение коррупционных нарушений.

Степень разработанности темы в рамках исследования вопросов, связанных с противодействием коррупции следует отметить, что

исследователи с завидной регулярностью публикуют материалы, посвященные анализу коррупции, выделяют проблемы и предлагают пути решения. При этом практически все исследования, посвященные вопросам коррупции, исследуют какое-либо одно направление или одну проблему, и, следовательно, комплексное исследование коррупции – ее понятия, причин и способов предупреждения отсутствует.

Научная новизна работы состоит в том, что изучены нормы международного и российского права, касающиеся вопросов правового регулирования коррупции в сфере государственного управления, выявлены проблемы правового регулирования, предложены пути их решения через внесение изменений в действующее законодательство.

Структура магистерской диссертации обусловлена поставленными целью и задачами. Работа состоит из введения, в котором обоснована актуальность выбора темы, цели и задачи исследования; основной части – трех глав, разделенных на параграфы, в которых последовательно раскрыты основные аспекты исследуемой темы, выделены проблемы, предложены пути их решения; заключения, в котором скомпилированы основные выводы по проведенной работе; списка использованной литературы.

# **Глава 1 Современная коррупционная ситуация в сфере государственного управления**

## **1.1 Понятие и признаки государственного управления**

Современная теория государства и права указывает, что в структурном плане государство предстает как разветвленная сеть учреждений и организаций, олицетворяющих три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. [43] Соответственно, как и любая другая структура, государство должно обладать системой управления, которая позволяет реализовывать основные функции, возложенные на государство.

При этом понятие государственного управления не трактуется единообразно. Каждый ученый, занимающийся изучением проблемы государственного управления, формирует свой собственный подход к его понятию, содержанию и признакам.

В теоретических исследованиях указывается, что государственное управление может пониматься исходя из трех позиций: правовой, политической и управленческой. Раскроем их подробнее.

Например, согласно мнению А. С. Задорожного, «государственное управление - это вид управленческой деятельности для реализации единой государственной власти». [24, с.8] Как пишет А.С. Задорожный, государственное управление немислимо без использования политического менеджмента, которые образуют внешнюю и внутреннюю составляющую деятельность по управлению государством. Он указывает, что «по своей структуре государственно-политическое управление включает в себя два процесса: во-первых, регулирование коллективных ресурсов общества и, во-вторых, целенаправленное руководство людьми, поддержание определенного институционального порядка общения между ними». [24, с. 14]

Управленческое понимание государственного управления состоит в том, что оно осуществляется, согласно разным авторам, либо органами

законодательной, либо исполнительной, или же совместно указанными органами власти. В данном случае широкое понимание государственного управления состоит в его осуществлении государством всеми органами власти, а узкое понимание государственного управления состоит в управлении государством только органами исполнительной власти. [49, с. 11]

С другой точки зрения государственное управление определяется как «подзаконная, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и практического руководства экономической, административно-политической и социально-культурной сферами жизни общества, когда оказывается целенаправленное воздействие со стороны субъекта управления на управляемый объект с использованием имеющихся ресурсов, форм и методов».[44]

Ограничение государственного управления лишь деятельностью органов исполнительной власти по реализации норм законодательства вряд ли можно считать оправданным. И законодательная, и судебная власть реализуют функции управления, поскольку и та, и другая существуют для упорядочивания внутренней системы, которой является государство. Статьей 10 Конституции РФ предусмотрено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную. Система органов исполнительной власти не может функционировать при отсутствии законодательной базы. Ведь деятельность исполнительных органов основана на реализации правовых норм, при их отсутствии возникает вопрос о целесообразности функционирования этой ветви власти. Деятельность судебных органов направлена на разрешение внутрисистемных противоречий, в данном случае можно говорить о властном воздействии субъекта управления на объекты управления с целью согласования их воли и устранения противоречий. Функционируя совместно, все три ветви государственной власти образуют единый, целостный аппарат, реализующий государственное управление в полном объеме.



Государственное управление, исходя из его понятия, должно обладать рядом существенных признаков, характеризующих его сущность.

Государственное управление должно обладать таким признаком как качество. Качество государственного управления означает, что управление соответствует целям деятельности государственных служащих.

В литературе указывается, что в качестве универсальных ценностей качества государственного управления следует признавать прозрачность государственной власти – доступность информации о ней для граждан, а также подотчетность – т. е. наличие института контроля за государственной властью и выполняемыми действиями.

Мнения ученых по поводу статуса учреждений (органов) государства как о субъекте права разнятся.

Так, существует мнение о том, что государственное учреждение не может быть субъектом права в силу того, что это просто продолжение юридической сущности государства. Правовое положение учреждений (органов) определяется той компетенцией, которой их наделило государство для реализации своей правоспособности. [38] Так же между государством и учреждениями (органами) невозможны отношения представительства, поскольку фактически они являются одним субъектом. [76]

Для государственного управления как формы деятельности характерно обязательное осуществление правотворческой деятельности.

Государственное управление осуществляется согласно принципу иерархичности: уполномоченные органы исполнительной власти создаются на уровне Российской Федерации, подчиненных им органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, являющегося самостоятельной формой управления на местном уровне, но фактически входящей в систему органов управления государством.

Необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное

использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка.

Деятельность органов исполнительной власти по осуществлению государственного управления должна быть основана на законе – соответствовать принятому законодательству федерального и регионального уровней, осуществляться в пределах установленных полномочий.

Государственному управлению свойственно наличие принципа организационности, т. е. «многообразие организационных форм, совокупность которых обеспечивает целенаправленное, устойчивое функционирование всего управленческого механизма. Организационная деятельность органов государственного управления включает исполнение как внешних, так и внутренних административных функций». [8]

Таким образом, для целей настоящего исследования предлагаю под государственным управлением понимать «вид управленческой деятельности органов исполнительной власти, осуществляемый в целях организации системы управления внешними и внутренними процессами, происходящими в государстве, основанная на принципах законности, подчиненности и иерархичности».

Для государственного управления актуальной является проблема коррупции, признаваемая как на международном, так и на внутригосударственном уровне. Немаловажно, что коррупция в системе государственного управления это не новое явление, а давно существующее, характерное для абсолютно любой формы правления и организации власти.

На международном уровне термин «коррупция» применяется относительно к государственным служащим, т. е. субъектам исполнительной власти, нужно отметить, что система государственного управления, в которой они осуществляют свою деятельность, поражена коррупцией.

В разные исторические периоды коррупция в сфере государственного управления осуществлялась по-разному, но, преимущественно, это было

предоставление различных выгод на незаконном основании за получение имущественного вознаграждения. При этом в дальнейшем, в некоторых странах демократической формы правления некоторые формы поведения, которые в России именуют коррупционными, облекли в форму «лоббизма», или, более новый вид – «public relations», при которых прежде всего не происходит явного нарушения законодательства, и которые не являются преступными, подрывающими уважение к власти и органам государства. Для российского законодательства институт лоббирования интересов не является общепризнанным, и в некоторых источниках указывается, что лоббизм есть форма проявления коррупции, сросшаяся с ней и существующая в России. [10] При этом следует отметить, что не все приравнивают лоббизм к коррупции, указывая, что он обладает и положительными сторонами, в частности, позволяет реализовать те интересы, которые не могли быть приняты иным путем. [10] Однако для России проблема срастания лоббизма и коррупции в настоящее время остается актуальной.

Коррупция в сфере государственного управления может быть разделена на два вида: коррупция в аппарате управления, т. е. среди рядовых государственных служащих, и коррупция в высших эшелонах власти, т. е. среди непосредственно высших руководящих лиц. При этом оба вида коррупции являются высоко латентными.

Немаловажно, что для национальной безопасности России коррупция это одна из наиболее опасных угроз, существование которой не отрицается на всех уровнях власти и неоднократно подчеркивалось Президентом РФ. Опасность коррупции для безопасности страны проявляется прежде всего в том, что политическая обстановка в стране становится нестабильной, граждане не признают авторитет власти, не уважают государственных служащих.

В теории подчеркивается, что коррупция «ограничивает конституционные права и свободы граждан, уничтожает духовные,

моральные и общественные ценности, затрудняет контроль со стороны гражданского общества за деятельностью государственного аппарата». [9]

В рамках настоящей диссертации нами будут раскрыты особенности коррупции в сфере исполнительной власти, поскольку именно данную ветвь власти мы полагаем основной в осуществлении государственного управления, и наиболее подверженной коррупции.

Специалисты, занимающиеся исследованием проблем, связанных с коррупцией, отмечают, что ее уровень в государстве зависит от большого количества факторов не только правового, но и экономического характера. И если с правовыми факторами все достаточно понятно – это несовершенство правовой базы, ее формулировок, наличие правовых пробелов и коллизий, то с экономическими факторами дело обстоит несколько сложнее. Среди основных экономических факторов коррупции выделяются структура экономики, уровень благосостояния граждан, степень социального неравенства.

Функционирование системы исполнительной власти обеспечивается благодаря государственным гражданским служащим – должностным лицам, исполняющим возложенные на них обязанности. В Российском законодательстве для государственных гражданских служащих предусмотрено наличие специальных требований к поведению, предоставлению обязательной ежегодной отчетности о доходах, расходах, иных обязательствах имущественного характера в отношении себя и членов своей семьи, что осуществляется, разумеется, в целях осуществления контроля их коррупционной деятельности.

Исследователи указывают, что «коррупция возникает тогда, когда должностное лицо, выходя за установленные пределы и нарушая нормативную регламентацию своих должностных полномочий и прав, распределяет и использует ресурсы структуры не для реализации ее функций и задач, а в целях личной или групповой выгоды». [46]

Исполнительная власть является публичной властью, и делится на две группы должностей – политические публичные должности и публичные административные должности. К числу публичных политических должностей относят те должности, занимая которые субъект имеет право на принятие политически важных решений. Прежде всего это избираемые должностные лица и политики, назначаемые на должности по итогам народного голосования или внутренних выборов органа власти. К должностям публично-административным следует относить те, что занимаются по конкурсу. Лица, замещающие данные должности не обладают правом на выработку государственной политики. При этом обе группы должностей подвержены влиянию коррупции, поскольку именно в сфере исполнительной власти находится управление всеми видами ресурсов, в т. ч. информационными, экономическими, кадровыми и прочим. Именно сфера исполнительной власти в наибольшей степени взаимодействует с физическими и юридическими лицами.

В некоторых исследованиях указывается, что основной причиной коррупции в сфере исполнительной власти является «механизм подбора кадров», [37] что подтверждается существованием тенденции nepoтизма, которая не используется, например, в сфере судебной власти.

В литературе, посвященной исследованию вопросов противодействия коррупции в сфере государственного управления, предлагается использовать положительный опыт зарубежных стран. Во-первых, это назначение на должности гражданской службы лиц с безупречной репутацией, которые уже доказали свой профессионализм, а также не имеют нареканий с мест работы на предыдущих должностях, а также у которых отсутствуют родственные связи с лицами, занимающими иные должности в системе органов исполнительной власти России.

Во-вторых, предлагается провести деполитизацию деятельности публичных должностных лиц. [46]

Однако следует заметить, что российское антикоррупционное законодательство подобные способы частично предусматривает. Например, относительно наличия родственных связей, существует такой термин как «конфликт интересов», закрепленный в Федеральном законе от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Конфликт интересов, согласно ст. 10 данного закона это «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)». [74]

Следует сказать, что система органов исполнительной власти не всегда четко следует данному правилу, допуская конфликт интересов.

Считаю что для улучшения ситуации в сфере борьбы с коррупцией в государственном управлении необходимо ввести прямой законодательный запрет на замещение должностей гражданской службы прямыми родственниками. Данное положение следует внести в Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" не в контексте конфликта интересов, а в части прямого запрета на замещение должностей государственной гражданской службы в случаях, когда прямой родственник кандидата замещает любую должность в органе государственной власти.

В первом параграфе первой главы магистерской диссертации было рассмотрено понятие государственного управления, его основные признаки, а также охарактеризована ситуация, складывающаяся в настоящее время с коррупционной обстановкой в сфере государственного управления. На основании изученного материала было предложено определение государственного управления, которое, по мнению диссертанта, отражает его сущность и важнейшие признаки. Кроме того, на основании теоретических источников были рассмотрены основные причины возникновения коррупции

в сфере государственного управления. Основываясь на теоретических разработках специалистов административного права, были охарактеризованы основные причины возникновения коррупции в сфере государственного управления, рассмотрены способы борьбы с коррупцией в сфере государственного управления, предложены некоторые средства борьбы с коррупцией.

## **1.2 Тенденции развития законодательства о борьбе с коррупцией в сфере государственного управления**

В зарубежных странах коррупцию отчасти заменяет институт лоббирования, который в России официально не признан. Так, в Великобритании под лоббированием понимают такой способ оказания давления на парламентариев посредством личного или письменного обращения объединений граждан, юридических лиц для того, чтобы добиться принятия или наоборот отклонения какого-либо законопроекта, или же назначение на должность государственной службы определенного лица.[15]

При этом в других странах, например в США, где лоббизм официально признан, система лобби может продвигать интересы представляемой группы даже посредством проведения подкупа.

Отечественное законодательство, как уже говорилось, правовой основы для осуществления лоббизма в т. ч. в органах исполнительной власти не предусматривает, и не использует данное понятие в нормативных правовых актах и подзаконных актах. Следовательно, любая попытка лица (группы лиц) претворить в жизнь важные для них интересы посредством, например, дачи вознаграждения или обещания иных материальных или нематериальных благ должностному лицу является коррупционным преступлением. В России неоднократно принимались попытки легализовать институт лобби, облечь его в законодательную форму, но все попытки были неудачны.

Говоря об историческом аспекте развития коррупции в России нельзя не рассмотреть и общемировые тенденции развития данного института, его первопричины. Изучение данного аспекта позволит сформировать целостное представление о коррупции как планомерно развивающемся явлении, характерном не только для России, но и для всех государств современного мира.

Авторы, рассматривающие историческое развитие коррупционных отношений в государстве, указывают, что они были характерны еще для древнего общества.

При этом для законодательства Руси IX-X вв. и в дальнейшем еще длительный период времени характерно полное отсутствие уголовных наказаний для участников коррупционных отношений, следовательно, государство не считало такое в современном понимании противозаконное поведение противозаконным, возводя его в разряд нормальных отношений между представителями власти и народом.

В дальнейшем ситуация практически не менялась, поскольку коррупционные правонарушения достаточно высоколатентны, и обе стороны не стремятся афишировать факт коррупционных действий.

Рассмотрим исторические аспекты развития законодательства о коррупции в сфере государственного управления в России начиная со времен распада СССР по наши дни, поскольку именно данный период является наиболее показательным в рассматриваемом вопросе.

