

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)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Административно-правовой механизм противодействия коррупции в Российской Федерации»

Студент

А.Д. Иванова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. экон. наук, доцент В.Ю. Моисеева

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

Тольятти 2020

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, касающихся всестороннего анализа противоправного явления в российском обществе - коррупции и выработке механизмов по ее противодействию, поскольку в отечественном государстве в интересах общества крайне необходим отлаженный и действенный механизм противодействия коррупционным преступлениям, которые представляют для правового государства и гражданского общества серьезную опасность. Объектом исследования является административно-правовой механизм противодействия коррупции в РФ. Предметом являются правовые нормы, которые входят в структуру административно-правового механизма противодействия коррупции в РФ, а также практика их применения.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ действующих государственных механизмов по противодействию коррупции и актуальные проблемы их реализации в правоприменительной деятельности. Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие и сущность коррупции, историю борьбы с ней;
- рассмотреть административно-правовые средства противодействия коррупции в Российской Федерации.

Структура исследования. Единству целей и задач исследования подчинена и структура работы, последовательность изложения материала, состоящего из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение.....	4
1 Понятие и сущность коррупции, история борьбы с ней.....	7
1.1 Генезис коррупции и формирование антикоррупционного законодательства в Российской Федерации.....	7
1.2 Международно-правовые акты о противодействии коррупции.....	12
1.3 Понятие коррупции и современное состояние российского антикоррупционного законодательства.....	24
1.4 Причины распространения и социальные последствия коррупции в современной России.....	30
2 Административно-правовые средства противодействия коррупции в Российской Федерации.....	40
2.1 Особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы.....	40
2.2 Современное состояние, структура и динамика коррупционных преступлений в органах государственной власти в Российской Федерации.....	47
2.3 Зарубежный опыт борьбы с коррупцией в системе государственной власти.....	54
2.4 Пути совершенствования правовых механизмов противодействия коррупции.....	63
Заключение.....	71
Список используемой литературы и используемых источников.....	74

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, касающихся всестороннего анализа противоправного явления в российском обществе - коррупции и выработке механизмов по ее противодействию, поскольку в отечественном государстве в интересах общества крайне необходим отлаженный и действенный механизм противодействия коррупционным преступлениям, которые представляют для правового государства и гражданского общества серьезную опасность.

Среди вызовов мировому сообществу, на сегодняшний день особенно проблемной остается вопрос борьбы с коррупцией. Приобретая всё новые особенности, коррупция проникает во все сферы жизни, тем самым нанося урон государству. Согласно оценкам Всемирного банка, ежегодно в мире расточительно расходуется один триллион долларов. Еще большую опасность представляет тесная связь коррупции и организованной преступности. Данные явления, представляя собой симбиоз, дополняют друг друга, тем самым повышая устойчивость их деятельности.

Мировое сообщество, обеспокоенно тенденциями развития коррупции, всячески пытается противостоять данному явлению. В связи с этим на глобальных форумах проводятся обсуждения, принимаются международные стандарты и механизмы борьбы с коррупцией. Однако, в большинстве случаев борьба с коррупцией осуществляется локально, на национальном уровне, так как процесс интеграции государств в данном вопросе протекает медленно. Кроме того, среди принятых международных документов акты декларативного характера количественно превосходят общеобязательные документы. Также серьезным препятствием являются проблемы с унификацией законодательства об ответственности за коррупцию.

Для Российской Федерации вопрос борьбы с коррупцией также остается актуальным. Государству следует реализовать эффективную

антикоррупционную стратегию, включающую как средства уголовного преследования, так и комплекс мер по предупреждению коррупции. Кроме того, необходимо развивать международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией, внедрять положительный опыт других стран в национальную стратегию. Для эффективной борьбы, в национальном законодательстве следует закрепить определение понятия коррупции.

Все эти проблемы осуществляют непредвзято важным развитие административно-правового устройства противодействия коррупционности в правоохранительных органах, равно как первого из главных законных элементов, что на сегодняшний день имеют все шансы и обязаны противодействовать коррупции.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ действующих государственных механизмов по противодействию коррупции и актуальные проблемы их реализации в правоприменительной деятельности.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть генезис коррупции и формирование антикоррупционного законодательства в Российской Федерации;
- рассмотреть международно-правовые акты о противодействии коррупции;
- рассмотреть понятие коррупции и современное состояние российского антикоррупционного законодательства;
- выявить причины распространения и социальные последствия коррупции в современной России;
- рассмотреть особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы;
- проанализировать современное состояние, структуру и динамику коррупционных преступлений в органах государственной власти в Российской Федерации;

- рассмотреть зарубежный опыт борьбы с коррупцией в системе государственной власти;
- предложить пути совершенствования правовых механизмов противодействия коррупции.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания социальных и правовых явлений: диалектический, исторический, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, технико-юридический и другие способы научного познания. В работе нашли применение такие логические приемы познания, как анализ, синтез, гипотеза, индукция, дедукция и другие.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных ученых криминалистов: С.А. Авакьяна, Е.В. Артемова, И.С. Власова, А.А. Глазуновой, Н.А. Головановой, И.П. Кененовой, А.С. Ковлера, В.Ю. Толоконниковой и др. Большой интерес для раскрытия темы исследования представляли научные публикации авторов: А.А. Гравиной Д.Е. Зайкова, В.И. Михайлова, О.В. Покровского, О.А. Степанова, И.Г. Тимошенко и других.

Нормативно-правовую базу исследования составляют Конституция РФ 1993 г., Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, действующее российское законодательство, в т.ч. уголовный и уголовно-процессуальный кодексы РФ, федеральные законы РФ: от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» и др.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы судебной практики.

Структура исследования. Единству целей и задач исследования подчинена и структура работы, последовательность изложения материала, состоящего из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

1 Понятие и сущность коррупции, история борьбы с ней

1.1 Генезис коррупции и формирование антикоррупционного законодательства в Российской Федерации

Как замечается в научной литературе, упоминания о коррупции присутствуют в летописях XIII века. Первое законодательное ограничение коррупции должностных лиц было установлено Иваном III, а Иван Грозный внедрил за коррупционные правонарушения смертную казнь.

Первое упоминание о коррупции в системе государственной службы нашло отражение в архивах Древнего Вавилона XXIV в. до н.э. Н. Макиавелли в своей известной работе «Государь» охарактеризовал должностных лиц так: «Есть один безошибочный способ узнать, чего стоит помощник. Если он больше заботится о себе, чем о государе, и во всяком деле ищет своей выгоды, он никогда не будет хорошим слугой государю, и тот никогда не сможет на него положиться» [46, с. 17].

Возникновение коррупции в Российской Федерации как общественного явления непосредственно сопряжено с обычаями сообщества в этап развития государственности в Руси в IX – X веках, когда правители, определяя собственных наместников, не устанавливали им и их дружине жалования, промышляя, таким образом именуемое кормление. В дальнейшем обычно невысокое валютное содержание, недостаток культурного чувства высокочеловеческой брани, а также высоконравственной идеологии общегосударственной службы и волокита согласно процессам просителей, в частности характерные черты с простолюдины и купечества, сделали классическим меркантильность российского чиновничества.