Одной из первых попыток в ограничении коррупции в сфере государственного управления следует признать Постановление Президиума ВС РСФСР от 17.07.1990 "О порядке применения Временного положения об обеспечении деятельности народных депутатов РСФСР", [52] которым отменялось значительное число ранее существовавших привилегий.

Затем, в 1992 году, был принят Указ Президента РФ от 04.04.1992 N 361 "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы", [68] который предписывал чиновникам обязанность предоставлять декларации о



доходах и имуществе. Однако в полной мере он не реализовался до 1997 года, именно тогда государственные служащие всех уровней власти подали первые декларации о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Следует отметить, что с 1992 года государственным служащим запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, [45] но до настоящего времени данная норма закона всячески обходится ими и, фактически, не соблюдается, что является очевидным нарушением антикоррупционного законодательства.

В 1990-х годах российское законодательство стремительно обновляется всеми видами нормативных правовых актов. Так, принимаются новые федеральные законы, кодексы, указы Президента и др. В антикоррупционном законодательстве немаловажную роль играет вступивший в действие с 01 января 1997 года Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.07.1996 года № 63-ФЗ (далее по тексту УК РФ). В УК РФ было внесено несколько статей антикоррупционного характера. Это, прежде всего, злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ) и ряд других. Однако полагаю, что нельзя признать полным, поскольку остается вне поля зрения УК РФ еще множество действий, подпадающих под коррупционные, но, тем не менее, не наказуемые. Также ряд статей УК РФ относительно коррупционной составляющей является материальными, например, незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 298 УК РФ), которое наказывается только в случаях, если должностное лицо, которому закон официально запрещает заниматься предпринимательской деятельностью, оказывает покровительство или предоставляет иные льготы для своей организации.

В дальнейший период, вплоть до 2008 года, российское законодательство относительно борьбы с коррупцией следует назвать бессистемным, и, в некоторой части, непоследовательным, обладающим большим количеством пробелов.

Только в 2008 году было принято несколько нормативных правовых актов в области борьбы с коррупцией, среди которых следует отметить Указ Президента РФ от 19.05.2008 N 815 "О мерах по противодействию коррупции", в котором указывается на создание нового совещательного органа при Президенте РФ – Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Следует отметить, что наименование данного указа с его содержанием не совпадает, поскольку он содержит в себе единственную меру по противодействию коррупции – образование совещательного органа, который занимается только разработкой стратегии по борьбе с коррупцией.

Необходимо выделить также и Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", в котором установлены основные принципы противодействия коррупции, основы ее предупреждения и профилактики, способы минимизации последствий коррупции и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Таким образом очевидно, что именно в 2008 году были приняты два наиболее значимых акта в системе современного законодательства о борьбе с коррупцией. Следовательно, на официальном уровне была признана проблема коррупции, ее масштабность, необходимость разработки способов и методов борьбы с коррупцией, приоритеты государственной политики в области антикоррупционной деятельности.

Немаловажно, что в 2008 году был принят также Национальный план противодействия коррупции, [45] который является основным документом по борьбе с коррупцией. Он принимается на краткосрочную перспективу – 2-3 года, и регулярно обновляется. В настоящее время действует Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы", [73] а новый план по состоянию на 28.02.2021г. еще не принят.

Полагаю, что именно краткосрочные планы противодействия коррупции следует признать наиболее оптимальными, поскольку они не

растянуты во времени, могут быть оперативно скорректированы и, теоретически, цели, поставленные в них, должны быть достижимы.

Для дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства, в 2009 году был принят Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором установлено, что нормативные правовые акты и их проекты должны проходить антикоррупционную экспертизу. Однако, данный закон регулирует отношения по антикоррупционной экспертизе только принимаемых после его вступления в силу законов, оставляя таким образом позади все прочие акты, принятые с 1992 года, в которых, несомненно, присутствует и коррупционная составляющая.

Кроме того, в 2010 году Президент РФ издал Указ от 13.04.2010 N 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы", [71] в котором нашли отражение основные принципы и направления деятельности реализации стратегии противодействия коррупции в РФ. Следует отметить, что именно с 2008 года произошел значительный скачок развития законодательства о борьбе с коррупцией, было принято значительное количество нормативных и подзаконных актов в данной сфере. Но следует отметить, что, не смотря на обилие актов нормативно-правового регулирования вопросов коррупции, ситуация в данной сфере улучшилась незначительно. Так, по-прежнему остается открытым вопрос о качествах данных актов, о наличии в них пробелов, мертвых норм и иных спорных аспектов. Немаловажно, что нельзя признать, что каждый чиновник или государственный служащий в полной мере соблюдает все требования антикоррупционного законодательства, которые относятся, в том числе и к членам их семей. При этом абсолютное большинство уголовных санкций за коррупционные преступления предусматривают альтернативные наказания, и являются преступлениями небольшой или средней тяжести, что, на мой

взгляд, не соответствует реальной тяжести данных деяний, которые роняют престиж и авторитет государственной власти, понижают уровень доверия граждан к власти, мешают нормальному развитию экономических, социальных и политических отношений.

Однако законодательство России о борьбе с коррупцией основывается на значительном количестве международных договоров, соглашений и конвенций, посвященных вопросам противодействия коррупции в мире. Так, прежде всего, следует указать, что Россия является участницей Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года и ряда других соглашений.

В целом тенденции развития отечественного законодательства о борьбе с коррупцией последних лет следует относить к административно-правовой плоскости, поскольку практически все средства, применяемые в борьбе с коррупцией в системе государственной гражданской службы, состоят в применении запретов и ограничений для государственных гражданских служащих.

Следует согласиться с мнением о том, что важность и необходимость борьбы с коррупцией для России важна в настоящее время, поскольку сейчас происходит «переходный период, характеризующийся политической нестабильностью, отсталостью и несовершенством законодательства, неэффективной деятельностью органов государственной власти, слабостью институтов гражданского общества, неразвитой политической культурой и правовым нигилизмом граждан, отсутствием сильных демократических традиций».[42] Соглашаясь с данным мнением, хотелось бы отметить, что не смотря на стремление законодателя ужесточить ответственность за коррупцию, пресечь попытки совершения коррупционных действий, эффективность механизма борьбы с коррупцией в настоящее время остается достаточно низкой. Об этом свидетельствует, прежде всего, всемирный

индекс восприятия коррупции. По итогам 2019 года Россия получила 28 баллов из 100, [2] что свидетельствует о высоком уровне коррупции. Несмотря на то, что данный рейтинг не является единственным показателем коррупционности в стране, следует признать его важность и информативность. Специалистами ежегодно проводится работа по оценке уровня коррупции в странах, разрабатываются системы, которые позволяют наиболее точно определять уровень коррупции в стране и мире, соответственно, данные, приводимые в данном рейтинге являются наиболее достоверными и объективными.

Кроме того, в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному собранию делается акцент на коррупции, на важность борьбы с ней. В законодательство о противодействии коррупции регулярно вносятся изменения и дополнения в части совершенствования средств и методов борьбы с коррупцией, установлении дополнительных запретов и ограничений.

Таким образом следует отметить, что за период с 1992 года по настоящее время законодательство о коррупции хоть и развивалось достаточно интенсивно, в настоящее время оно не в полной мере отвечает всем тенденциям мировой практики борьбы с коррупцией, изобилует пробелами законодательства, а также не способствует снижению уровня коррупции в государстве.

Второй параграф первой главы магистерской диссертации был посвящен изучению основных исторических аспектов развития законодательства о борьбе с коррупцией. Были рассмотрены основные исторические этапы становления и развития законодательства о борьбе с коррупцией. Также был приведен обзор преемственности средств и методов борьбы с коррупцией в законодательстве России.

Основываясь на изученном материале, необходимо отметить, что законодательство о борьбе с коррупцией в России несмотря на исторически давностное существование, интенсивно развиваться начало только в XXI

веке, когда проблемы коррупции были официально признаны высшими органами власти. Именно в 2000-х годах произошел бурный скачок развития антикоррупционного законодательства, стали разрабатываться основные программы по борьбе с коррупцией, ужесточаться контроль за деятельностью государственных гражданских служащих.

Таким образом, первая глава магистерской диссертации была посвящена изучению терминологической составляющей государственного управления, его признаков, видов и многообразия понятий. Основываясь на исследованиях, посвященных государственному управлению было сформулировано понятие государственного управления, которое отражает все основополагающие признаки государственного управления и отражает его сущность.

Также в настоящей главе были изучены исторические аспекты развития коррупционных отношений в сфере государственного управления в России, рассмотрена система нормативных правовых актов, принимаемых для борьбы с коррупцией в сфере государственного управления.

## **Глава 2 Понятие, признаки и виды коррупции**

### **2.1 Понятие и признаки коррупции**

Коррупция, как и любое другое явление, трактуется в двух смыслах – широком и узком. При этом отдельными специалистами указывается на то, что широкое понимание коррупции необходимо связывать с общественными отношениями как первопричиной любого явления.

Понятие «коррупция» используется не только в российском праве, но также и в международных нормативных правовых актах, поскольку коррупция является глобальной проблемой, существующей в каждой стране. При этом дефиниции коррупции, используемые в отечественном и международном законодательстве, не являются идентичными.

Исторически, в российском праве термин «коррупция» появился в 1913 году благодаря А. Я. Эстрину. В научной литературе указывается, что А. Я. Эстрин указал, что коррупция это «подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, общественных и политических деятелей». [17]

Следует отметить, что с тех времен практически не изменился подход к пониманию коррупции. В настоящее время единый понятийный аппарат коррупции не выработан и не согласован. Существующее легальное определение коррупции в российском праве вызывает некоторые вопросы, поскольку обладает существенными недостатками. На международном уровне в связи с существованием множества нормативных актов различного уровня коррупция зачастую смешивается со взяточничеством, и проявляется только в сфере управленческих отношений внутригосударственного или международного уровня.

При этом следует отметить, что неверным является подход, согласно которому коррупция в разных странах всегда выражается одинаково, имеет одинаковые причины возникновения и последствия совершения. Для каждой

страны характерен свой набор признаков, которые характеризуют коррупцию, причин ее возникновения, а также последствий совершения коррупционных преступлений. Не следует отрицать, что общие черты коррупции, причин ее возникновения и последствий в разных странах перекликаются, но все же определенные особенности есть в каждой стране.

Рассмотрим понятие коррупции. Так, согласно п. «а», «б» ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее по тексту ФЗ № 273), «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 или же от имени или в интересах юридического лица». [74]

Говоря о дефинициях важно отметить, что в первую очередь из нее должны быть понятны признаки определяемого явления или предмета. Специалисты указывают, что в случаях, когда дается попытка определить предмет или явление с учетом в том числе его второстепенных признаков, то это порождает большое количество вариантов терминов, избыточность понятийного аппарата, что естественно затрудняет уяснение понятия, делает его громоздким и сложным для восприятия. В первую очередь, чтобы этого избежать, законодатель должен исключать из терминов, содержащихся в нормативных правовых актах второстепенные признаки, производные признаки или явления. В этом плане определение коррупции, данное в ФЗ № 273, не соответствует теории юридической техники. Прежде всего, представленное законодателем определение коррупции изобилует терминами: все противоправные деяния, чтобы признаваться коррупционными, должны совершаться для получения выгоды в форме



денежных средств, ценностей, иного рода имущества. Если рассматривать это определение с точки зрения гражданского законодательства, то имущество — это вещи, в т. ч. деньги в наличной и безналичной форме, бездокументарные и документарные ценные бумаги, а также имущественные права. В связи с этим, указание в понятии коррупции имущества, денег и прочего следует считать нецелесообразным, поскольку это создает излишний объем определения.

Специалистами указывается, что, формулируя юридические термины, «следует избегать явности, двусмысленности, неточности и синонимичности». [27] В случае с понятием коррупции данные правила законодателем не соблюдены.

Еще одним недостатком формулировки термина «коррупция» является использование термина «законный интерес». Данный термин с некоторыми изменениями используется в других нормативных правовых актах — например, в ст. 13 части первой ГК РФ указан термин «охраняемый законом интерес». Соответственно при анализе законодательства возникает вопрос, насколько соотносятся между собой термины «законный интерес» и «охраняемый законом интерес». Значение термина «законный интерес», употребляемого при определении коррупции, в тексте определения или в тексте закона не раскрывается, хотя следует отметить, что это необходимо.

Согласно правилам юридической техники, правовая дефиниция должна отражать все свои характерные черты. Ее содержание должно быть четко зафиксированным. В случаях, когда данное правило нарушается либо в сторону чрезмерно большого перечисления второстепенных признаков или же напротив, отражает слишком малое количество признаков термина, то страдает качество определения. Термины должны использоваться аналогично тому, как они понимаются в других отраслях права, т. е. единообразно. При определении термина «коррупция» используется такой признак как получение имущественных выгод и использование своего служебного (должностного) положения. При этом данный термин в уголовном праве

понимается как использование должностным лицом своих полномочий вопреки интересам службы как из корыстной, так и из личной заинтересованности. Из этого следует, что предмет коррупции — это не только имущество, но и любые неимущественные блага, например, продвижение по службе. Соответственно, понятие коррупции, приведенное в законе, нуждается в уточнении в связи с нарушением правил юридической техники.

Коррупция выступает как сложное социальное явление, которое может проявляться как очевидно, так и скрытно. Все трактовки коррупции позволяют продемонстрировать сложность системы ее признаков. При этом легальное понятие коррупции, указанное в ФЗ № 218 достаточно обширно, и перечисляет максимально возможное количество коррупционных правонарушений. Следует сказать, что для коррупции характерно наличие конфликта между действиями должностного лица и интересами его работодателя-государства, или же конфликт между интересами и действиями выборного лица и обществом.

Теоретики предлагают собственно сформулированные определения коррупции. Приведем несколько примеров.

«Коррупция это преступная деятельность, состоящая в использовании должностными лицами своих властных полномочий для личного обогащения». [75]

Согласно другой точке зрения, коррупция это «социально-правовое, криминологическое явление, которое охватывает совокупность общественно-опасных деяний, криминализированных и не криминализированных, но являющихся преступными в общемировом понимании. [41]

Согласно воззрениям П.А. Чебоксарова, коррупция — это «совокупность негативных явлений, происходящих в обществе и государстве, которые состоят в том, что должностные лица явно пренебрегают моральными нормами из-за корыстных намерений или личной

заинтересованности, против интересов государства, органов власти или местного самоуправления». [78]

Согласно воззрениям А. В. Кузьмина, коррупцию можно понимать в двух смыслах – узком и широком. Так, широкое понимание подразумевает подкуп во всех сферах власти и государственного управления, а также все должностные преступления корыстной направленности. [36]

Узкое понимание коррупции состоит в разновидности и иных вариациях подкупа.