Возникновение специализированных организаций по расследованию правонарушений неразделимо сопряжено со становлением и формированием правительственного аппарата в Русском государстве.

В этап сословно-внутригосударственной самодержавии была основана рабочая группа Боярской думы, которая считалась основным полицейским органом, позже был основан Разбойный приказ, в его зону ответственности входило создание для районных организаций наказов согласно проблемам борьбы с общеуголовными правонарушениями и направление определенных официальных лиц.

С целью воплощения общепризнанных норм Судебника в жизнедеятельность Иван IV отменяет частные прибыли, кормы, тяжёлые пошлыны и внедряет единый налог в пользу страны. С данного времени субъект «лихоимства» и понятие данного правонарушения складывались в точности. Определения о злоупотреблениях в питании и превышении общепризнанных норм, определенных для кормленщиков, установили понятие противозаконного извлечения прибыли официальными лицами за воздействия, которые они должны осуществлять согласно займу службы.

Санкции за приобретение взятки тяжёлыми Госслужащими регионального общегосударственного управления ставились Судной грамотой, установленной Иваном IV 1561 г. Вымогательство и другие правонарушения, сопряженные с применением официальными лицами своего служебного положения в меркантильных целях, были свободно испущены.

Уложение 1649 г. отчасти сформировало положение об ответственности за приобретение взятки, определив в единичных статьях обязательство за приобретение взятки. Тем не менее в отдельных статьях законодатель отошел от достигнутых утверждений, перестав стремиться приобретение посулов, и в большой степени беспокоился о правосудии в судах.

Уложение 1649 г. никак не включало совокупной статьи, запрещающей в приобретении взятки, за искл. гл. X «О суде», в ней предусматривалась обязательство за обоснование виноватого и порицание невинного судьями за взятку. В Уложении 1649 г., в сходстве с Уложения 1550 г., субъектами правонарушения имели возможность быть судьи, дьяки, подьячие, и

ставились наиболее определенные наказания за осуществление данной категории правонарушений [1, с. 187].

Принимая во внимание распространенность взяточничества, указом с 23 августа 1713 г. Петр I использовал наравне с получением взятки институт уголовной ответственности за дачу взятки, учитывающую смертную казнь.

Эффективность инициированных граней оказалась недостаточной, и 24 декабря 1714 г. был выпущен другой Указ, который использовал уголовную ответственность за соучастие в совершении меркантильного злоупотребления по службе и за несообщение о совершении данных правонарушений. Кроме того, Петром I были сформированы правоохранительные аппараты, обеспечивающие надзор за работой должностных лиц – фискалы, которые сами были далеки небескорыстны в собственной должностной деятельности. Таким образом, ярославский провинц-изветчик Попцов в этап пребывания в должности принимал взятки с нижестоящих фискалов и других персон. За осуществление данных правонарушений Попцов был осужден на тленную экзекуцию и казнен.

Таким образом, меры уголовного предотвращения, нацеленные на усовершенствование законодательства и усиление наказаний за осуществление взяточничества, не дали надлежащего результата и не решили проблемы.

В этап правления Екатерины II наказания за вымогательство не были настолько грозны, каковыми они находились в этап правления Петра I.

Уложение о санкциях уголовных и корректирующих (в редакции 1885 г.), никак не упоминая термина «коррупция». В свойстве конфигураций и методов дачи и извлечения взятки в ст. 405 Уложения показаны: приобретение и дачи взятки при помощи посредников и членов семьи; предоставление и приобретение гонорары должностным лицам за осуществление воздействия либо бездействия согласно работе; предоставление и приобретение предварительно неоговоренного гонорары официальным личностям за влияние либо бездействие согласно работе;

предоставление гонорары в варианте поражения, обмена, реализации либо мнимозаконной операции.

В ст. 336 существовало представление «лихоимства», где было отмечено, что «лихоимство» принимать представление наследственное, соединяющее в себя налог, шантаж медосбор и приобретение медосбор без вымогательства. Чином сотрудников полиции о любом случае предложения взятки надлежало сообщить о данном согласно указанию, что в дальнейшем поощрялось [43, с. 107].

Таким образом, в согласовании с отечественным дореволюционным законодательством уголовно-правовой анализ взяточничества и, поэтому, направление уголовных санкции, находились в зависимости от факторов. С целью квалификации действия значительное роль обладал вид операций, производимых за взятку, метод дачи либо извлечения взятки. Высокая квалификация действия устанавливалась в зависимое от положение, кроме того, с времени передачи объекта взятки и обусловленности взяткой определенных операций Госслужащим, помимо этого, правонарушения, сопряженные с взяточничеством, являлись законченными с момента обязательства гонорары и единства его утвердить.

С 1 июня 1922 г. на территории Русской Федерации начал работать Уголовный кодекс, создание стартовала вдобавок в 1918 г. Новый кодекс обязан был являться кодексом коммунистического строя либо переходного этапа. Кроме того, в нем, равно как и в дальнейших Уголовных кодексах 1926, 1960 г., отслеживается упор на усмирительные мероприятия. Недооценивание перспектив предотвращения злоупотреблений должностным расположением с поддержкой организационных денег, граней дисциплинарного влияния рассматривается в строгих наказаниях (за единичные действия вплотную вплоть до смертной казни).

Возникающие в таком случае в одном конце государства, то в ином разбирательства о взяточничестве и хищениях правительственного собственности взрывали вымысел о ликвидации преступности в государстве.

Глава партии Н.С. Хрущев принял решение разделаться с казнокрадством и взяточничеством одним радикальным ударом. В июле 1962 г. начала существовать смертная казнь за приобретение взятки.

Постановлением Верховного Совета СССР «О введении в действие Основ уголовного законодательства Союза ССР и республик» с 24 июля 1991 г. смертная казнь за приобретение взятки при отягчающих условиях в местности СОЮЗ была упразднена. Навык отечественного дореволюционного уголовного законодательства, отечественного законодательства по борьбе с коррупцией, является позитивным и имеет возможность быть воспринятым современниками.

В переходный этап времени, испытываемый Российской Федерацией в 90-е гг. XX в., случился развал партийной системы контролирования, а кроме того быстрой трансформации к новой финансовой концепции никак не поддержанный нужной законной основой и правовой культурой, организовалась удобнейшая обстановка для расцвета коррупции. Сила вседозволенности, «дикого» рынка, в каком месте всегда допускается приобрести, привела к тому, что объектом купли-реализации становятся и государственные должности, императивные права, им свойственные.

Таким образом, несмотря на то, что термина «коррупция» в российском законодательстве не было вплоть до начала 20 века, существовало корыстное злоупотребление должностных лиц, что в наше время эквивалентно коррупции. В русском языке коррупция и взяточничество как одна из ее форм исторически обозначались терминами «лихоимство» и «мздоимство» [39, с. 334].

В качестве мер ответственности предусматривалось наказание в виде временного и бессрочного тюремного заключения, а также смертной казни. Уголовное право в этот период развивалось весьма стремительно и приобрело более карательный характер, так как в 30-40 годы 17 века стали появляться новые преступления.

При Петре Первом был как расцвет коррупции, так и жесткая борьба с

ней. Благодаря грамотной политике правителей и в Советском Союзе борьба с коррупцией была более чем успешной, но как только государственная машина ослабла, в послевоенные годы и годы перестройки, эта тенденция пошла на спад, и коррупция возросла. В 90-е годы с переходом России к рыночным отношениям число злоупотреблений своим положением должностных лиц возросло, что также существенно повлияло и на ситуацию с коррупцией.