Другие авторы указывают, что в общем смысле коррупция — это злоупотребление делегированной государственной властью и использование должностного (служебного) положения в корыстных целях. [12]

Коррупция в сфере государственного управления имеет свои характерные признаки. Прежде всего, она совершается должностным лицом, в компетенцию которого входит принятие ключевых решений в какой-либо сфере и лицом (физическим или юридическим), которое заинтересовано в том, чтобы в его пользу, возможно, с нарушением закона было принято определенное решение. Таким образом налицо должен быть взаимный интерес между двумя сторонами коррупционного правоотношения. При этом действие совершается в нарушение установленного законом порядка принятия решений или за предоставление государственному служащему имущественного или неимущественного блага.

В международном праве понятие коррупции дифференцируется в зависимости от того, какой способ выбран для определения коррупции: описательный или перечневый.

В различных нормативных актах международного уровня, посвященных коррупции, приводятся различные ее определения. При этом даже на международном уровне не могут прийти к единому пониманию коррупции как преступной формы деятельности. Приведем несколько примеров.

Так, некоторые авторы склоняются к тому, что несмотря на то, что в «Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» (2000 год) и не содержится определения коррупции, тем не менее, в ней последовательно перечислены все ее родовые признаки.

При этом следует полагать, что данное утверждение достаточно смело, и фактически, обоснованно в силу ряда причин. Например, напрямую термин «коррупция» в указанной Конвенции не употребляется. Любые незаконные действия, подразумевающие коррупцию, согласно ее нормам, должны исходить от должностных лиц публичных органов власти государств.

Согласно смыслу рассматриваемой Конвенции, в качестве предмета коррупции могут выступать абсолютно любые выгоды, охватываемые понятием «неправомерного преимущества». [31]

В рамках другого международного нормативного правового акта - Декларации Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях от 16 декабря 1996 года, термины «коррупция» и «взяточничество» употребляются совместно. При этом указанная Декларация, раскрывая сущность и виды взяточничества умалчивает об аналогичных категориях термина «коррупция», не указывая на значение данной дефиниции или источник, в котором содержится понятие коррупции. Таким образом можно предположить, что указанные термины в рамках рассматриваемой Декларации являются синонимами.

В рамках Совета Европы в 1999 году была принята "Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию", которая, также не раскрывая сущности употребляемого термина коррупции указывает на его признак: общественную опасность, закрепляя и провозглашая угрозу верховенству закона, «демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости,

препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества».

[30]

Таким образом следует констатировать, что и в международном законодательстве не существует унифицированного подхода к определению коррупции.

Следовательно, можно отметить, что в международном праве под коррупцией понимают злоупотребление государственной властью для получения личных выгод.

Из совокупного анализа рассмотренных выше международных нормативных правовых актов следует, что коррупция — это общее понятие для отдельных видов противозаконных деяний: взяточничество, присвоение публичных средств, незаконный протекционизм, хищение государственной собственности, использование должностного положения наличие конфликта интересов.

Проанализировав понятие коррупции, постараемся выделить ее основные признаки.

Так, к числу признаков коррупции, содержащихся в проанализированных нормативных правовых актах различного уровня, а также теоретических и прикладных исследований, следует относить следующие:

— общественная опасность. Указанный признак подразумевает, что совершение коррупционных деяний может причинить вред обществу, демократическим институтам, экономическим взаимоотношениям, конкуренции и проч. Данный признак является первичным и важнейшим для характеристики коррупции как деяния;

— коррупция характерна для публичного и для частного сектора общественных отношений. Таким образом, несмотря на то, что большинство актов исходят из того, что хотя коррупция и совершается должностными

лицами органов государственного управления, судебной системы, также может совершаться и частными лицами коммерческих организаций, и простыми гражданами;

— в качестве предмета коррупции следует указать имущественную выгоду – денежные средства, иное имущество, в т. ч. движимое и недвижимое, и, кроме того, неимущественные блага. Все их объединяет то, что получают они исключительно на неправомерной основе;

— в качестве субъекта коррупции выступают физические и юридические лица, являющиеся гражданами или резидентами страны, а также иностранцы, лица без гражданства, должностные лица органов власти и управления или иных государственных структур. При этом указанные лица используют свое действительное или предполагаемое влияние, благодаря которому они могут влиять прямо или косвенно, на развитие тех или иных событий, принятие или непринятие необходимых решений и др.;

— коррупция, как и любое другое преступление, характеризуется целями и мотивами ее субъектов. Здесь следует указать корыстные мотивы и личную заинтересованность.

Коррупция в сфере государственного управления обусловлена еще и тем, что отношения государства и иных негосударственных структур, регулируемые на законодательном уровне, не обеспечивают необходимого функционирования системы государственного управления, и фактически регулируется еще и на неофициальном уровне.

Коррупция может быть охарактеризована не только правовыми признаками. В научной литературе выделяют еще и социальные признаки коррупции. К таковым следует относить:

— отклонение поведения меньшинства по отношению к интересам большинства;

— использование принуждения для достижения экономического господства;

— неофициальность коррупции, ее незаконность, незаконное использование материальных и нематериальных благ, принадлежащих государству и обществу. [23]

Таким образом можно сказать, что с точки зрения социологического понимания, коррупция — это отклоняющееся поведение элиты управления, проявляющееся в незаконном использовании государственного имущества и иных благ, носящее неформальный характер.

Коррупция иногда сопоставляется со взяточничеством, что было продемонстрировано на примере некоторых международных актов.

Однако мы полагаем, что коррупция и взяточничество — это понятия не идентичные. Следует согласиться с точкой зрения Я. И. Кузьмина, который указывает, что взяточничество отличается от коррупции тем, что «чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их выполнения». [23]

Если рассматривать политологическую составляющую коррупции в сфере государственного управления, то можно отметить, что данное направление изучения коррупции в нашей стране недостаточно развито. Существует точка зрения, что политическая коррупция это «неофициальный, бесконтрольный обмен ресурсами между властными структурами и иными элементами общества». [79]

Коррупция в сфере государственного управления неизбежно оказывает влияние на экономику, и наоборот.

Обобщая вышесказанное, можно сформулировать следующее определение коррупции: коррупция - это общественно-опасное, противоправное, социально-негативное общественное явление, состоящее в нарушении установленного законом порядка взаимодействия должностных лиц государства и иных органов государственной власти с физическими и юридическими лицами посредством использования должностными лицами своего положения в ущерб интересам государства.

Полагаем, что именно данное определение может быть внесено в ФЗ № 273 вместо существующего в настоящее время определения коррупции. Считаем, что достоинства сформулированного нами определения очевидны: в отличие от действующего определения оно не содержит перечня деяний, которые являются составами отдельных коррупционных преступлений, что затрудняет общее понимание коррупции. Кроме того, предложенное определение коррупции содержит основные признаки коррупции, а также является достаточно емким, но не чрезмерно широким.

Коррупция в сфере государственного управления, как указывалось ранее, это использование государственными служащими и должностными лицами органов государственной власти своего должностного положения.

Любая коррупционная деятельность подразумевает, что государство для ее преодоления разрабатывает и использует специальную антикоррупционную политику. Для ее разработки необходимо определить круг должностных лиц, которые могут выступать субъектами коррупции, перечень возможных совершаемых ими деяний, цели совершаемых коррупционных деяний, круг лиц, которые заинтересованы в совершении коррупционных преступлений.

Коррупция характеризуется определенными чертами, которые позволяют охарактеризовать ее не только с точки зрения права или социологии, а с позиции общественного явления.

Прежде всего, коррупция — это комплексное социально-правовое явление, которое обладает своей целью, задачами, объектом, предметом и др.

Коррупция является системным явлением, что подразумевает неоднократное совершение противоправных действий государственным служащим или иным субъектом коррупционного преступления.

Коррупционное преступление всегда подразумевает, что оно совершается должностным лицом с использованием своего служебного положения.



Коррупция в сфере государственного управления представлена несколькими видами.

Специалистами предлагается несколько классификаций коррупции.

По уровню инициатора коррупционной деятельности выделяется низовая и вершинная коррупция. Соответственно, низовая коррупция совершается должностными лицами с минимальным набором властных полномочий, а вершинная, соответственно, совершается крупными чиновниками или должностными лицами.

Специалисты полагают, что между низовой и вершинной коррупцией существует определенная взаимозависимость. Прежде всего, коррупция низовая – это коррупция граждан, предприятий, и возникает она как сопутствующее теневой экономике проявление. Коррупция вершинная – это коррупция со стороны политической власти страны. Она возникает и развивается потому, что в органах государственной власти не могут реализовать решения согласно демократическим процедурам, ввиду существования политического противостояния, когда легче совершить коррупционное преступление чем убедить словесно политические силы следовать определенному решению.

Здесь же можно привести еще одно основание классификации коррупции по рассматриваемому признаку. Так, предлагается делить ее на бюрократическую и политическую, принудительную и согласованную, централизованную и децентрализованную. [48]

Вторым основанием для классификации коррупции является сфера ее существования.

Здесь уместно выделить коррупцию на предприятиях и в сфере государственной власти. [35]

По функциям, которые реализуют органы государственной власти, где коррупция проявляется наиболее активно, выделяют соответственно коррупцию в органах исполнительной, законодательной и судебной власти, а также коррупцию в органах местного самоуправления.

Коррупция может быть подразделена согласно национальному признаку. В таком случае можно выделить внутригосударственную коррупцию, т. е. ту, что распространяется в рамках отдельно взятой страны, и международную коррупцию, которая существует в рамках межнациональных политических объединений, надгосударственных структурах.

В рамках различных научных работ выделяют также следующие виды коррупции:

— «светлая коррупция» - по всем признакам соответствует коррупционному деянию, однако выражается в получении «благодарности» за исполнение своих обязанностей;

— «серая коррупция» - коррупционное поведение, влекущее нарушение должностных обязанностей;

— «черная коррупция» - коррупционное нарушение, связанное с совершением должностного преступления или участием в организованной преступной деятельности. [7]

Также можно выделить активную и пассивную коррупцию, находящую свое проявление в степени активности должностного лица, совершающего коррупционное правонарушение.

В зависимости от того, в какой сфере проявляется коррупция, можно выделить следующие ее виды:

— бытовая коррупция. Под данный вид коррупции подпадает вымогательство чиновником любых Коммерческая коррупция – предоставление юридическими лицами благ или денежных средств представителям власти для продвижения своей фирмы в конкурсах, аукционах; благ или ценностей с населения;

— административная коррупция – требование предоставления благ или денежных средств от предпринимателей для представителей органов власти;

— «захват государства» - действия юридических лиц и предпринимателей, направленные на совершение органами власти решений, принимаемых исключительно в интересах данных юридических лиц.

— «захват бизнеса» - установление представителями органов власти контроля над бизнесом с корыстными целями. [16]

Таким образом, подводя итог первого параграфа второй главы магистерской диссертации следует сделать ряд выводов.

Во-первых, терминологический аппарат коррупции является несовершенным. Существующее в законе определение коррупции составлено в нарушение правил юридической техники, не отражает существенных признаков коррупции.

Во-вторых, в международном законодательстве отсутствует единое выработанное определение коррупции, и, следовательно, необходимо признать, что в мире в принципе отсутствует стандарт понимания коррупции.

Среди теоретиков единство понимания коррупции не достигнуто. Коррупция трактуется ими в широком или узком смыслах, и от этого зависит в том числе область применения термина коррупции.

Таким образом полагаем, что понятие коррупции, указанное в ФЗ № 218, необходимо изложить иначе, чтобы оно соответствовало основным правилам юридической техники. Для этого предлагаю сформулировать его следующим образом: коррупция это общественно-опасное, противоправное, социально-негативное общественное явление, состоящее в нарушении установленного законом порядка взаимодействия должностных лиц государства и иных органов государственной власти с физическими и юридическими лицами посредством использования должностными лицами своего положения в ущерб интересам государства.

## **2.2 Причины возникновения коррупции в сфере государственного управления**

Коррупция возникает в сфере государственного управления не по какой-либо одной причине, а в связи с совокупностью причин и факторов, которые образуя систему, позволяют развиваться коррупции.

Прежде всего, коррупция в сфере государственного управления существует в силу того, что государственные служащие имеют возможность распоряжаться не принадлежащими им ресурсами путем принятия тех или иных решений. Однако, для принятия решений, государственный служащий должен руководствоваться нормами закона и интересами государства. В случаях, когда не соблюдаются интересы государства и нормы закона, начинает проявляться коррупция.

В литературе можно встретить мнение, что основной причиной появления коррупции в сфере государственного управления является бюрократия и избыточное администрирование со стороны государства. [28]

Согласно другой позиции, «коррупция - это не результат отсутствия репрессий, а прямое следствие ограничения экономических свобод. Любые административные барьеры преодолеваются взятками». [47]

Другие источники указывают, что причина коррупции в сфере государственного управления это «плохие законы, усугубляющие деградацию личности». [60] Также упоминается постоянно растущий аппарат чиновников, рост бюрократии, слишком активная роль государства. [60]

В целом, данная точка зрения могла бы быть воспринята, однако, на наш взгляд, она обладает некоторыми недостатками. Прежде всего, следует сказать, что качество законов, несомненно, влияет на уровень коррупции. Однако приравнивать качественную составляющую закона к уровню деградации личности видится несколько ошибочным, потому что качества личности, уровень ее развития, нельзя привязывать именно к законодательной составляющей. Прежде всего это психологический уровень

развития личности, ее внутренние убеждения. Безусловно, рост бюрократизма и аппарата чиновников оказывает влияние на рост коррупции, с этим сложно не согласиться. Увеличение роли государства в современном мире, полагаем, следует считать неизбежным. Для коррупции в сфере государственного управления в рамках рассматриваемой темы, усиление роли государства может оказать только положительное влияние, поскольку используемые при борьбе с коррупцией административные средства и методы, рассмотренные ранее, санкционируются и проводятся государством, и, соответственно, в данном случае значительная роль государства может оказать только положительный эффект.

Еще одно мнение утверждает, что существует «такая организационно-управленческая причина, как низкая эффективность деятельности контролирующих, правоохранительных и государственных органов. Во многом это обусловлено тем, что указанные органы, которые призваны противодействовать коррупции различными средствами, данными им государством, сами не свободны от этого порока».[64]

Ю. П. Синельщиков утверждает, что причины коррупции и коррупционной преступности кроются непосредственно в обществе, которое благодаря воздействию нескольких совокупных факторов только провоцирует рост коррупции. К таким факторам можно отнести «факторы экономического, политического, национального, идеологического, психологического характера». [60] К экономическим факторам следует относить, согласно позиции Ю. П. Синельщикова, значительный объем теневой экономики, экономическую нестабильность и другие факторы, которые побуждают государственных служащих совершать коррупционные нарушения для получения собственной выгоды. Политические причины возникновения коррупции, указывает Ю. П. Синельщиков, кроются в разрастании государственного аппарата, непрозрачной системе власти, назначении на должности некомпетентных лиц. Наиболее значительной по объему группой факторов возникновения и существования коррупции

являются факторы социально психологического и нравственного характера, указывает Ю. П. Синельщиков. Ключевыми среди них следует выделить, по нашему мнению, низкий уровень правосознания граждан и чиновников, долгую историю коррупции в правовой системе, преобладание культа денег над нравственными ценностями. [60]

Следует согласиться с позицией Ю. П. Синельщикова, который в целом аргументированно и емко отразил в своем исследовании основные причины возникновения и существования коррупции в российском обществе. При этом считаем возможным добавить, что значительную роль в разрастании коррупции имеет прежде всего низкий уровень правового сознания и ответственности государственных служащих, поскольку в России отсутствует единый кодекс этики государственных служащих, нет ответственности за нарушение моральных и этических норм государственными служащими, в результате чего они полагают, что могут безнаказанно нарушать важнейшие законы, извлекать выгоду из своего положения, злоупотребляя им и доверенной им властью и властными полномочиями. При этом можно отметить, что в некоторых зарубежных государствах нарушение государственными служащими кодекса профессиональной этики ведет к наложению взысканий.

Указывается также, что «одной из экономических причин коррупции являются так называемые «свободные» деньги, т.е. средства которые не были учтены. Для борьбы с этим предлагается осуществлять мероприятия по подрыву экономических основ данного негативного явления, в частности он предлагает свести к минимуму оборот наличных денег в деятельности органов государственного управления».[64]

Кроме того, указывается, что коррупция оказывает негативное влияние на инвестиции, делая их не привлекательными.[5] Также указывается, что коррупция негативно влияет и на само общество.[3] В связи с этим в некоторых странах даже разрабатываются индексы экономической свободы,

одним из элементов построения которых является уровень коррупции.[4]  
Многогранность коррупции является ее существенной чертой.[1]

В некоторых зарубежных странах борьба с причинами возникновения коррупции ведется исходя не только из правовых, но и из этических норм. К примеру, в Канаде в качестве проявления коррупционного поведения выступает в том числе нарушение этических норм поведения государственного служащего. Для соблюдения норм об этике поведения государственных служащих в Канаде принят специальный кодекс этических норм государственного служащего, за нарушения которого установлены меры дисциплинарной ответственности.

Следует отметить, что подобный подход дает свои положительные результаты. Например, в 2019 году, Канада находилась на 12 месте в рейтинге стран по борьбе с коррупцией, набрав 77 баллов. [2]

Необходимо признать, что в целом высокое место Канады в рейтинге стран по уровню борьбы с коррупцией является совокупным результатом качества законодательных актов, высокого уровня правосознания граждан и государственных служащих. При этом в Канаде работа по борьбе с коррупцией ведется длительное время. В целом положительный зарубежный опыт в противодействии с коррупцией может быть воспринят российским законодателем, однако следует учитывать, что результат не проявится в короткие сроки. Например, по аналогии с Канадой и другими странами, в которых приняты кодексы профессиональной этики государственных служащих, в России также можно разработать данный кодекс, включив в него и нормы ответственности гражданских служащих за его нарушения. Ответственность по данному кодексу может наступать только дисциплинарная, поскольку иные виды ответственности за коррупционные нарушения предусмотрены иными отраслями законодательства.

Причины проявления коррупции следует искать в том числе в сфере образования. Вероятно, коррупция возникает в том числе из-за отсутствия в учебных программах высших и средних учебных заведений дисциплин по

антикоррупционному воспитанию учащихся. При этом в исследовании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации еще в 2017 году указывалось, что дисциплины, направленные на антикоррупционное воспитание учащихся, разрабатываются не во всех субъектах России, и уж тем более не в каждом учебном заведении. [6]

Также среди причин возникновения коррупции указывают «самую структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая порождает множество бюрократических процедур, порой дублирующих друг друга. Чрезмерно разветвленный аппарат управления как на федеральном, так и на региональном уровне, призванный эффективно функционировать, на деле лишь тормозит и усложняет работу соответствующих органов и структур. Следует также отметить, что отсутствие четкого разграничения полномочий государственных и муниципальных служащих, а зачастую и недостаточный уровень их компетентности влекут за собой низкий уровень качества предоставления населению государственных услуг, нарушение сроков их предоставления, а главное - подрывают доверие граждан к самому государству».[65]

С данной точкой зрения можно согласиться, поскольку наличие законодательных пробелов в вопросах компетенции органов государственной власти давно являются объектом пристального внимания исследователей.

С другой стороны, выделяют следующие причины возникновения коррупции в сфере государственной гражданской службы:

- несоразмерность уровня оплаты труда нагрузке, количеству обязанностей и ответственности должностных лиц, которая порождает их желание компенсировать это за счет подконтрольных организаций и граждан;

- монополия на оказание различного рода услуг в государственном и частном секторах, обуславливающая произвол при определении цены того или иного продукта для конечного потребителя, с одной стороны, и многомиллионные бонусы компаний-монополистов - с другой;



- недостаточность инструментов контроля, в том числе со стороны общества за деятельностью должностных лиц;

- юридические пробелы и коллизии в законодательстве, снижающие качество правового регулирования и оставляющие лазейки для совершения коррупционных действий. [59]

Среди многообразия причин возникновения коррупции в сфере государственного управления, таким образом, можно выделить:

- разветвленный бюрократический аппарат;
- недостаточность контроля за деятельностью государственных служащих;
- высокий уровень правового нигилизма как со стороны граждан, так и со стороны государственных служащих;
- наличие правовых пробелов и коллизий, позволяющих избежать наказания за отдельные коррупционные нарушения.

Предложенный нами перечень причин возникновения коррупции в сфере государственного управления не является закрытым, и может быть дополнен и другими причинами, однако в целом, считаем, что именно данные причины лежат в основе существования системы коррупции в сфере государственного управления в России.

Таким образом, во втором параграфе второй главы магистерской диссертации нами были рассмотрены основные причины возникновения коррупции в сфере государственного управления, точки зрения ученых на проблему возникновения коррупции среди государственных гражданских служащих. При этом существующие исследования в большей степени исследуют причины возникновения коррупции не в низовых ее проявлениях, а среди высших должностных лиц, оставляя без внимания ее первоочередные причины. В целом следует отметить, что причины возникновения коррупции следует искать «снизу», т.е. среди государственных служащих самого низкого, первого уровня, поскольку зарождающаяся там коррупция

практически не контролируется, и, соответственно, разрастается вверх по системе государственной гражданской службы. Но при этом не следует считать, что необходимо прекратить исследование причин коррупции на вершине государственной гражданской службы. В целом необходимо организовать систему антикоррупционного контроля на всех уровнях государственной гражданской службы, усилить существующие методы антикоррупционного контроля, расширить полномочия контрольных органов и ужесточить ответственность за коррупцию в системе государственной гражданской службы.

Во второй главе магистерской диссертации нами исследовались вопросы, связанные с понятием коррупции, ее видами, признаками, а также причинами возникновения коррупции в сфере государственного управления, в системе государственной гражданской службы.

Благодаря изученному материалу было сформулировано новое понятие коррупции, основанное на исследовании ее основных признаков, выделяемых в научной литературе, а также существующих точек зрения различных исследователей, занимавшихся изучением вопросов понятия коррупции. Сформулированное определение коррупции было предложено добавить в действующее законодательство для того, чтобы понятие коррупции, используемое в нормативных правовых актах, соответствовало её основным признакам и четко отражало ее сущность. Кроме того, были рассмотрены вопросы, связанные с видами коррупции. Было изучено несколько классификаций коррупции, подразделяющих ее на несколько видов. Также рассмотрены взгляды исследователей на причины возникновения коррупции в сфере государственного управления, на основании изученного сформулирован перечень основных причин разрастания коррупции в системе государственной службы России.

Факторы развития и существования коррупции в сфере государственного управления указывают на то, что ее существование обусловлено целой системой факторов, первым среди которых следует

указать низкий уровень правосознания граждан, отсутствие единого кодекса этики и профессионального поведения государственных служащих, а также пренебрежение к интересам государства со стороны государственных служащих. Борьба с данными причинами возникновения коррупции должна вестись постоянно, основываясь не только на опыте зарубежных стран, которые находятся на более высоком уровне борьбы с коррупцией, но а также постоянно повышая правовое сознание граждан, выпуская различные материалы о пользе борьбы с коррупцией, для граждан о том, что им необходимо сообщать о любых попытках государственных служащих к склонению их к фактам коррупции.

Изученные материалы позволяют сделать вывод о том, что в целом в настоящее время в России вопросы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы являются актуальной проблемой, разрешением и исследованием которой теоретики и практики уже длительное время занимаются.

## **Глава 3 Механизм противодействия коррупции**

### **3.1 Антикоррупционные нормативные правовые акты Российской Федерации**

Система нормативных правовых актов, регулирующих систему противодействия коррупции в России представлена различными нормативными правовыми актами всех уровней и видов. Кроме внутреннего законодательства о коррупции, можно выделить и международные акты, посвященные борьбе с коррупцией, которые ратифицированы в России и их положения стали неотъемлемой частью российского антикоррупционного законодательства, поскольку Конституцией РФ предусмотрено, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью российской правовой системы».[33]

Международное законодательство в сфере борьбы с коррупцией состоит из разноуровневых актов, среди которых можно отнести Конвенции Генеральной Ассамблеи ООН, акты Совета Европы и иных межгосударственных объединений, например, СНГ.

Так, важнейшим международным актом в сфере борьбы с коррупцией является Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 года, к которой Россия присоединилась в 2006 году. Влияние данной конвенции на отечественное законодательство будет рассмотрено далее.

Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях от 16.12.1996 года и Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка устанавливают международные стандарты к поведению лиц, замещающих должности государственной службы, в том числе в части формирования антикоррупционного поведения государственных служащих.

В качестве второй группы международных актов можно выделить акты Совета Европы, членом которой является Россия. Так, прежде всего это Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 года, играющая значительную роль в формировании уголовного законодательства в части закрепления составов коррупционных преступлений. Затем следует указать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 года, в которой Россия не участвует, что объясняется со стороны представителей законодательной власти тем, что все положения указанной Конвенции уже отражены в отечественном гражданском законодательстве с 1996 года, а правоприменительная практика рассмотрения коррупционных нарушений не использует механизм гражданско-правовой защиты. Однако, следует предположить, что в целом указанный аргумент достаточно спорный, поскольку существование всех положений конвенции не может являться препятствием для ее ратификации. Ратификация, на наш взгляд, может способствовать не только развитию механизма гражданско-правовой защиты противодействия коррупции, но и дальнейшему совершенствованию гражданского законодательства в части имущественного аспекта противодействию коррупции.

Нормативные акты СНГ в сфере противодействия коррупции. Преимущественно это модельные законы СНГ, к примеру основы законодательства об антикоррупционной политике 2003 года, принятые по инициативе России, которые своей целью имеют создать дополнительные предпосылки с целью урегулирования основ государственной политики в странах Содружества для противодействия коррупции и теневой экономике, в том числе применяются и в национальном законодательстве РФ, а именно в законах субъектов РФ о противодействии коррупции.

Национальное антикоррупционное законодательство в РФ основывается на положениях ратифицированной Россией Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции, принятой на пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября

2003 года. Россия ратифицировала данный международно-правовой акт 8 26 марта 2006 года. В Конвенции указан полный ряд стандартов, мер и правил, которые могут применяться всеми странами для укрепления их правовых и нормативных режимов борьбы с коррупцией, прописан призыв к принятию превентивных мер и введению уголовной ответственности за более распространенные формы коррупции как в государственных, так и в частных секторах, а также прописано новое положение, требующее от государств-членов возвращать средства, полученные посредством коррупции в ту страну, из которой они были украдены. Подписание и ратификация Конвенции против коррупции стали причиной обновления национальной правовой антикоррупционной базы с целью приведения ее в соответствие с международными стандартами и выработать отечественную концепцию антикоррупционной политики.

На федеральном уровне к числу основополагающих нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией следует отнести, разумеется, Конституцию Российской Федерации от 12.12.1993 года, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 года № 63-ФЗ, Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ, Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции» и ряд других. Совокупность указанных нормативных правовых актов устанавливает общие требования в области регулирования коррупции, устанавливает наказания за совершение коррупционных правонарушений и преступлений, определяют понятийный аппарат, основные принципы антикоррупционной деятельности, правовые и организационные основы противодействия коррупции.

В кодексах вопросы борьбы с коррупцией рассматриваются сквозь предмет правового регулирования отрасли права. Так, в УК РФ содержится перечень составов преступлений, регулирующих уголовную ответственность за коррупцию не только для государственных служащих, но и для граждан.

В свою очередь КоАП РФ устанавливает ответственность за малозначительные коррупционные нарушения.

Применительно к ТК РФ следует отметить, что он регулирует порядок исполнения гражданским служащим своего контракта в части соблюдения общих трудовых прав граждан РФ и возможности возложения на них дополнительных обязанностей.

В научной литературе ФЗ № 273 называют основополагающим нормативным правовым актом антикоррупционного законодательства, который «позволил унифицировать правовой механизм борьбы с коррупцией, придавая правовому порядку большую системность и определяя логическое развитие законодательства, чему способствуют закрепление в одном федеральном законе подходов к противодействию коррупции; систематизировать действующие правовые нормы о противодействии коррупции; модифицировать антикоррупционное правовое регулирование в сторону повышения его эффективности».[11]

Не отрицая важность ФЗ № 273, следует отметить, что указанный закон не лишен некоторых недостатков, например, смешение диспозитивного и императивного методов регулирования отношений в рамках одной нормы, проблемы понятийного аппарата.

Кроме перечисленных актов следует указать Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым установлено обязательное прохождение специальной антикоррупционной экспертизы нормативных актов для выявления потенциально коррупциогенных факторов до стадии принятия закона. Данный закон большинством исследователей оценивается положительно, поскольку фактически способствует устранению потенциальных проявлений коррупции.

Применительно к исполнительной власти для антикоррупционного законодательства следует выделить также Федеральный закон от 27.07.2004

№ 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором устанавливаются определенные требования по соблюдению антикоррупционного законодательства, как, например, предоставление деклараций о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера для целей контроля за необоснованным получением денежных средств или иного имущества. Также действует норма о том, что государственным гражданским служащим запрещено иметь счета за границей.