1.2 Международно-правовые акты о противодействии коррупции

Говоря об универсальных международных стандартах в вопросах борьбы с коррупцией, прежде всего, следует отметить важность документов, разработанных в рамках Организации Объединенных Наций.

Первые упоминания об этой проблеме в рамках ООН содержатся в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 3514 от 11 декабря 1975 г. – резолюция, которая, обращает внимание мирового сообщества на данное явление и требует от государств принятия мер по привлечению к ответственности за коррупцию. Начиная с 1995 года с интервалом в пять лет, ООН проводит конгресс по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Во время съездов подвергаются анализу вопросы предотвращения преступности и разрабатываются соответствующие механизмы.

Восьмой конгресс, проходивший в 1990 году в Гаване, рассмотрел множество вопросов и принял 35 резолюций, в том числе и резолюцию «Коррупция в сфере государственного управления», в которой нашло свое отражение руководство, разработанное Секретариатом ООН под названием «Практические меры борьбы с коррупцией». Данный документ рекомендует всем государствам рассмотреть эффективность как материальных, так и процессуальных норм уголовного законодательства с точки зрения наличия в них мер против всех проявлений коррупции, разработать превентивные меры

для её предотвращения, регламентировали привлечения к ответственности чиновников, уличенных в коррупции. Кроме того, резолюция также призывает выработать нормы, предусматривающие конфискацию средств, добытых в результате коррупции, и настаивает на принятии мер в отношении замешанных в коррупции предприятий.

Проблемы коррупции были также затронуты на съезде Девятого конгресса ООН, проходившего в Каире в 1995 году, а также в ходе последующих заседаний. В 1996 году Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) приняла резолюцию «Борьба с коррупцией», где на первый план выходит коррупция в его международных аспектах. При этом центральное внимание акцентируется на организации, занятые в экономической сфере.

Данный документ устанавливает для чиновников следующие требования [16, с. 5]:

- отказ от злоупотребления своим должностным положением в целях извлечения собственной выгоды;
- отказ от участия сделках, несовместимых с занимаемой должностью или наделенными полномочиями;
- сообщение о своей деятельности в целях извлечения выгоды, которая служит основанием возникновения конфликта интересов;
- обязанность не пользоваться в частных целях государственными средствами, собственностью и сведениями, вверенными для осуществления служебных обязанностей;
- отказ от злоупотребления своим прежним служебным статусом после ухода с поста;
- сообщение сведений о личных активах и, по мере возможности, об активах родственников;
- обязательство воздерживаться от принятия каких-либо материальных ценностей, которые могут повлиять на выполнение обязанностей или принятие решений.

Также Международный кодекс поведения государственных

должностных лиц установил, что если государственные должностные лица изъявляют желание принять участие в политической жизни, то данная деятельность не должны переплетаться с их официальными обязанностями.

Следующим шагом было опубликование в 1999 году «Всемирной Программы против коррупции», разработанной центром ООН. В данном документе проведено глобальное исследование тенденций коррупции. Особое внимание уделяется вопросам профилактики коррупции, отмечается важность информационной и просветительской работы, предусмотрено возвращение незаконно добытых средств их истинным владельцам, проанализированы методы мониторинга и оценки.

Все вышеуказанные документы являлись рекомендательными и представляли собой первые попытки разработки универсальных международных стандартов по борьбе с коррупцией.

Следующим существенно важным шагом стало принятие Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года, которая является обязательной для большинства государств мира. Конвенция стала реакцией мирового сообщества разрастающуюся криминальную деятельность. В документе были отражены способы координации действий в борьбе с международными криминальными структурами. Данная Конвенция была разработана в качестве инструмента борьбы с всё более распространяющимися явлениями как организованная преступность и коррупция. Документ признает коррупцию в качестве преступления, имеющее транснациональное значение.

Подкуп иностранного должностного лица с целью его понуждения совершить деяния, направленные на получение выгоды было отмечено как проявление транснациональной коррупции. Кроме того, соглашение предусмотрело ответственность за участие в процессе отмыwania денег.

Также в Конвенции предусмотрено [28]:

– определение таких понятий, как «публичное должностное лицо», «иностранное публичное должностное лицо», «должностное лицо публичной

международной организации» и т.п.;

– признание дачу и получение взятки в качестве уголовно наказуемых деяний.

Первым общеобязательным, специализированным документом в области борьбы с коррупцией стала Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 31 октября 2003 года. В качестве целей в данной Конвенции были указаны [28]:

– разработка мер, обеспечивающих действенный эффект в сфере предупреждения коррупции;

– развитие международного сотрудничества в пресечении коррупции, принятие мер по обеспечению возврата активов;

– пропаганда честности и неподкупности;

– обеспечение рационального использования публичного имущества.

Вышеуказанный документ предусматривает ряд стандартов, а также действий и установок, направленных на реформирование национальных правовых норы в области борьбы с коррупцией. Кроме того, участники Конвенции признают преступлением все проявления коррупции, в независимости от того, возникают ли они в государственной или частной сфере. Следует признать, что нормы, закрепившие, что государства должны вернуть средства, добытые в результате коррупционных средств, в страны, у которых они были похищены, являются своего рода передовыми. Более того, Конвенция акцентирует внимание на срочную потребность создания в системе национальных органов специализированного учреждения по борьбе с коррупцией.

Несмотря на ряд позитивных моментов, отраженных в Конвенции, документ имеет некоторые недостатки, которые не могут быть не замечены со стороны мирового сообщества. Так, некоторые формулировки позволяют избежать выполнения норм Конвенции. Для наглядности приведем некоторые примеры: в статьях 5,7, 8 документа указано что «государства-участники стремятся», статья 13 оговаривает, что «в пределах своих

возможностей», статьи 27 и 34 позволяют государствам действовать на свое усмотрение, так как содержат такие формулировки, как «может принять» и «могут рассматривать» [28].

Таким образом, вышеуказанные неточности, могут привести к практике двойных стандартов, когда одни государства будут добросовестно выполнять требования, а другие, ссылаясь на декларативность данных норм, не исполнять обязательства.

Выше отмечалось о том, что Конвенция подразумевает учреждение в государствах органов по борьбе с коррупцией. Таким образом, в данном случае речь идет скорее о создании органа, осуществляющим борьбу с коррупцией лишь формально и не столь эффективно, а не об учреждении подразделения, которые бы в действительности мог реализовать поставленные задачи. Помимо прочего, в Конвенции закреплено положение о создании эффективного финансового контроля, т.е. предоставление сведений об источниках доходов и расходов должностных лиц. Кроме того, как было отмечено выше, предусматривалось возвращение активов, добытых с применением коррупционных схем. Однако на практике, ввиду отсутствия должной регламентации, возникают противоречия и коллизии права при регулировании данных отношений.

Еще одним негативным моментом является то обстоятельство что, несмотря на обязательность основных положений Конвенции, вопросы конфискации и возврата активов остается на усмотрение национального законодательства. Таким образом, в случае, если национальное законодательство не содержит в себе нормы, предусматривающие конфискацию и возврат активов, борьба с легализацией доходов, полученных в результате коррупционной деятельности, является неэффективной.

Конфискация средств, согласно законодательству многих государств мира, не допускается, что является барьером для претворения в жизнь норм Конвенции, касающихся данного аспекта. Также, если говорить о вопросе возвращения незаконно полученных активов, следовало бы предусмотреть

вопрос об обратной силе Конвенции. При нынешнем положении дел, данные средства, добытые до подписания Конвенции, не могут быть возвращены.

Институт уголовной ответственности юридической ответственности на сегодняшний день внедрен в законодательство Австралии, Англии, Бельгии, Венгрии, Дании, Израиля, Ирландии, Исландии, Канады, КНР, Нидерландов, Норвегии, Польши, Румынии, Словении, США, Финляндии, Франции, Швейцарии, а также ряда других стран.

Однако в других странах внедрение нормы Конвенции, предусматривающей уголовную ответственность юридических лиц, может вызвать системные кризисы всего уголовного законодательства, так как одним из обязательных условий уголовной ответственности является вина – психическое отношение лица к содеянному.

В связи с тем, что по уголовно-правовой доктрине вина не применима к юридическому лицу, считается, что вина юридического лица воплощается в виновном поведении его руководителей или представителей. При введении института уголовной ответственности юридических лиц реакция на преступные деяния руководителей и представителей может негативно отразиться на невиновных лицах (например, на держателях акций). Конвенция не регламентирует порядок привлечения к ответственности государств, не выполняющих взятые на себя обязательства в области противодействия коррупции.

На основании вышеизложенного, следует заявить, что в целом, ООН является центральным звеном, обеспечивающим правовые основы для борьбы с коррупцией на международной арене. Еще одним положительным моментом является то, что несмотря на то, что данная Конвенция не является первой в области противодействия коррупции, но значимость её велика в силу её универсальности, т.е. в отличие от других документов в данной сфере действие Конвенции распространяется на почти всё мировое сообщество, не ограничиваясь отдельными регионами.

Региональные стандарты противодействия и борьбы с коррупцией

являются наиболее эффективными, так как разрабатываются с целью применения их на определенной обособленной территории, и соответственно принимаются с учетом особенностей региона.

В качестве первого региона рассмотрим Европейский Союз, который включает в себя 28 государств, представляет собой политическую и экономическую организацию, и ставит своей целью региональную организацию. Правовой основой служит Маастрихтский договор 1992 года. Пытаясь выработать единый подход ко многим мировым тенденциям, Европейский Союз также не оставил без внимания вопрос борьбы с коррупцией.

Конвенция Европейского Союза «О защите финансовых интересов Европейского Сообщества» от 26.07.1995 года наряду с определением понятия мошенничества в равной степени определяет понятие коррупции. Данная Конвенция даёт четкую формулировку понятиям «служащий», «служащий Сообщества», «государственный служащий» и т.п., разделяет коррупцию на пассивную (когда служащий сам запрашивает какие-либо средства у граждан) и активную (когда лицо предоставляет выгоду любого характера служащему). Кроме того, в ней предусмотрено, что государства-члены Европейского Союза должны принять меры для того, чтобы лица, причастные к активной и пассивной коррупции, а также лица, которые подстрекают к совершению коррупционных преступлений, были привлечены к ответственности и понесли справедливое наказание, вплоть до лишения свободы.

Статья 6 Конвенции требует от государств принятия мер для установления уголовной ответственности за коррупционные преступления, совершенные руководителями коммерческих организаций.

Вопрос экстрадиции занимает в Конвенции отдельное место. Согласно нормам документа, государства, в национальном законодательстве которых не предусмотрена процедура экстрадиции, обязаны принять меры по установлению своей юрисдикции по вышеуказанным преступлениям.

Статья 10 Конвенции предусматривает, что в случае, если процесс над определенным лицом был окончен в одном из государств Европейского Союза, то он не может быть привлечен другим государством к ответственности по тому же факту коррупции. Однако документом предусмотрено, что в определенных случаях государства могут заявить о необязательности данной нормы.

Нормы вышеуказанных документов часто дублируются с нормами Конвенций, принятых в рамках Совета Европы. К примеру, Страсбургская Конвенция Совета Европы 1990 г. «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» также предусматривает меры по борьбе с отмыванием доходов.

Следующей организацией является Совет Европы, в состав которого входят 47 государств. Целью данной организации, согласно её Уставу, является «достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу» [2, с. 39].

В настоящее время в рамках Совета Европы было принято свыше 200 конвенций в различных областях. Вопрос борьбы с коррупцией также был предметом обсуждений в Совете Европы и в 1999 году была принята Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Документ дает определение таким понятиям как «публичное должностное лицо», «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр», «судья» и «юридическое лицо». Кроме того, нормы Конвенции обязывают стороны установить ответственность за активную и пассивную коррупцию, а также признать в качестве преступлений подкуп члена национального публичного собрания, осуществляющего законодательные или административные полномочия или запрос данным лицом вознаграждения. Также, данным соглашением государства обязуются установить ответственность за подкуп иностранных публичных должностных лиц и подкуп членов иностранных публичных собраний,

подкуп должностных лиц международных организаций, подкуп членов международных парламентских собраний, и за подкуп судей и должностных лиц международных судов.

Еще одним положительным моментом является установление ответственности за отмыwanie доходов от преступлений, связанных с коррупцией. Кроме того, правонарушения в сфере бухгалтерского учета, выражающиеся в оформлении или использовании счета-фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию, а равно противоправное невнесение в бухгалтерские книги сведений о платежных операциях также должно признаваться преступлением.

Статья 18 Конвенции закрепляет, что государства должны принять меры для того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности, при этом в качестве наказания в отношении юридических лиц предусматривается применение соразмерных и сдерживающих санкций, в том числе финансового характера.

Особое внимание в Конвенции уделено мерам, направленным на сбор доказательств и конфискацию незаконно полученных доходов. Так, от сторон требуется принятие специальных методов расследования. Кроме того, суды или другие компетентные органы были уполномочены «отдавать распоряжения о предоставлении или аресте банковской, финансовой или коммерческой документации». При этом банковская тайна не может быть препятствием для осуществления вышеуказанных мер.

Статья 24 Конвенции предусматривает, что контроль за исполнением норм Конвенции осуществляется Группой государств против коррупции (ГРЕКО).

Также Конвенция закрепляет, что стороны должны оказывать друг другу взаимную помощь, обеспечивая незамедлительную обработку запросов. Во взаимной правовой помощи может быть отказано, если стороны считают, что исполнение запроса об оказании такой помощи может нанести

ущерб национальным интересам, государственному суверенитету, национальной безопасности или публичному порядку. Однако банковская тайна не может служить основанием для отказа в сотрудничестве.

Вышеуказанная Конвенция также регулирует вопросы выдачи лиц, совершившие коррупционные преступления.

Статья 29 Конвенции предусматривает учреждение или назначение центрального органа, призванного направлять запросы или подготавливать ответы на такие запросы.

Центральные органы осуществляют непосредственные сношения друг с другом. Однако, в случае крайней необходимости запросы об оказании взаимной помощи могут направляться самими судебными органами, а также государственными обвинителями. Также допускает направление запросов и сообщений через Международную организацию уголовной полиции.