При этом федеральное законодательство не ограничивается только законами. Для реализации отдельных положений федерального законодательства Президентом РФ принят ряд указов, которые уточняют специфику применения законов, посвященных борьбе с коррупцией. К их числу относят Указ Президента РФ от 18.12.2008 N 1799 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи", которым регулируется перечень и компетенция органов, задействованных в исполнении положений Конвенции ООН против коррупции, Указ Президента РФ от 19.05.2008 N 815 "О мерах по противодействию коррупции", в котором установлено создание Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, определена его компетенция, а состав регулярно обновляется, устанавливаясь отдельным указом президента РФ.[70] Последнее обновление состава Совета и Президиума произведено в 2020 году. Также в 2009 году принят Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 557 "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей", которым для определенных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации установлена императивная обязанность предоставлять сведения не только о



своих доходах и расходах, но также о доходах и расходах, обязательствах членов своей семьи, к которым относят супруга (супругу) и несовершеннолетних детей. При этом в случаях, если дети государственного гражданского служащего достигли совершеннолетия, то в отношении них не предоставляется указанная информация. Полагаю, что в целом, данная норма подлежит доработке в части установления обязанности по предоставлению сведений о доходах и расходах, обязательствах имущественного характера и на детей, уже достигших возраста 18 лет до тех пор, пока государственный гражданский служащий замещает свою должность, поскольку имели случаи прецеденты, когда имущество, приобретаемое на денежные средства от коррупционного нарушения, оформлялось на родителей или детей. Также зачастую государственные служащие не могут документально подтвердить доход, на который приобретено имущество.

Так, Ачинский городской прокурор в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд к Никулину В.В., Никулиной Н.В. с иском об обращении в доход РФ квартиры, принадлежащей на праве собственности Никулиной Н.П., а также о взыскании в доход РФ с Никулина В.В. денежных средств в размере 3 495 887,04 руб. – денежного эквивалента стоимости части квартиры. Требования мотивированы тем, что Никулиным В.В. не доказана законность приобретения данного имущества (части имущества), что было выявлено в результате проверки, проведенной Ачинской городской прокуратурой за расходами указанного лица и его супруги за 2014-2016г., а представленные в обоснование правомерности получения денежных средств Никулиным В.В. договоры дарения денежных средств отцом его супруги Никулиной Н.П. - от 01.03.2017г. на 5 и 3 млн. рублей вызывают сомнения по причине отсутствия у дарителя указанных денежных средств. Решением суда требования прокурора были удовлетворены в полном объеме. [57]

В целом, Указы Президента в рассматриваемой сфере следует признать регуляторами особого порядка, призванными регламентировать отдельные аспекты противодействия коррупции и выработке основных положений

антикоррупционного законодательства, реализующихся в последующих изменениях и дополнениях федеральных законов.

Полный перечень всех нормативных правовых актов федерального уровня применительно к регулированию отношений по профилактике коррупции в рамках настоящего исследования привести не представляется возможным ввиду его значительного объема. Полагаю, что для общей характеристики предмета регулирования антикоррупционного законодательства федерального уровня приведенные акты являются основополагающими.

Антикоррупционное законодательство федеральным уровнем не ограничивается. Так, в каждом субъекте РФ принимаются собственные нормативные правовые акты и региональные программы по борьбе с коррупцией. Немаловажно, что правовое регулирование борьбы с коррупцией осуществляется и на муниципальном уровне применительно к муниципальным служащим.

В настоящее время в России практически всеми регионами приняты основные нормативные правовые акты, регулирующие борьбу с коррупцией в сфере государственной власти на региональном уровне. Обычно они представляют собой полное или частичное копирование федерального законодательства о борьбе с коррупцией не только в части проведения профилактических мер, но также и в отношении органов, полномочных осуществлять контроль и надзор за антикоррупционной деятельностью и выработке антикоррупционной политики.

В научной литературе указывается, что «во многих субъектах РФ перечень актов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, и процедура ее проведения госорганами, разрабатывающими и принимающими соответствующие акты, предусмотрены в базовых законах о противодействии коррупции (Калининградская, Свердловская, Владимирская, Ярославская, Томская, Новгородская, Челябинская, Воронежская области, Приморский, Краснодарский края). При этом в

развитие указанных положений базовых законов органами государственной власти субъектов осуществляется собственное подзаконное регулирование по данному вопросу. В частности, в соответствии со специальными актами законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ утверждены специальные акты (положения, порядки, регламенты) проведения антикоррупционной экспертизы постановлений законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ и их проектов, а также НПА и их проектов, принимаемых ОИВ субъекта РФ и их должностными лицами (Хабаровский, Алтайский края, Республика Коми, Архангельская, Пензенская, Тюменская, Калужская, Ульяновская, Амурская области). В отдельных субъектах РФ приняты специальные законы об антикоррупционной экспертизе НПА и их проектов (Рязанская, Мурманская области), которыми устанавливаются общие правила проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, обязательные для всех органов государственной власти соответствующих субъектов РФ. Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на различие в вышеуказанных способах правового регулирования, содержащихся в антикоррупционном законодательстве субъектов РФ, за основу принимаются общие требования к методике и правилам проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденные постановлением Правительства РФ № 96. По сути, аналогичная ситуация складывается в субъектах РФ по вопросу антикоррупционного мониторинга и антикоррупционного просвещения. Так, в законах некоторых субъектов РФ (Алтайский, Красноярский края, Владимирская, Ярославская, Мурманская области) заложены основные параметры проведения антикоррупционного мониторинга, согласно которым он проводится в целях обеспечения оценки эффективности реализации антикоррупционной деятельности путем наблюдения за результатами применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, а также мер возмещения причиненного

такими правонарушениями вреда, анализа и оценки полученных в результате такого наблюдения данных, разработки прогнозов будущего состояния и тенденций развития ситуации в сфере противодействия коррупции».[62]

Следует отметить, что правовое регулирование антикоррупционного законодательства в субъектах РФ нельзя назвать единообразным, поскольку каждый субъект РФ определяет объем и пределы регионального антикоррупционного законодательства. К примеру, некоторые субъекты РФ разрабатывают собственные законы о противодействии коррупции, планы и региональные программы по борьбе с коррупцией на краткосрочную перспективу, не только полностью заимствуя их положения из федерального законодательства, но и добавляя нечто новое, не урегулированное на федеральном уровне. Другие же полностью заимствуют положения федерального законодательства применительно к антикоррупционной политике.

При этом в науке не выявлено взаимосвязи низкого уровня коррупции в регионах, которые дополняют региональное антикоррупционное законодательство новыми положениями, отсутствующими в федеральном законодательстве.

В тоже время следует отметить, что, к примеру, многие субъекты РФ для целей совершенствования антикоррупционного законодательства разрабатывают программы антикоррупционного просвещения, образования, стремясь, таким образом, повысить правовую культуру граждан и государственных служащих для целей профилактики совершения коррупционных правонарушений. Следует признать, что данные меры могут быть признаны эффективными в случаях их систематического и единообразного применения.

Таким образом следует отметить, что правовое регулирование антикоррупционного законодательства в сфере государственной власти России осуществляется на двух уровнях – федеральном и региональном, поскольку муниципальное регулирование коррупционной деятельности

осуществляется применительно к муниципальным служащим. При этом региональное законодательство не отличается оригинальностью в той части, что оно практически в полном объеме дублирует основные положения федеральных нормативных правовых актов.

Также следует признать, что федеральное законодательство о борьбе с коррупцией в сфере государственной власти обладает определенными недостатками. Для того, чтобы повысить уровень ответственности государственных служащих в части контроля за их доходами, расходами и обязательствами имущественного характера предложено установить обязанность отчитываться о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера также и совершеннолетних детей гражданского служащего в течении всего периода, когда им занимается должность государственной гражданской службы.

Следует отметить также что, российское антикоррупционное законодательство обладает самостоятельностью и занимает ведущее место в отечественной правовой системе вследствие выполняемых задач, постоянно изменяется и дополняется для совершенствования в части борьбы с коррупционными нарушениями.

### **3.2 Методы профилактики и борьбы с коррупцией в системе государственного управления**

Государственная политика противодействию коррупции в России определяется Президентом РФ, который, помимо прочего, также определяет и компетенцию органов исполнительной власти, которые координируют исполнение антикоррупционной политики.

Федеральные законы, регулирующие основы противодействия коррупции и контроль за органами власти, осуществляющими деятельность по противодействию коррупции осуществляет Федеральное Собрание РФ. Значительная роль в распределении функций по противодействию коррупции

в федеральных органах исполнительной власти осуществляет Правительство РФ.

На региональном уровне полномочия по противодействию коррупции осуществляются уполномоченными органами власти субъекта Российской Федерации или образуемыми на основании закона субъекта РФ иными органами.

ФЗ № 273 устанавливает, что профилактика коррупции в России осуществляется посредством применения таких мер как:

«1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

2.1) рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

4) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень,

установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

б) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции».[74]

В литературе указывается, что в связи с отсутствием «сбалансированной системы предупреждения коррупционной преступности представляется очевидным, что ресурсы государства, потраченные на многолетнюю подготовку к трудовой деятельности ... должностных лиц публичной сферы, вхолостую растрачиваются репрессивным вектором борьбы с коррупцией».[22] С указанной точкой зрения достаточно сложно согласиться, однако она кажется верной, поскольку в связи с коррупционными нарушениями теряется не только престиж власти, но и фактически утрачивается государственный служащий не только как трудовая

единица, но и как специалист-юрист, поскольку при привлечении к ответственности за коррупционные нарушения лицо может быть лишено права занимать должности, связанные с государственной службой на длительный срок, в результате чего утрачивается и квалификация служащего, его трудовые навыки и т.д.

На настоящем этапе развития системы противодействия коррупции необходимо усилить деятельность по антикоррупционной профилактике преступлений, переместить вектор предупредительной деятельности с репрессивной на профилактическую.

Профилактические мероприятия можно разделить на 3 группы: общие, индивидуальные и специальные. Рассматривая антикоррупционную деятельность на разрезе общества и публичного управления, остановимся на общей и специальной профилактике.

Общая профилактика представляет собой совокупность неспецифических мероприятий, которые напрямую не влияют на причины возникновения коррупции, но косвенно способствуют пресечению недобросовестного поведения. Это могут быть мероприятия, связанные с предоставлением государственных услуг.

Специальная профилактика в первую очередь ориентирована на предупреждение коррупции и проводится она специальными субъектами (кадровая служба, органы по профилактике административных и иных правонарушений, комиссии по урегулированию конфликта интересов и т. д.). Специальные профилактические меры бывают материально-технические, кадровые, предупредительные, правовые и т. д.

Важная роль в законодательстве о профилактике противодействия коррупции принадлежит Прокуратуре РФ. На основании положений Конвенции ООН против коррупции, в прокуратурах России всех уровней образованы специальные подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Прокуратура осуществляет значительное количество просветительских мероприятий по вопросам



противодействия коррупции – это круглые столы, общественные слушания, конференции, брифинги, совещания и т.д., на которых обсуждаются теоретические и практические способы противодействия коррупции, их эффективность, результативность.[14] Также в сфере профилактики коррупции органами прокуратуры издаются различные печатные материалы – брошюры, буклеты, памятки, листовки, в которых для граждан разъясняется порядок их действий в случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений законодательства.

Международное сотрудничество, осуществляемое органами прокуратуры Российской Федерации, имеет важнейшее значение в деле борьбы с коррупцией. Генеральная прокуратура Российской Федерации является официальным органом, уполномоченным решать самый широкий круг вопросов по противодействию коррупции. Органы прокуратуры взаимодействуют с ведущими международными антикоррупционными организациями. Результатами такого сотрудничества являются многочисленные соглашения, заключенные на межправительственном и межведомственном уровне. Генеральная прокуратура Российской Федерации также активно сотрудничает с официальными органами по противодействию коррупции большинства зарубежных стран, обмениваясь ценным для нашей страны опытом.

Однако не только к ведению Прокуратуры РФ относятся вопросы по профилактике в борьбе с коррупцией. Так, в 2015 году Президент РФ утвердил типовое положение о государственных органах и их структурных подразделениях, на которые возложены функции профилактики и противодействия коррупции. [72] Фактически, данные комиссии должны организовываться и действовать в каждом субъекте РФ. К примеру, в Красноярском крае данная комиссия действует с 2016 года [54] и ее состав неоднократно обновлялся. Последнее изменение в ее составе производилось в 2020 году. [55]

Некоторые субъекты России вводят должность Уполномоченного по противодействию коррупции. К примеру, такой опыт имеется в Тамбовской и Ульяновской областях, [25] однако, в настоящее время данные должности в указанных регионах упразднены.

Вероятно, упразднение должности омбудсмена по противодействию коррупции связано с централизацией вопросов по борьбе с коррупцией, однако, в тоже время, следует отметить положительный итог деятельности омбудсменов. Так, прежде всего, это проверка жалоб граждан по вопросам коррупции в органах власти, и именно на основании этих жалоб и проверок могут разрабатываться действенные методы противодействия и профилактики коррупции.

Среди исследователей предлагается введение такого комплекса мер, которые бы позволили не создавать коррупционных ситуаций, или выявлять их на как можно более раннем этапе. К примеру, предлагается на региональном уровне предусмотреть конкретный порядок действий еще на стадии предшествующей коррупционному нарушению, [21, с. 40] при этом федеральное законодательство фактически подобный порядок предусматривает.

Помимо собственных разработок в сфере профилактики и противодействия коррупции в научной среде предлагается использовать положительный опыт зарубежных стран. Зачастую в пример приводится Китайская Народная Республика, в которой коррупции почти не существует. [40] При этом наказание за коррупцию в Китае строже, чем в других странах – зачастую применяется смертная казнь при признании виновным в совершении коррупционного правонарушения. Однако, применяя зарубежный опыт не следует забывать о том, что каждая страна обладает различным государственным устройством, подходами к построению системы органов государственной власти, следовательно, подходы, работающие в одной стране, могут не применяться в другой. Кроме того, для России не применимо использование смертной казни в связи с вступлением в Совет

Европы. Таким образом, данный подход в борьбе с коррупцией в России нельзя признать возможным.

Зарубежные специалисты важными мерами в предупреждении и выявлении коррупции считают установление обязательного правила для государственных служащих о предоставлении всесторонней информации, периодичной отчетности о доходах и деловых операциях, информировании о получении доходов со стороны, продаже или покупке какого-либо актива, превышающего определенную стоимость. Речь идет об установлении строгого финансового контроля. [32, с. 13]

В практической деятельности коррупция в сфере государственного управления на начальном уровне может быть предотвращена проверкой биографии кандидата на вакантную должность, истребованием характеристик с предыдущих мест работы. В течении срока службы совершение коррупционных нарушений может предотвращаться посредством использования «телефона доверия», по которому граждане могут сообщать о попытках склонения их к даче взятки, проверки на полиграфе для выявления склонностей к обману, регулярное проведение разъяснительных бесед о негативных последствиях совершения коррупционных правонарушений, или же зачастую практикуется «показательное» увольнение служащего, допустившего коррупционное нарушение, внесение его в список лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Однако данная мера – ведение реестра служащих, уволенных в связи с утратой доверия, для России относительно новая мера, которая не урегулирована соответствующим образом, в связи с чем даже включение лица в подобный реестр не исключает возможности его дальнейшего трудоустройства в органы государственной власти по прошествии 5 лет.