Отдельного анализа требует статья 34 Конвенции. Согласно нормам данной статьи, любое государство может отдельно указать территорию или территории, к которым применяется Конвенция. С одной стороны, можно сказать о том, что данная возможность позволит государствам запустить антикоррупционные меры, предусмотренные в Конвенции в тестовом режиме, т.е. проверить эффективность на отдельно взятой территории. Но, с другой стороны, данная статья позволит избежать действия норм Конвенции на всей её территории [6, с. 124].

По поводу возможных споров в связи с толкованием или применением норм Конвенции в документе указано, что Европейский комитет по проблемам преступности Совета Европы должен постоянно информироваться о толковании и применении Конвенции.

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию направлена на установление в национальном законодательстве государств средства правовой защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции.

Статья 2 Конвенции устанавливает, «коррупция означает просьбу,

предложение, дачу или получение, прямо или косвенно, взятки, или любого другого ненадлежащего преимущества, или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» [6, с. 125]. Отдельно предусмотрено, что любой контракт или отдельно взятое его положение, в случаях, если в них предусмотрено совершение акта коррупции, считается недействительным. Контроль за исполнением норм Конвенции также возложен на ГРЕКО. Также статья 17 Конвенции не допускает заявления оговорок.

Еще одной не менее значимой организацией является Организация Экономического Сотрудничества и Развития. 14 декабря 1960 г. в Париже была подписана Конвенция о создании Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), вступившая в силу 30 сентября 1961 г. после ее ратификации всеми государствами-участниками.

Основной целью данной организации является поддержка стран-членов ОЭСР и повышение их доли в общемировом экономическом росте и развитии, искоренение нищеты в странах, не являющимися членами Организации. Учитывая, что экономическое развитие неразрывно связано с вопросами борьбы с коррупцией, в рамках ОЭСР в 1997 была принята Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при заключении международных коммерческих сделок.

Положительным моментом принятия данной Конвенции в рамках ОЭСР считается то обстоятельство, что страны-участницы являются государствами происхождения большинства транснациональных корпораций, поставляющих на мировой рынок 70 % всего экспорта и 90 % прямых иностранных инвестиций. Данная Конвенция не регламентирует меры по борьбе с коррупцией в целом, а охватывает лишь часть, т.е. регулирует вопросы, связанные исключительно с подкупом иностранных должностных лиц. В Конвенции не учтены вопросы коррупции частных лиц, а указы лишь меры против активной коррупции должностных лиц

иностранных государств.

Кроме того, Конвенцией установлено, что в случае, если указанные деяния подпадают под юрисдикцию более чем одной Стороны, то стороны должны совместно определить наиболее подходящую юрисдикцию.

В отношении срока давности закреплено, что он должен быть достаточным для расследования и судебного преследования этого деяния, однако конкретный срок не указан. Также особое внимание при борьбе с подкупом иностранных должностных лиц уделяется правильному ведению бухгалтерского учета и других учетных документов. От участников Конвенции требуется принятие мер, направленных на раскрытие сведений в финансовых отчетах и установление стандартов учета и аудита.

Конвенция обязывает сторон принять действенные гражданско-правовые, административные или уголовные наказания за подделку бухгалтерской отчетности, учетных записей, счетов и финансовых отчетов компаний. Кроме того, для мониторинга выполнения норм Конвенции предусмотрено создание рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Кроме того, в качестве Приложения к вышеуказанной Конвенции приводятся Пересмотренные рекомендации Совета по мерам борьбы с взяточничеством в международных деловых операциях.

В 1996 году была принята Межамериканская региональная конвенция по борьбе с коррупцией. Однако, что примечательно, данный документ был разработан Экономическим и Социальным Советом Организации Объединенных Наций, а поводом для этого послужила Резолюция 50/106 Генеральной Ассамблеи ООН. Нормы статьи 8 Конвенции предусматривают, что межнациональное взяточничество должно квалифицироваться во внутреннем законодательстве как преступление. Статья 12 закрепляет, что для применения данной Конвенции необязательно наличие в актах коррупции вреда для государственной собственности.

1.3 Понятие коррупции и современное состояние российского антикоррупционного законодательства

Если на международном уровне понятие коррупции давно установлено, в национальном законодательстве некоторых государств до сих пор не существует единого определения данному явлению. Так, например, в законодательстве Российской Федерации отсутствует норма, дающая точное определение понятию коррупции. Однако законодательное закрепление понятия коррупции не является гарантом успеха при борьбе с ней.

Сравнивая национальное законодательство Российской Федерации с законодательством зарубежных государств, следует отметить, что во многих государствах установлено законодательное определение коррупции.

Для всестороннего изучения такого явления как коррупции, помимо законодательных актов следует обратиться к теоретическим основам, изложенным в трудах ученых.

В Российской Федерации понятие «коррупция» впервые было введено в правовой концептуальный аппарат А.Я. Эстринным в работе «Взяточничество». Эта работа была опубликована в пределах кружка уголовного права в Санкт-Петербургском университете в 1913 году. Автор предоставил следующую дефиницию коррупции – подкупаемость и продажность государственных должностных лиц, а также общественных и политических деятелей в целом [5, с. 194]. Толковый словарь русского языка описывает коррупцию как подкуп взяткой, продажность должностных лиц. В научной и учебной литературе нашего времени существуют многообразные определения коррупции.

В.М. Корякин заявляет об определении коррупции прямо в системе государственной службы. По его словам, коррупция в системе государственной службы может быть определена как «незаконное принятие имущественных льгот со стороны государственных служащих лично или через посредников, совершение официальных проступков государственными

служащими, использующих их статус, и подкуп государственного служащего физическими или юридическим лицами» [13, с. 4].

Д.Е. Зайков считал коррупцию «социальным феноменом, состоящим в распаде власти, когда государственные служащие и другие лица, уполномоченные осуществлять государственные задачи, используют свое служебное положение, статус и полномочия занимаемой должности для личной выгоды, обогащения или групповых интересов» [12, с. 2].

Слово «коррупция» было сформировано из сочетания латинских слов «correi» - пара участников необходимых правовых отношений по поводу единственного предмета спора и «rum-pegе» - «нарушать что-то, в частности, нарушение физическими лицами установленных этических норм прибыли. Как общественно-негативное явление, коррупция известна довольно давно. Однако, с древних времен ее значение интерпретировалось по-разному. Например, термин «corumpere» разумелось в римском праве как портить, фальсифицировать, подкупить и вообще означало незаконный акт, предпринятый против судьи.

По мнению профессора И.В. Важениной, коррупция представляет собой «социальное явление, характеризующееся подкупом - продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» [2, с. 40].

Известный ученый-юрист, профессор С.А. Авакьян определяет коррупцию как «общественно опасное явление, выражающееся в подкупе служащих государственного аппарата и негосударственных структур» [39, с. 187].

О.А. Степанов дает наиболее развернутое определение коррупции. По его мнению, «коррупция — это социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций,

используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах» [41 с. 39].

Политолог Джозеф Найм, определяет коррупцию, как «поведение, которое не соответствует формальным обязанностям общественной роли, вследствие частных отношений (личных, семейных) используемых для обогащения или повышение социального статуса» [34, с. 7].

Нельзя говорить о том, что коррупция всегда является незаконным явлением, так как она может существовать в рамках правового поля.

Так, в настоящее время коррупция включает в себя не только взяточничество и растрату, но и другие разновидности, которые являются законными во многих странах.

И.Г. Тимошенко считает, что «во многих случаях коррупция будет рассматриваться как явление положительное, разумное, как проявление здравого смысла в экономическом поведении человека. Оказывается, что именно так она становится видна, если обратиться к исторической ретроспективе. Время смывает с исторических явлений копоть юридических предрассудков и идеологических мифов и позволяет разглядеть глубинный мотив общественного поведения человека - его рациональный экономический интерес, который объясняет, а иногда и оправдывает преступление юридического закона» [43, с. 103].

Исходя из вышеуказанного, следует заявить, что коррупция является одной из форм нечестного, а также неэтичного поведения лица, которому вверены некие права по представлению власти на том или ином уровне, осуществлению функций власти, направленное на получение личной выгоды.

Исходя из этого, следует заявить, что коррупция — это сложное социальное явление, являющееся не всегда незаконным, выражающееся в действии или бездействии со стороны определенного круга лиц в целях получения выгоды, которое порождает нарушение прав человека.

Понятие коррупции в общественно-социальном значении, некоторые

ученые, представляют в качестве особого вида обменных отношений. На наш взгляд, спецификой таких отношений является использование не институциональных отношений и соответствующие им не институциональные социальные нормы, и как следствие присвоение себе неких благ, которые скрываются от общества и государства, что приводит к деформации институциональных норм и общественных отношений. Из этого следует, что легальное определение коррупции в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не отвечает реальному сущностному содержанию коррупции, что требует внесения необходимых поправок в российское законодательство.

Проблема, на которую кажется необходимым обратить внимание в связи с официальной формулировкой коррупции, касается подп. «б» п. 1 ст. 1 Закона, где в понятие коррупции входит осуществление коррупционных действий от имени или в интересах юридического лица [26]. Отечественное законодательство не предполагает возможности осуществления «от имени» иного лица, как физического, так и юридического, некорректного деяния вообще и коррупционного действия в частности. От имени иного лица вследствие полномочия, базирующегося на доверенности, административном акте или определении закона, могут осуществляться соглашения и другие корректные юридические деяния.

Правовое регулирование коррупции осуществляется как на внутреннем уровне законодательством государства, так и международными актами, ратифицированными Российской Федерацией.

Среди международных актов, которые регулируют коррупцию наиболее важным, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанная Россией 9 декабря 2003 года и ратифицированная Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ. Конвенция вступила в силу 14 декабря 2005 года для России - 8 июня 2006 года. Конвенция состоит из 8 глав, объединяющих 71 статью.

Статья 3 настоящей Конвенции указывает сферу ее применения, а именно, этот международный договор предусматривает предотвращение, расследование и судебное преследование за коррупцию и приостановление операций (замораживание), изъятие, конфискация и возвращение доходов от преступлений, признанных в соответствии с конвенцией [26]. Более того, если в Конвенции не предусмотрено иное, нет необходимости, чтобы в результате совершения преступлений, упомянутых в ней, был признан ущерб или вред государственному имуществу.

Конвенция ООН против коррупции является всеобъемлющим универсальным международным договором, который предотвращает развитие и распространение коррупции во всех сферах жизни современного общества.

Основным законом о борьбе с коррупцией, в Российской Федерации, несомненно, является Федеральный закон от 25.12.2008 № 273 ФЗ «О противодействии коррупции». Он определяет противодействие коррупции, дает концепцию конфликта интересов и порядок его разрешения, предоставления информации о доходах, расходах, обязует уведомлять о случаях склонения к совершению коррупции; устанавливает запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, которые заменяют должность государственной или муниципальной службы, когда они заключают трудовой или гражданский договор и т.д. Кроме того, настоящий закон устанавливает определенные виды ответственности за совершенные коррупционные правонарушения, хотя основная часть санкций за коррупционные правонарушения установлена Уголовным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Кодексом об административных правонарушениях.

Поскольку коррупция — это огромное явление, которое проникло во многие, если не все, сферы жизни общества, то ее регулирует обширный круг правовых актов.

В дополнение к этим федеральным законам Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ и Федеральный закон от 7 мая 2013 года «О запрете отдельных категорий лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, иметь и (или) использовать иностранные финансовые инструменты» являются одними из источников норм, устанавливающих меры, направленные на противодействие коррупции.

К подзаконным актам, которые устанавливают меры по борьбе с коррупцией, относятся, например: Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по борьбе с коррупцией», Указ Президента от 21 сентября 2009 года № 1065 «О проверке достоверности и полноты информации, представленной гражданами, претендующими на получение должностей федеральной гражданской службы и федеральных государственных служащих, а также соблюдение федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и т.д.

Большое число правовых актов, устанавливающих меры по противодействию коррупции, отсутствие системного решения одного и того же вопроса в них приводит к отсутствию единообразия в правоохранительной практике. В этой связи представляется необходимым внедрить систематизацию федерального законодательства, которое регулирует стандарты антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих. Таким образом, в национальном понимании коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях.

1.4 Причины распространения и социальные последствия коррупции в современной России

Коррупция – одна из самых серьезных глобальных проблем, которая угрожает социальному, экономическому и политическому развитию стран. Она также подрывает демократические и моральные основы общества.

Следовательно, коррупция определенно точно является отрицательным феноменом. Коррупция со времен Римской империи, характеризовалась как взяточничество. И уже в то время, она считалась отрицательным явлением, которое подрывает государственную структуру и безопасность.

Коррупция представляет собой угрозу для демократии и экономического развития во многих государствах. Она возникает вследствие процесса обмена властных полномочий на материальные ценности, т.е. когда компетентное лицо за вознаграждение выполняет или воздерживается от определенных действий, и в силу или слабости государственных, политических и общественных институтов, которые контролируют и ограничивают данные процессы.

В современном мире вопрос борьбы с коррупцией является весьма актуальным. Все государства озабочены данным социальным явлением, которое служит плацдармом для расцвета разного рода преступности, что в свою очередь может дестабилизировать общество, создать множество «теневых» экономик, нарушить нормальное функционирование государственных органов. В результате, это может привести к угрозе существования такого социального института как государство, что служит импульсом возникновения очагов анархии и повсеместных нарушений прав человека.

В настоящее время мировое сообщество всерьез задумалось о тех негативных последствиях (угроза государственности, подрыв доверия к власти, причинение вреда личности, обществу, функционирование организованной преступности, падение уровня профессионализма

служащих, снижение уровня правосознания духовности), вызываемых коррупцией, и осознано, что хотя меры, принимаемые отдельными государствами в области борьбы с коррупцией могут принести краткосрочный эффект, всё же для того чтобы добиться серьезных положительных результатов всем государствам необходимо действовать как единое целое.

Коррупция стала одной из основ общества, когда общество стало иерархичным. Лица, желающие получить привилегии от представителей государственной власти, используют различные инструменты, такие как дарение, взяточничество, вознаграждения. С каждым годом число лиц, желающих получить привилегии растет. Исследователи считают, что коррупция масштабируется и увеличивается в объёме по правилу, свойственному любой рыночной экономической системе: «спрос создает предложение».