Полагаю, что в целом, сама по себе идея ведения подобного реестра заслуживает внимания и нуждается в определенной доработке. К примеру, возможно введение полного запрета на последующее занятие должностей государственной службы в связи с увольнением по причине утраты доверия,

а также включение в него абсолютно всех государственных служащих, уволенных по данному основанию. Это, теоретически, может способствовать исключению потенциально нежелательного приема на должности государственной гражданской службы лиц, уже запятнавших своё имя.

В качестве потенциально действенных способов профилактики коррупции в литературе предлагают внедрение административных регламентов, деперсонализацию при взаимодействии граждан и должностных лиц, расширение компетенции многофункциональных центров, повышение электронного документооборота, расширение предмета антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.[77, с. 105]

К числу неправовых мер по профилактике коррупции в сфере государственного управления относят такие как: совершенствование системы воспитательно-профилактической работы, поддержание здорового социально-психологического климата в коллективе, атмосферы нетерпимости к проявлениям коррупции, применение индивидуального подхода в материальном стимулировании персонала, осуществление надлежащего контроля за деятельностью подчиненных должностных лиц руководящим составом, всестороннее изучение руководством органа власти нарушений, совершенных лицами, в отношении которых возбуждаются уголовные дела коррупционной направленности, а также причин и условий, их породивших.[63, с.30]

Следует предположить, что профилактические мероприятия по противодействию коррупции можно осуществлять в том числе посредством СМИ как значимого фактора информационного воздействия на общество.

Следует отметить, что в настоящее время законодательство, регулирующее вопросы противодействия и профилактики коррупции, существенно отличается от законодательства первоначальных этапов его становления в России. Например, в одном из первых указов Президента РФ в 1992 году были предусмотрены существенные антикоррупционные меры, которые частично перешли в действующее законодательство. Например,

запрет на занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, выполнять иную оплачиваемую работу (кроме преподавательской, творческой или научной). При этом следует согласиться с мнением о том, что этот указ фактически не действовал, поскольку «отсутствовало четкое законодательное регулирование вопросов, связанных с государственной службой, не был проработан механизм исполнения и контроля за исполнением положений Указа».[40, С. 16]

Другая проблема, активно обсуждаемая российскими специалистами, связана с разграничением правомерной оперативной деятельности по изобличению преступника, пытавшегося получить взятку, от незаконной провокации взятки (ст.304 УК РФ). Нередко раздаются голоса в пользу допущения провокации как метода борьбы с коррупцией со ссылкой при этом на зарубежную практику и законодательство. Между тем провокация взятки в принципе не допустима и за рубежом. Результаты реализации федеральных целевых программ по борьбе с преступностью и коррупцией на сегодняшний день являются недостаточными прежде всего из-за невыполнения государством своих обязательств по их финансированию. [40, с.15]

Таким образом можно сделать вывод о том, что в настоящее время вопросы, связанные с особенностями регулирования профилактических мероприятий по предотвращению коррупции в России проработаны недостаточно полно и не эффективны в полной мере, как это ожидается. Об этом свидетельствует в том числе рост коррупционной преступности. Для того, чтобы улучшить систему профилактических мер по борьбе с коррупцией в органах государственной власти необходимо проведение информационно-просветительской работы с гражданами на постоянной основе, для того, чтобы граждане не соглашались на предложения государственных служащих, склоняющих их в том числе к даче взятки или предоставлению иных благ. А для государственных служащих следует установить пожизненный запрет на занятие иных должностей

государственной гражданской службы или иных должностей в системе государственного или муниципального управления в случае их увольнения с замещаемых должностей по причине утраты доверия. Полагаю, что усиление мер, влекущих более жесткое наказание для государственных служащих, а также повышение правовой грамотности граждан в вопросах, связанных с противодействием коррупции, может способствовать улучшению действующей ситуации в борьбе с коррупцией в сфере государственного управления России, однако нельзя сводить все мероприятия по профилактике коррупции только к репрессивным мероприятиям.

### **3.3 Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной власти**

Вопросы ответственности государственных гражданских служащих за совершение коррупционных правонарушений представляют значительный интерес для изучения, поскольку в науке существует мнение о неэффективности применения мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения в связи с их недостаточной правовой урегулированностью.

Юридическая ответственность является сложным многоаспектным явлением, о сущности определения и содержания которого ученые до настоящего времени спорят. С недавних пор ученые стремятся более широко понять юридическую ответственность как факт того, что субъект осознает свое поведение, действия и последствия таких действий.

В силу того, что поведение человека может быть диаметрально противоположным – положительным или отрицательным, то ответственность так же можно анализировать в двух аспектах – позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном).

В позитивном аспекте ответственность — это положительное отношение лица к тому, что он совершил – осознание важности своих

действий для общества, желание быть ему полезным. Данный вид ответственности характеризует осуществление своей социально положительной позиции, проявлении инициативы при ее выполнении.

Юридическая ответственность, которая наступает по факту нарушения закона является ретроспективной. Фактически правонарушение уже совершено, и ответственность обзревается в ретроспективном анализе. Данный вид ответственности является для юриспруденции классическим, существующим уже значительное количество времени с момента возникновения государства, права, законов.

Юридическая ответственность может быть классифицирована по различным основаниям.

По форме осуществления различают ответственность, осуществляемую в судебном, административном порядке. В частности, по поводу последней формы можно отметить, что через институт административной ответственности реализуются нормы различных отраслей права (трудового, хозяйственного, финансового, предпринимательского, экологического и др.).

Самая распространенная классификация юридической ответственности – в зависимости от того, нормы какой отрасли права нарушаются, какой вид правонарушения совершен. По этому критерию различают следующие виды юридической ответственности.

Уголовно-правовая ответственность – ответственность, применяемая к лицу за совершение преступления – деяния, предусмотренного нормами уголовного права. Поскольку преступления – наиболее серьезный вид правонарушений, меры ответственности здесь также самые серьезные (ст. ст. 43,44 УК РФ).

Уголовная ответственность предусматривается лишь за общественно опасные деяния, совершаемые вменяемыми лицами, то есть лицами, чье психологическое состояние объективно не исключает возможности осознанного и свободного выбора иного, непротивоправного поведения. Уголовная ответственность допустима лишь в случаях, когда субъект имел

объективную возможность свободного выбора того или иного поведения, то есть не признаются наказуемыми деяния лица, совершенные им вынуждено, то есть под влиянием непреодолимой силы, когда он был лишен свободы выбора поведения.

Вопросы, касающиеся понятия, видов, форм реализации уголовной ответственности и в настоящее время носят дискуссионный характер и в юридической литературе решаются неоднозначно.

Поскольку уголовная ответственность - вид юридической ответственности, следовательно, «она обладает всеми необходимыми свойствами (признаками) последней, сохраняя при этом субстанциональную сущность и основные характеристики ответственности как социальной категории. Помимо этого, уголовная ответственность имеет и свои особые свойства (признаки), по-новому воспроизводящие аналогичные характеристики юридической ответственности, определяющие ее как специфическое проявление последней».[39]

Административно-правовая ответственность наступает за совершение административных проступков – деяний, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях (виды административных взысканий - ст.3.2. КоАП РФ).

При этом дисквалификация в КоАП РФ для государственных служащих является одним из основных видов наказания. Именно в этом видится основное различие дисциплинарной и административной ответственности гражданских служащих.[20] Кроме того, к административной ответственности гражданского служащего привлекает уполномоченный орган, а к дисциплинарной – представитель работодателя. Кроме того, при административной ответственности информация о наказании и факте привлечения к административной ответственности вносится в соответствующую базу, тогда как при дисциплинарной ответственности информация заносится в личное дело гражданского служащего и является характеризующим его материалом.



Гражданско-правовая ответственность наступает за совершение гражданского проступка и состоит в применении мер воздействия, имеющих, как правило, имущественный характер. Различают договорную и недоговорную гражданско-правовую ответственность. К мерам гражданско-правовой ответственности, в частности, относятся: принудительное исполнение соответствующей обязанности, возмещение убытков, неустойка (штраф, пеня) (ст.330, 393 –398 КГ РФ).

Материальная ответственность. Ее несут рабочие и служащие за материальный ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации. Материальная ответственность может быть полной или ограниченной. Иногда эту разновидность юридической ответственности не выделяют в качестве самостоятельной.

Дисциплинарная ответственность наступает за дисциплинарный проступок, т.е. за нарушение трудовой, воинской, служебной дисциплины. Ее отличительная особенность состоит в том, что лицо, к которому применяется дисциплинарная ответственность, подчинено службе, работе органу, применившему ту или иную меру взыскания. Дисциплинарная ответственность налагается в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка; в порядке подчиненности; в соответствии с дисциплинарными уставами, действующими в некоторых министерствах и ведомствах (например, в министерствах обороны, внутренних дел). За дисциплинарный проступок могут быть применены следующие меры ответственности: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.[66]

Государственные гражданские служащие, таким образом, могут понести любой из представленных видов юридической ответственности за совершение коррупционного нарушения. При этом, к примеру, каждый из видов не является полностью взаимоисключающим для другого. Например, в связи с назначением уголовного наказания не исключается в дальнейшем

возможность гражданско-правовой ответственности в виде возложения обязанности по выплате, к примеру, полученной суммы взятки.

Так, Прокурор Иланского обратился в суд в интересах Российской Федерации с иском к Миронову И.В. о взыскании денежных средств полученных путем коррупционного преступления, мотивируя свои требования тем, что приговором Иланского районного суда от 20.04.2018 года Миронов И.В. осужден за совершение 13 коррупционных преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 291.2, УК РФ, с назначением наказания в виде штрафа.

Приговором суда установлено, что в результате преступных действий Мироновым И.В. незаконно получены от взяткодателя денежные средства на общую сумму 40 000 рублей, которые он использовал по собственному усмотрению. Прокурор просит применить последствия недействительности ничтожной сделки - взятки, полученной Мироновым И.В., от Макаева А.А. с использованием служебного положения взыскать с него в доход Российской Федерации денежные средства в сумме 40 000 рублей. Виновность Миронова И.В. в совершении указанных преступлений полностью установлена исследованными в ходе судебного разбирательства доказательствами. Приговор вступил в законную силу 04.05.2018 года

Сделка, по которой Миронов И.В. получил 40 000 рублей, соответствует закрепленному в ст. 153 ГК РФ понятию сделки, поскольку направлена на возникновение гражданско-правовых последствий в виде перехода права собственности на наличные денежные средства от взяткодателя к взяткополучателю за совершение последним действий, входящих в служебные полномочия, в интересах взяткодателя. Однако гражданское законодательство не допускает, чтобы предметом оборота выступали публичные полномочия должностного лица - одного из участников подобной сделки. Сделка выполнена обеими сторонами, умысел сторон по сделке доказан вступившим в законную силу приговором суда, Миронов И.В. по сделке получил имущественную выгоду в размере 40 000

рублей, в связи с чем, в соответствии с требованием ст. 169 ГК РФ указанные денежные средства подлежат взысканию в доход Российской Федерации. [58]

Раскроем последовательно особенности каждого из указанных видов ответственности применительно к совершению коррупционных нарушений для государственных служащих.

Самым строгим видом ответственности для государственного служащего является уголовная ответственность.

УК РФ предусматривает несколько составов коррупционных преступлений. Их перечень следующий: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), получение взятки (ст. 209 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ), коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ).

При этом общепризнанным коррупционным деянием является взятка. Правовая природа взятки состоит не только в получении денежных средств или благ за оказание необоснованных выгод или иного рода покровительств. УК РФ предусматривает, что ответственность за взяточничество предусмотрена не только для того, кто принимает взятку, и но для того, кто ее дает. [67]

Злоупотребление полномочиями является вторым по распространённости коррупционным преступлением, состоящим в использовании (применительно к теме исследования) государственным служащим своего должностного положения вопреки интересам службы, или явно выходящее за пределы полномочий иное действие или бездействие, совершенное из корыстной заинтересованности. При этом корыстная заинтересованность является одним из возможных мотивов совершения данного преступления. При этом соотношение преступления, предусмотренного ст. 209 УК РФ ст. 285 УК РФ детально в Постановлениях Пленума ВС РФ не рассматривается, а лишь указывается, что корыстная заинтересованность это получение «для себя или других лиц выгоду

имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.)».[51]

Схожими признаками со злоупотреблением полномочиями обладает превышение полномочий. Их отличие состоит только в том, что превышение полномочий — это совершение действий, которые не предусмотрены в должностном регламенте (должностной инструкции) государственного служащего.

Таким образом, к числу проблем реализации уголовной ответственности за коррупционные нарушения является смешение составов преступлений коррупционной направленности. Прежде всего, следует четко разграничить соотношение составов преступлений за коррупционные деяния, разделить корыстный интерес в злоупотреблении полномочиями и получении взятки, поскольку их соотношение в науке уголовного права не исследовано, что безусловно влияет на квалификацию данных деяний. Следовательно, необходимо дополнить Постановления Пленума ВС РФ по вопросам коррупционных преступлений разъяснениями относительно разграничения отдельных составов коррупционных преступлений с корыстной заинтересованностью.

Следующий вид ответственности - административная. КоАП РФ предусматривает значительное количество административных правонарушений коррупционного характера. Однако большая часть из них предусматривает ответственность именно для граждан. Применительно к государственным служащим органов исполнительной власти к ним можно отнести такие как: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39 КоАП РФ), нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст.8.4 КоАП РФ), нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14 КоАП РФ), нарушение

сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов (ст. 19.9 КоАП РФ). [29]

Коррупционные правонарушения выделяются наукой и практикой, поскольку обладают, по сравнению с преступлениями, меньшей степенью общественной опасности, но, в целом это не умаляет их значимости для противодействия коррупции.

По мнению С.К. Илий «составы административных правонарушений коррупционной направленности необходимо определять по определенным критериям, в частности при наличии элементов подкупа; использования служебного положения; нарушения норм, установленных для обеспечения законности порядка государственного управления и в числе прочего в целях предупреждения коррупции».[26] На основании данных критериев Илий С. К. выделяет 11 статей КоАП РФ, подпадающих, по его мнению, под правонарушения коррупционной направленности.

Немаловажно, что КоАП РФ, в отличие от УК РФ не предусматривает наличие специальной главы, в которой бы предусматривались правонарушения, посягающие на государственную власть, интересы государственной службы. При этом нормы об административной ответственности за коррупционные правонарушения рассредоточены по всей Особенной части КоАП РФ. Вероятно, следует объединить все коррупционные правонарушения в рамках КоАП РФ в одну главу, родовым объектом которой будет государственная власть и интересы государственной и муниципальной службы, по аналогии с УК РФ. Следует предположить, что подобное новшество будет способствовать более четкому выделению и консолидации административных правонарушений.