Наше государство, оправившись от политического, социально-экономического и правового кризисов, произошедших в конце двадцатого века, смогло создать инвестиционно-привлекательную экономику. В настоящее время наша страна интегрируется в мировые процессы, которые протекают в экономической, политической и правовой сферах. Российская власть считает, что интеграция России в мировые процессы, которые протекают в экономической, политической и правовой сферах, способна создавать новые угрозы для нашей страны. Стремясь минимизировать появления новых угроз, российская власть стала разрабатывать и развивать стратегические направления в разных сферах. С этой целью была создана стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [30], которая закреплена президентским указом в 2009г.

Стратегия призвана консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по созданию

благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации [30].

Этические причины коррупции различны. Г.С. Гончаренко справедливо отмечает: «Границы этического осуждения коррупции очень подвижны. Нравственные стандарты гражданского общества могут не совпадать с этикой государственной и негосударственной службы. Даже самые честные правительства и корпорации могут восприниматься общественным сознанием как коррумпируемые. В этом проявляется одно из наиболее серьезных препятствий к созданию эффективных моделей противостояния коррупции» [8].

Коррупция – это социально-экономическая категория, содержанием которой являются отношения, которые складываются между должностными лицами, осуществляющими государственную или муниципальную службу, и лицами, которые стремятся воспользоваться возможностями, имеющимися у данных лиц. При этом, целью коррупционных отношений является получение выгоды для себя или для третьих лиц.

Анализ научной юридической литературы показывает, что дефиниция «коррупция» изучен отечественными исследователями достаточно глубоко. Несмотря на это, чаще всего применяется терминология, признаваемая международным научным сообществом. Подход к определению сущности дефиниции «коррупция», разработанный международным научным сообществом, встречается в работах специалистов различных отраслей. Данный подход встречается в работах криминалистов, социологов и юристов.

Наличие различных подходов к определению сущности дефиниции «коррупция» говорит о том, что:

- коррупция – это сложное явления, в основе которого различные факторы;

- коррупция нуждается в дальнейшем тщательном и всестороннем изучении.

Основываясь на анализе научной юридической литературы показывает, можно сделать вывод, что коррупционные отношения возникают, как минимум, из чиновника и лица, который желает воспользоваться должностным (служебным) положением чиновника.

Коррупция, являясь многоуровневым и многоструктурным явлением, классифицируется по различным основаниям. Исследователи, классифицируя коррупционные отношения, используют различные основания:

- причины происхождения коррупционных отношений;
- состав коррупционных отношений;
- тип полученных выгод.

Покровский О.В. отмечает: «Например, на основе такой классификации, как «инициатор коррупционных отношений», можно выделить такие виды коррупции, как «коррупция снизу» (т.е. коррупционные отношения, инициированные подчиненным по отношению к их лидерам) и такого вида, как «коррупция сверху» (такой же вид коррупционных отношений, но в направлении от лидера к подчиненным)» [35, с. 17].

Исследователи считают, что в основе коррупции широкий круг причин (в частности, неэффективность работы властей, несовершенство нормативно-правовой базы, несовершенство экономической системы). Основываясь на анализе научной юридической литературы, можно сгруппировать причины коррупции. Можно выделить экономические, административные, политические, правовые и международные причины коррупции.

Ведущую роль имеют экономические причины коррупции. Платов Е.В. отмечает: «Развитию коррупции способствует рост теневой экономики страны. Вообще теневая экономика и коррупция настолько тесно взаимосвязаны, что отделить причины от следствия порой представляется весьма трудной задачей. Так, с одной стороны, участники теневого сектора экономики оплачивают незаконные услуги чиновника, что создает спрос на

предоставление коррупционных услуг в чиновничьем аппарате. А с другой стороны, коррупционеры, увеличивая издержки добросовестных бизнес-структур, выдвигая некие условия для них, снижают конкурентоспособность законопослушных субъектов предпринимательской деятельности, формируя тем самым все предпосылки для перехода в теневой сектор экономики» [37].

Коррупция в нашем государстве масштабировалась после кризиса, который произошел в административном и политическом секторе в конце 20 века. Фундаментальные изменения, которые были внесены в политическую сферу, снизив эффективность государственного аппарата, негативно сказались на объеме коррупционных отношений. Нынешняя вертикаль власти не способна полностью обеспечить и гарантировать реализацию законодательства.

Множество вопросов имеются в отношении законодательства. Исследователи считают, что система контроля и надзора неэффективна и фрагментарна. Несовершенна система юридической ответственности. В нормативно-правовой базе имеются множество норм, допускающих произвол государственных и муниципальных служащих. Е.В. Платов справедливо отмечает: «Система антикоррупционного законодательства начала формироваться не так давно, поэтому современное ее состояние демонстрирует многочисленные проблемы и коллизии в юридической практике применения. В частности, до сих пор присутствуют нормативные коллизии, под которыми понимаются противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. При этом официальные правовые нормы отличаются своей неразработанностью, потенциальной неэффективностью и возможностью широкого толкования, что порождает коррупционные отношения между должностными лицами и гражданами» [33].

Отечественные и зарубежные исследователи считают, что коррупция в нашей стране масштабируется и увеличивается в объёмы под влиянием, в том числе, международной и зарубежной коррупции [38, с. 110].

На этапе рыночных реформ распределение средств в виде грантов, кредитов «технической помощи» иностранными инвесторами группам лиц и политикам, расходы которых не контролировались государством, хотя это было бременем на бюджет, увеличило внешний долг государства.

Таким образом, преступность существовала во все времена и один из видов преступности является коррупция. В современной России тема коррупции является одной из самых актуальных тем. И все заключается в самом явлении коррупции. Большинство граждан понимают этот термин правильно, но в тоже время поверхностно. Потому что этот феномен очень многогранен и разнообразен. Доказательством тому может послужить уровень коррупции в России, где большинство граждан страны принимали участие в коррупционных схемах или сделках.

Но этот феномен не появляется сам по себе, а является следствием особых внутренних условий страны, таких как неразвитость социально-экономических гарантий, для граждан, неоднозначное законодательство, неразвитость гражданского общества, не реализована прозрачность системы гражданской службы. Из-за этих причин происходит процесс институализации коррупции, начинается создание определенных практик, и в сознании граждан откладывается мнение, что это неотъемлемая часть общества. Где граждане воспринимают это никак опасное, а как само собой разумеющейся явление.

Коррупция в системе государственной гражданской службы Российской Федерации достигла таких масштабов, что стала государственной угрозой, борьба с которой должна являться консолидированной, как это определено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

Коррупция социальное явление, которое характеризуется негативными факторами, и системностью, а также в основе коррупционных факторов заложена нравственно-этическая категория, в основе которой лежат рыночные отношения, пришедшие из сферы экономики и проникли в политическую и управленческую деятельность. Основными признаками коррупциями являются «подкуп» и «продажность», где одна сторона пытается склонить другую сторону материальными благами, для получения каких-то привилегий или преимуществ, которые могут быть использованы в общественно-опасных деяниях.