В науке административного права подчеркивается, что в российском праве нет «понятия административных правонарушений коррупционной направленности», [34, с. 461] и только на межведомственном уровне сформирован их краткий перечень. Общеизвестно, что таковыми являются ст.19.28. «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и ст.

19.29. «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего, либо бывшего государственного или муниципального служащего». Данные составы административных правонарушений введены в КоАП РФ в 2011 году.

Однако нельзя полагать, что только двумя указанными составами правонарушений ограничивается перечень коррупционных нарушений. В целом в науке бытует мнение о том, что коррупционные правонарушения предполагают нарушение государственным или муниципальным служащим установленного порядка управления или превышение им своих должностных обязанностей. [13, с. 66] Необходимо отметить, что коррупционные административные правонарушения, также, как и коррупционные преступления обладают высокой степенью латентности.

За коррупционные нарушения возможно наступление и гражданско-правовой ответственности. Гражданско-правовая ответственность за коррупционные нарушения является наименее изученным видом ответственности в отечественном праве, и чаще всего связывается с конфискацией имущества, полученного в результате совершения коррупционного преступления.

В отечественной правовой науке общепризнанно мнение о том, что под гражданско-правовой ответственностью следует понимать «обязанность правонарушителя совершить определенное имущественное действие, направленное на восстановление нарушенных имущественных или неимущественных прав другого лица (лиц), общества или государства». [13, с. 7]

Согласно другой точке зрения, под гражданско-правовой ответственностью за коррупционные правонарушения следует понимать такой вид правовой ответственности, которая наступает вследствие неисполнения (ненадлежащего исполнения) гражданских прав и

обязанностей являющихся нарушением субъективных гражданских прав другого лица. [61, С. 186]

Сущность гражданско-правовой санкции за совершение коррупционных нарушений состоит, обычно, в том, чтобы вернуть неосновательное обогащение, полученное государственным служащим в результате получения взятки или обращение в доход государства имущества, приобретенного на средства, полученные в результате коррупционной деятельности.

С иском в защиту Российской Федерации об обращении имущества в доход государства полномочен обращаться прокурор. Приведем пример из судебной практики.

Ачинский городской прокурор в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд к Никулину В.В., Никулиной Н.В. с иском об обращении в доход РФ квартиры, принадлежащей на праве собственности Никулиной Н.П., а также о взыскании в доход РФ с Никулина В.В. денежных средств в размере 3 495 887,04 руб. – денежного эквивалента стоимости части квартиры. Требования мотивированы тем, что Никулиным В.В. не доказана законность приобретения данного имущества (части имущества), что было выявлено в результате проверки, проведенной Ачинской городской прокуратурой за расходами указанного лица и его супруги за 2014-2016г., а представленные в обоснование правомерности получения денежных средств Никулиным В.В. договоры дарения денежных средств отцом его супруги Никулиной Н.П. - от 01.03.2017г. на 5 и 3 млн. рублей вызывают сомнения по причине отсутствия у дарителя указанных денежных средств. Исходя из конкретных, четких и документально подтвержденных обстоятельств истцом, по мнению суда, доказано, что легального источника дохода, за счет которого в 2017г. были осуществлены расходы Никулиных на приобретение квартир в сумме 8 903 887,04 руб., не имеется, в связи с чем суд находит предъявленные требования законными, обоснованными и подлежащими удовлетворению и считает необходимым обратить в доход Российской

Федерации квартиру стоимостью 5 408 000 руб., принадлежащую на праве собственности Никулиной Н. П., а также взыскать в доход Российской Федерации с Никулина В. В. денежные средства в размере 3 495 887 (три миллиона четыреста девяносто пять тысяч восемьсот восемьдесят семь) рублей 04 копейки – денежный эквивалент стоимости части квартиры.[56]

Прежде всего, правовой основой наступления гражданско-правовой ответственности выступает положение ГК РФ о том, что никто не имеет права «извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения».[19] Основные положения ГК РФ о возмещении вреда, причиненного преступлением, в т.ч. коррупционной направленности, сосредоточены в главах 59 и 60 ГК РФ.

Особенности применения гражданско-правовой ответственности за коррупционные нарушения регулируется совокупностью положений части второй ГК РФ, а именно главы 59 «Обязательства вследствие причинения вреда».[18] Прежде всего следует отметить ст. 1064 ГК РФ – устанавливающей обязанность виновного лица возместить вред, который причинен имуществу гражданина или юридического лица в полном объеме. Однако для коррупционных нарушений имеет большее значение вред, причиняемый Российской Федерации или субъекту Российской Федерации вследствие совершения коррупционного нарушения, что закреплено в ст. 1081 ГК РФ. Чаще всего в доход Российской Федерации обращаются суммы взяток, полученных в результате совершения преступления. Также часто применяются и нормы главы 60 ГК РФ «Обязательства вследствие неосновательного обогащения», ст. 1102 которой гласит: «Лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение)».[18] При этом не обязательно возвращение неосновательного обогащения в



той форме, в которой оно получено. Закон допускает возможность вернуть стоимостный размер неосновательного обогащения.

Однако роль гражданско-правовой ответственности в противодействии коррупции не следует недооценивать. Прежде всего, гражданско-правовая ответственность за коррупционные нарушения выступает превентивным фактором в борьбе с коррупцией, а также реализует функцию восстановления вреда, причиненного личности и государству.

Следует заметить, что относительно поведения гражданских служащих в части совершения действий по принятию имущества установлены значительные ограничения. Прежде всего, государственный служащий должен «исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей; уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений». [69]

При этом гражданское право это отрасль частного права, которое не должно вмешиваться в регулирование публичных отношений, отменять или изменять положения публичного права. При этом соответствующей отрасли частного права является положение о том, что не допускаются любые сделки, прямо или косвенно направленные на вознаграждение государственных служащих за действия, входящие в круг их служебных обязанностей либо за «общее содействие по службе», независимо от их размера.

В науке предлагается функции гражданско-правовой ответственности за коррупционные нарушения существенно расширить. Прежде всего, в соответствии с международным опытом борьбы с коррупцией следует «провести переоценку значения гражданско-правовых средств в предупреждении коррупционных деяний, расширить перечень специальных

оснований и соответствующих средств защиты от коррупционных преступлений и иных проявлений коррупции».[61, С. 9]

Таким образом, важно отметить тот факт, что привлечение к гражданско-правовой ответственности за коррупционный акт не есть частое явление. Гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения базируется на положениях ГК РФ, согласно которым никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения (ч. 4 ст. 1). Гражданско-правовой проступок представляет собой причинение материального или морального ущерба посредством нарушения определенного правового установления или запрета, в результате чего возникает новое обязательственное правоотношение.

Анализируя вопросы, связанные с реализацией юридической ответственности за коррупционные нарушения необходимо отметить, что она может реализовываться во всех видах ответственности, и факт привлечения к одному виду ответственности не может исключать возможности привлечения к другому виду ответственности. При этом отдельные виды ответственности являются взаимоисключающими – уголовная и административная, а гражданско-правовая и дисциплинарная могут применяться как сопутствующие виды ответственности.

Дисциплинарная ответственность за коррупционные нарушения для государственного служащего является достаточно строгим видом ответственности. Прежде всего она состоит в ограничениях и лишениях, связанных непосредственно с замещением должности государственной гражданской службы. Также дисциплинарная ответственность применяется к государственным служащим чаще всего по сравнению с иными видами ответственности, согласно исследованиям.[53, С. 123]

Прежде всего привлечению к ответственности за дисциплинарные нарушения коррупционного характера подлежат государственные служащие за неисполнение законодательства об установлении ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой.

Для упрочения законности в государственной службе следует создать закон, который бы касался дисциплинарной ответственности представителей государственной службы, а также закон с мерами поощрения государственных служащих в системе государственной службы. Данные законы могли бы способствовать привлечению чиновников к ответственности. Внедрение данных законов в практику общественной жизни привело бы к формированию надежного стабильного режима для профилактики коррупции в системе государственной службы на уровне административного законодательства.

Как указано в Методических рекомендациях по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, к лицам, виновным в совершении таких нарушений применяются следующие виды дисциплинарной ответственности:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) строгий выговор (для государственных служащих, замещающих должности военной и правоохранительной службы);
- г) предупреждение о неполном служебном (должностном) соответствии;
- д) увольнение с государственной (муниципальной) службы в связи с утратой доверия. [50]

По общему правилу, дисциплинарное взыскание за коррупционное правонарушение считается снятым по истечении одного года со дня применения взыскания, если не имели место иные дисциплинарные взыскания как за коррупционные проступки, так и за иные дисциплинарные проступки, однако исключением является увольнение в связи с утратой доверия.

Следовательно, дисциплинарная ответственность за коррупционные нарушения имеет своей задачей прежде всего быстрое воздействие представителя нанимателя для государственного служащего при совершении последним малозначительных коррупционных нарушений, однако при совершении значительных проступков, которые порочат честь и достоинство государственного служащего, он может быть освобожден от ответственности. Увольнение по специальному основанию – в связи с утратой доверия является крайней мерой, принимаемой при совершении наиболее тяжких проступков.

Подводя итог данного параграфа следует отметить, что теория ответственности за коррупционные нарушения имеет некоторые проблемы. В частности, уголовное законодательство необходимо изменять в части установления дополнительных аспектов разграничения коррупционных преступлений, выпуску дополнительных разъяснений Пленума ВС РФ.

Административное законодательство не структурировано в части определения главы с составами правонарушений коррупционной направленности, что, подлежит устранению, поскольку в связи с наличием административной ответственности за коррупционные правонарушения необходимо четко определить их предмет, объект и единое направление применения, что в настоящее время отсутствует в КоАП РФ.

Гражданско-правовая ответственность как вид дополнительной ответственности за коррупционные нарушения, чаще всего сопутствует уголовной ответственности в части обращения в доход РФ, субъектов РФ или физических лиц имущества, полученного в результате коррупционного преступления. непосредственно особенностей гражданской ответственности за коррупционные нарушения выделить сложно, поскольку они подчиняются общим правилам возмещения вреда.

Дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных деяний необходимо расширять, устанавливая для государственных гражданских служащих, допускающих нарушения трудовой дисциплины

антикоррупционной составляющей, более строгие карательные меры, к примеру, пожизненный запрет на занятие должностей государственной гражданской службы.

Третья глава магистерской диссертации была посвящена исследованию практических вопросов построения системы противодействия коррупции в России.

Прежде всего были исследованы основы законодательства, устанавливающие нормы по борьбе с коррупцией международного и внутригосударственного права, и установлено, что международное законодательство оказывает значительное влияние на российское право в части имплементации положений конвенций, что оформляется в соответствующих законах и подзаконных актах. При этом законодательство о борьбе с коррупцией как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации видится не совсем удачным решением, что может быть устранено только посредством отнесения антикоррупционного законодательства исключительно к предмету ведения Российской Федерации.

Профилактические меры по противодействию коррупции закреплены в законодательстве, однако они являются недостаточными, поскольку уровень коррупции не снижается, а только растет, следовательно, необходима разработка новых профилактических мероприятий по борьбе с коррупцией, которые включали бы в себя не только мероприятия по недопущению коррупции, но и по пресечению фактов совершения коррупционных нарушений, повышению уровня правовой культуры и правового воспитания граждан, тщательную проверку кандидатов на соискание должностей государственной гражданской службы и последующий отказ в принятии на должность в случае даже малейших сомнений в моральных и профессиональных качествах государственных служащих.

Система мер юридической ответственности за совершение коррупционных нарушений представлена всеми общепринятыми видами

ответственности – уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной. При этом гражданско-правовая ответственность может применяться только в совокупности с другими видами ответственности. Вопрос самостоятельности указанного вида ответственности может быть разрешен, например, ратификацией конвенции ООН о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и последующим изменением и дополнением гражданского законодательства в части становления имущественных аспектов противодействия коррупции.

Таким образом следует сказать, что вопросы противодействия коррупции и построения системы законодательства нуждаются в дальнейшем совершенствовании, поскольку отечественное право обладает существенными недостатками.

## Заключение

Отсутствие единой, общепринятой точки зрения на понятие государственного управления усложняет не только его понимание, но и особенности реализации. При этом понятие государственного управления является необходимым для понимания сущности государства и особенностей реализации его отдельных функций.

Основываясь на многообразии изученных вариантов понятия государственного управления, а также его необходимых признаков, предлагаем под государственным управлением понимать вид управленческой деятельности органов исполнительной власти, осуществляемый в целях организации системы управления внешними и внутренними процессами, происходящими в государстве, основанная на принципах законности, подчиненности и иерархичности.

История развития российского законодательства о борьбе с коррупцией является достаточно непродолжительной, поскольку вплоть до 1990-х годов XX века проблемы коррупции замалчивались, официально она не признавалась. В 1992 году, с распадом СССР и переходом к новому способу управления государством, с приходом многопартийности, повышением уровня защиты прав и свобод человека и гражданина, Россией были последовательно ратифицированы значительное количество международных конвенций в сфере борьбы с коррупцией, в результате чего законодателю пришлось изменять систему законодательства в сфере борьбы с коррупцией, подстраиваясь под уже принятые международные правила и стандарты. При этом нельзя сказать, что указанные законодательные изменения и нововведения были оформлены в нормативных правовых актах на высоком уровне, поскольку по сей день законодательство в сфере борьбы с коррупцией обладает большим количеством пробелов, которые необходимо

устранять, ориентируясь, в том числе на положительный зарубежный опыт, адаптируя его к России.

Единое понимание коррупции не выработано в настоящее время ни в отечественной, ни в зарубежной теории и практике. Каждое из определений коррупции, приведенных в настоящем исследовании, обладает теми или иными недостатками, которые не позволяют принять его как единственно верное. Основываясь на совокупности изученных точек зрения, предлагаем под коррупцией понимать «общественно-опасное, противоправное, социально-негативное общественное явление, состоящее в нарушении установленного законом порядка взаимодействия должностных лиц государства и иных органов государственной власти с физическими и юридическими лицами посредством использования должностными лицами своего положения в ущерб интересам государства». Считаю, что указанное определение может быть внесено в ФЗ № 273 вместо существующего и употребляемого в настоящее время.

Коррупция в системе государственного управления является общепризнанной проблемой мирового уровня, борьбу с которой ведут абсолютно все государства современного мира не только на внутригосударственном уровне, но и разрабатывая международные стандарты и принимая конвенции и другие нормативные акты в сфере борьбы с коррупцией. Коррупция в сфере государственного управления понижает авторитет государственной власти, впоследствии не позволяя гражданам относиться к государственным служащим с доверием, создавая таким образом барьер между властью и обществом.

Совокупность причин, порождающих коррупцию достаточно велика. Прежде всего, коррупция порождается низким правосознанием граждан, низким качеством законодательства в целом, а также пренебрежением государственных служащих к интересам общества и государства, стремлением их действовать исключительно в своих интересах. Разумеется, это не все причины, порождающие коррупцию. Полагаем, что для борьбы с



коррупцией необходимо повышать правосознание граждан, повышать уровень доверия граждан к власти посредством проведения различных мероприятий, в том числе разъяснительного характера о том, что граждане должны сообщать о фактах склонения их к совершению коррупционных нарушений, не соглашаться на предложения государственных служащих о даче вознаграждений или иных фактах коррупции.

Кроме того, сами государственные служащие должны поддерживать высокий уровень доверия к власти, формировать его своими действиями и поступками, четко следуя законодательным предписаниям. Также предлагаем разработать единый для государственных служащих всех уровней Кодекс профессиональной этики, который бы четко формулировал требования к поведению государственных служащих. Кроме того, необходимо ужесточить ответственность за совершение коррупционных нарушений всех видов.

Система нормативных правовых актов, посвященных борьбе с коррупцией в России представлена значительным количеством законов и подзаконных актов всех уровней. Значительную роль играют международные нормативные акты – Конвенции, соглашения, которыми установлены нормы о необходимости борьбы с коррупцией, общих правилах и международных стандартах противодействия коррупции. Россия, как участник значительного количества Конвенций, посвященных противодействию коррупции, должна приводить в соответствие свое законодательство о борьбе с коррупцией ратифицированным Конвенциям. Законодательство России о борьбе с коррупцией является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Именно в этом, на наш взгляд и кроется основная проблема. Прежде всего, на федеральном уровне устанавливаются общие правила противодействия коррупции в системе государственной службы, основные термины, планы борьбы с коррупцией и другие аспекты. В свою очередь регионы могут принимать собственные нормативные акты борьбы с коррупцией в части не урегулированной федеральным законодательством. на практике законы субъектов просто дублируют федеральное

законодательство, не внося никаких новых норм в противодействие коррупции. Разумеется, такое дублирование законодательства нельзя признать оправданным, поскольку оно противоречит правилам юридической техники. Следовательно, необходимо законодательство о противодействии коррупции установить исключительно предметом ведения Российской Федерации. Это поможет создать единую систему борьбы с коррупцией в стране.

Система профилактических мер по противодействию коррупции установлена ФЗ № 273. Перечень данных мероприятий является закрытым. Однако все профилактические меры в борьбе с коррупцией не дают положительного результата, поскольку статистика, не смотря на высокую латентность коррупционных нарушений, указывает на их постоянный рост.

Для того, чтобы улучшить систему профилактических мер по борьбе с коррупцией в органах государственной власти необходимо проведение информационно-просветительской работы с гражданами на постоянной основе, для того, чтобы граждане не соглашались на предложения государственных служащих, склоняющих их в том числе к даче взятки или предоставлению иных благ. А для государственных служащих следует установить пожизненный запрет на занятие иных должностей государственной гражданской службы или иных должностей в системе государственного или муниципального управления в случае их увольнения с замещаемых должностей по причине утраты доверия как основной причины разрастания коррупции в сфере государственного управления.

Юридическая ответственность за совершение коррупционных нарушений состоит в возможности наступления уголовной, административной, гражданской или дисциплинарной ответственности. Уголовная и административная ответственность являются самостоятельными видами ответственности, тогда как гражданская и дисциплинарная ответственность являются дополнительными. При этом реализация каждого вида ответственности а также ее сущность обладают некоторыми

проблемами. Прежде всего, уголовная ответственность за коррупционные нарушения состоит в том, что за совершение ряда преступлений государственный служащий или в определенных случаях физическое лицо подлежит уголовной ответственности, однако ряд составов между собой четко не разграничен. Решение данной проблемы состоит либо в выпуске дополнительных разъяснений Пленума ВС РФ, либо в дополнении статей УК РФ иными квалифицирующими признаками.

Административная ответственность за коррупционные нарушения является проблемной, поскольку КоАП РФ отдельно не предусматривает соответствующей главы, в которой были бы собраны правонарушения в сфере государственного управления и коррупции. Вероятно, это обосновывается тем, что административной ответственности непосредственно за коррупцию фактически не предусмотрено, а создание специальной главы для 1-2 составов нецелесообразно. Однако, полагаем, что следует в рамках КоАП РФ создать специальную главу, разработав для нее составы правонарушений коррупционной направленности.

Гражданско-правовая ответственность состоит в обязанности лица возместить вред, причиненный гражданину или государству в результате совершенного нарушения. При этом гражданско-правовая ответственность за коррупционные нарушения подчиняется общим правилам возмещения вреда, не устанавливая особых правил для государственных служащих.

Дисциплинарная ответственность для государственного служащего для за совершение коррупционных нарушений состоит, прежде всего, в возможности увольнения по основанию утраты доверия и потенциальной возможности утратить право на замещение должности государственной гражданской службы. Однако полагаем, что увольнение по основанию утраты доверия для государственных служащих, совершивших коррупционные нарушения, должно полностью исключать возможность последующего замещения должностей государственной или муниципальной службы.

## Список используемой литературы и источников

1. Campos J. Edgardo, Sanjay Pradhan. The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2007.
2. Corruption Perceptions Index 2019. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/countries/russia> (дата обращения 04.10.2020).
3. Kos D. Consequences of corruption// Мониторинг правоприменения. 2014. № 2.
4. Polajeva T. DOES CORRUPTION INFLUENCE THE SUSTAINABLE OF ECONOMIC GROWTH?// Baltic Region. 2011. № 2.
5. Tanzi V. CORRUPTION, COMPLEXITY AND TAX EVASION//eJournal of Tax Research. Special Edition: Tax and Corruption Symposium. UNSW Business School, Sydney, 2017, vol. 15, №. 2.
6. Аналитическое исследование развитие нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Москва, 2017.
7. Баранов В.М. Теневое право: Монография. Н. Новгород, 2002.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности Юриспруденция. - 6-е изд., перераб. и доп. - Москва: Эксмо, 2011.
9. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону, 2006.
10. Васильева С.В. Правовое регулирование лоббизма и иные механизмы продвижения частных интересов//Право. 2009. № 2.
11. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. и др. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие. отв. ред. Н.А. Власенко. 2013 // ЭПС «Система ГАРАНТ»
12. Волженкин Б.В. Коррупция. Сер. Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе. СПб., 1998.

13. Вородюхин, С.Е., Глушков Е.Л. Гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения в Российской Федерации//Проблемы правоохранительной деятельности. 2020. № 4.
14. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Участие органов прокуратуры России в противодействии коррупции Электронный ресурс. Режим доступа: URL.: fstec.ru (дата обращения 10.01.2021).
15. Гильметдинова З.М. Лоббизм в российской и зарубежной практике // Вестник Казанского юридического института МВД России. - Казань: ФГКОУ ВПО "Казан. ЮИ МВД РФ". 2014. № 2 (16).
16. Глухов Е.А. Взаимосвязь бюрократии и коррупции в государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 5. С. 53 - 58.
17. Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. 2010. N 6.
18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.04.2020) //КонсультантПлюс:Законодательство.
19. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) //КонсультантПлюс:Законодательство.
20. Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2018. № 5.
21. Гришин, Д.А., Верховых, А.Э. Методы борьбы с коррупцией в органах государственной власти//Вопросы управления. 2018. № 6 (55).
22. Дамм И.А. Антикоррупционная профилактика в системе противодействия коррупции//Nota Bene. 2018. № 4.
23. Дахин А.В. Коррупция: элементы социологической модели // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Нижний Новгород, 2001.

24. Задорожный А.С. Оптимизация государственно-политического управления в современной России: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2009.
25. Закон о противодействии коррупции в Тамбовской области от 04.06.2007 № 205-3 (ред. от 02.03.2012) //КонсультантПлюс:Региональное Законодательство.
26. Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5.
27. Кашанина Т. В. Юридическая техника. М., 2011.
28. Кобец П.Н. Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике//Международное публичное и частное право. 2008. N 5.
29. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.02.2021) //КонсультантПлюс: Законодательство.
30. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию" (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) //КонсультантПлюс:Законодательство.
31. Конвенция против транснациональной организованной преступности" (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000)//КонсультантПлюс:Законодательство.
32. Константинова М.А. Борьба с коррупцией в органах государственного управления//Электронная библиотека «Гражданское общество». Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.civisbook.ru/> (дата обращения 15.01.2021).
33. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом изменений от 01.07.2020)//КонсультантПлюс:Законодательство.
34. Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. С. 66.

35. Костенников М.В., Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. М., 2004.
36. Кузьмин А.В., Козловских Е.А. Проблемы преодоления коррупции в РФ // Актуальные проблемы антикоррупционной политики на региональном уровне: Материалы региональной научно-практической конференции. СПб., 2001.
37. Куликов М.Ю. Административно-правовые проблемы противодействия коррупции в органах исполнительной власти//Административное и муниципальное право.2010. № 6.
38. Лазарев В.В., Липень С.В., Саидов А.Х. Проблемы общей теории jus: учебник для магистрантов юридических вузов. М., 2012.
39. Лазарев В.М. Основы государства и права Российской Федерации. – Волгоград: Изд-во Волгоградского университета, 1993.
40. Логинова, Ю. Н. Борьба с коррупцией в органах государственной и муниципальной власти // Молодой ученый. 2020. № 41 (331).
41. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (Тезисы доклада) // Государство и право. 2000. № 4.
42. Макеев Ф.А. Коррупция как фактор дезинтеграции российского общества//Вестник Поволжского института управления. 2015. № 3 (48).
43. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2013.
44. Миронов А.Л. Институт государственного управления в России: конституционно-правовое осмысление и тенденции развития//АЮРМосква. Электронный ресурс. Режим доступа: [https://alrf.msk.ru/institut\\_gosudarstvennogo\\_upravleniya\\_v\\_rossii\\_konstitucionn](https://alrf.msk.ru/institut_gosudarstvennogo_upravleniya_v_rossii_konstitucionn) (дата обращения 30.11.2020).
45. Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы " (утв. Президентом РФ от 31.07.2008 N Пр-1568) (ред. от 14.01.2011) утратил силу с 20.03.2012г. //КонсультантПлюс:Законодательство.

46. Нисневич Ю.А. Публичная власть и коррупция: социально-антропологический подход// Полис. Политические исследования. 2014. № 6.
47. Нурпеисов Д.К. Коррупция как проблема государственного управления//Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 2.
48. Ожиганов Э.Н. Понятие и структура коррупции. Сравнительный уровень коррупции в Российской Федерации // Социология власти. 1999. № 1.
49. Перфильев, А.С. Регулирование как функция государственного управления. Автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
50. Письмо Минтруда России от 13.11.2015 N 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с "Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции")//КонсультантПлюс:Законодательство.
51. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 (ред. от 11.06.2020) "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий"//КонсультантПлюс:Судебная практика.
52. Постановление Президиума ВС РСФСР от 17.07.1990 "О порядке применения Временного положения об обеспечении деятельности народных депутатов РСФСР"//КонсультантПлюс:Законодательство.
53. Правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк; отв. ред. Н.А. Власенко. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013.
54. Распоряжение Губернатора Красноярского края "Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в



Красноярском крае" от 11.02.2016 № 47-рг (ред. от 10.05.2017)//  
//КонсультантПлюс:Региональное Законодательство. Утратило силу.

55. Распоряжение Губернатора Красноярского края "Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Красноярском крае" от 10.05.2017 № 229-рг (ред. от 28.05.2020)  
//КонсультантПлюс:Региональное Законодательство.

56. Решение Ачинского городского суда Красноярского края по гражданскому делу № 2-2393 от 09.08.2019//Судакт.ру

57. Решение Ачинского городского суда Красноярского края по делу № 2-2393/2019 от 09.08.2019//Судакт.ру

58. Решение Иланского районного суда Красноярского края по делу № 2-118/2019 от 18.03.2019//Судакт.ру

59. Решняк М.Г., Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Место и роль гражданско-правовых механизмов в системе мер противодействия коррупции // Безопасность бизнеса. 2016. N 2. С. 47 - 54.

60. Синельщиков Ю.П. Коррупция в России: история, состояние, причины, меры борьбы. Москва, 2017.

61. Смородина О.С. Гражданско-правовая ответственность за совершение коррупционных правонарушений / Актуальные проблемы гражданского права и гражданского судопроизводства: сборник статей VI Межвузовской научно-практической конференции им. К.И. Малышева. Челябинск, 2018.

62. Современная практика противодействия коррупции в муниципальном управлении: учеб.-метод. пособие по программе курсов повышения квалификации. Ревина С.Н., Паулов П.А, Борякин Д.В.; Самар. гос. экон. ун-т. - Самара, 2018.

63. Староверова К.О. Актуальные вопросы противодействия коррупции в таможенных органах РФ // Таможенное дело. 2017. № 2.

64. Тороков Д.А. Саламатин А.В. Лоббизм и коррупция//Современное право. 2007. № 4.

65. Торопова Е.Е. Антикоррупционная политика в России в сфере государственной и муниципальной службы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. N 4.
66. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 29.12.2020) //КонсультантПлюс:Законодательство.
67. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2021) //КонсультантПлюс:Законодательство.
68. Указ Президента РФ от 04.04.1992 N 361 (с изм. от 16.11.1992) "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы"//КонсультантПлюс: Законодательство.
69. Указ Президента РФ от 12.08.2002 N 885 (ред. от 16.07.2009) "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих"//КонсультантПлюс:Законодательство.
70. Указ Президента РФ от 13.02.2020 N 117 (ред. от 13.11.2020) "Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета//КонсультантПлюс:Законодательство.
71. Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 (ред. от 13.03.2012) "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы"//КонсультантПлюс: Законодательство.
72. Указ Президента РФ от 15.07.2015 N 364 (ред. от 19.09.2017) "О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции"//КонсультантПлюс:Законодательство.
73. Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы"//КонсультантПлюс: Законодательство.
74. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) "О противодействии коррупции"//КонсультантПлюс:Законодательство.

75. Фиалковская И.Д. Противодействие коррупции как цель контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении: зарубежный опыт // Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства». Н. Новгород, 2015.
76. Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вестник гражданского права. 2014. № 2.
77. Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12.
78. Чебоксаров П.А. Проблема коррупции на уровне местного самоуправления // Актуальные проблемы антикоррупционной политики на региональном уровне: Материалы региональной научно-практической конференции. СПб., 2001.
79. Шабалин В.А. Политика и преступность // Государство и право. 1994. № 4.