Отсюда следует сделать вывод, что служебное положение и статус чиновника становится своеобразным товаром, где он продает свои услуги для незаконных действий. То, коррупция получила свое зарождение благодаря рыночным отношениям, можно говорить, что наблюдаем рынок спроса и предложений противоправных деяний, который можно искоренить только с помощью воздействия как на взяткодателя, так и на получателя взятки.

О сущности и характеристики коррупции хорошо говорят ее последствия. Коррупция представляет огромную угрозу национальной безопасности государства, мешает нормальному экономическому развитию, снижает уровень доверия к власти. Из-за этого растет правовой нигилизм, нежелание у граждан участвовать в общественной жизни, убежденность в непобедимости коррупции. В современной российской науке коррупция рассматривается как «фактор системной дестабилизации общества и государства». Несомненно, что коррупция оказывает огромное негативное влияние на все сферы жизни. Приведенные ниже негативные последствия коррупционных деяний в разной степени проявляются в России.

Экономические последствия [44, с. 2217]:

– Теневая экономика – социально-экономические отношения между отдельными гражданами или группами гражданами в использовании государственных возможностей или собственности с целью обогащения или иных корыстных целях, которые являются противозаконными. Главное

последствий всех этих действий, что государственный бюджет не дополучает необходимые ему средства или, они разворовываются, в связи с чем, государство должно прилагать больше усилий для выполнения государственных программ или задач; теряет рычаги управления экономикой.

- Основы рыночной экономики, такие как конкурентные механизмы рынка теряют свое назначение, ведь получает преимущества и выигрывает конкуренцию тот, кто незаконно смог получить влияние на ход событий.

- Неэффективное распределение бюджетных средств, при распределении государственных заказов. Это серьезная проблема, которая сразу негативно влияет на несколько общественных институтов, то есть те государственные программы, которые должны были реализованы для улучшения экономической составляющей или обеспечения социальных нужд общества, не получают необходимых средств для хорошего выполнения.

- Повышаются цены из-за коррупционных схем, в итоге страдает потребитель, которым является народ.

- Недоверие к власти со стороны различных экономических агентов. Агенты не хотят входить в экономическую среду напрочь коррумпированную. Из-за этого ухудшается инвестиционный климат, что негативно сказывается на развитии промышленности.

Социальные последствия [44, с. 224]:

- На борьбу с коррупцией брошены колоссальные средства, из-за чего другие важные социальные задачи органы государственной власти не могут решать продуктивно.

- Закрепляется разрыв между бедным и богатым экономическим слоем. Коррупция мешает правильному перераспределению средств, от чего страдают бедные слои населения и обогащаются узкий круг лиц.

- Подрывается авторитет института права, как основной элемент

регулирования общественной жизни граждан. Народ себя ощущает не защищенным как перед лицом преступности, так и перед государственными структурами.

– Коррупционность правоохранительных органов способствует появлению организованной преступностью, которые те могут влиять на чиновника и государственных служащих, что влечет к становлению и укреплению в коррупционных схемах в системе государственной службы.

Политические последствия [44, с. 225]:

– Происходит смещение приоритетов и целей политики государственного развития к обеспечению тех или иных преимуществ властных кланов.

– Потеря доверия народа к власти, тем самым государству труднее проводить свою политику для народа.

– Падает престиж на мировой арене, из-за чего другие страны не очень охотно хотят сотрудничать по тем или иным вопросам.

– Подрыв института демократии. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает разложение демократических институтов.

Важно понимать, что экономические потери от коррупции намного больше, чем просто суммарная величина взяток – те, материальные ценности, которые идут в руки коррупционерам. Также надо понимать, что невозможно дать точную цифру от потери коррупционных схем. Одна сумма это та, которая была непосредственно задействована в коррупционной схеме, а другая сумма, это то, которая будет последствием коррупционной сделки.

Выводы по первой главе:

Организация противодействия коррупции представляет собой взаимосвязанный и взаимообусловленный комплекс мероприятий правовой, социальной, организационной и иной направленности, охватывающий разнообразные сферы деятельности субъектов антикоррупционных отношений и имеющий своей целью создание необходимых условий для эффективного противодействия коррупции.

Коррупция – это сложное правовое, социальное и политическое явление. Она воспроизводится самим государством и является следствием несовершенства его механизма и правовой надстройки. Она обусловлена низкой правовой и общей культурой, отсутствием национальной идеи, низким уровнем правосознания и другими негативными процессами.

Коррупция является одной из актуальных проблем современного общества. Необходима ликвидация предпосылок и условий, которые позволяют использовать ресурсы общества для частной выгоды на государственной гражданской службе, посредством минимизации влияния коррупционных процессов. С целью искоренения условий и причин, а также последствий для проявления коррупции, реализуется антикоррупционная реформа, утвержден Национальный план противодействия коррупции, принят пакет федеральных законов и других нормативно-правовых актов.

2 Административно-правовые средства противодействия коррупции в Российской Федерации

2.1 Особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы

Проблема борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации довольно значительна, и ее решение напрямую связано с повышением эффективности государственного управления, улучшением экономического развития государства.

Проблема коррупции существует в различной степени во многих странах, но трудно найти демократически развитое государство, где уровень коррупции был бы высоким. В связи с этим представляет интерес мнение О.А. Степанова, который отмечает, что верховенство права и коррумпированное государство - несовместимые понятия [41].

Каждое из государств должно вести упорную борьбу с коррупцией, проводить мероприятия и, в частности, создавать атмосферу непримиримости к коррупции, развивать и реформировать свое правовое пространство.

Борьба с коррупцией в секторе гражданской службы осуществляется по нормам различных отраслей права.

Хотя законодательство, возможно, является наиболее эффективным средством борьбы с коррупцией, дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства и о государственной службе пока не гарантирует решения этой проблемы. Совершенно верно мнение С.А. Авакьян, что «для укрепления юридических основ современного правового государства простого желания улучшить деятельность государственного аппарата посредством принятия каких бы то ни было законов вряд ли достаточно. Этот тезис вновь подчеркивает, что другие социальные регуляторы, в том числе

моральные, должны быть вовлечены в борьбу с коррупцией на государственной службе» [1, с. 187].

Всевозможные отрасли государственного управления подвергаются влиянию коррупции в разной степени, что приводит к разработке необходимой нормативно-правовой базы. Покровский О.В. справедливо отмечает: «В истории нашей страны сектора государственного управления, такие, как военные поставки, система государственного заказа и государственная служба, обычно подвергались наибольшему риску коррупции. Следует отметить, что законодательство, регулирующее гражданскую службу, претерпело несколько более быстрые изменения, чем правовые нормы борьбы с коррупцией. Однако, на определенном этапе государственного развития законодательство о борьбе с коррупцией постепенно интегрировалось в нормативно-правовую базу государственной службы, став единой правовой почвой для борьбы с коррупцией. Коррупция является весьма устойчивым явлением в системе гражданской службы, действенное воздействие на которое возможно только впоследствии определения ее социальной сущности» [35].

Н.А. Поветкина отметила, «с древних времен коррупция является одним из наиболее устоявшихся видов отклоняющегося поведения. Она возникает в тех сферах общественного организма, где интересы частных лиц, групп, предпринимательских структур пересекаются с властными функциями государственного аппарата и представляющих его чиновников. В этой связи совершенствование законодательства о противодействии коррупции и повышение эффективности его реализации возможны лишь при условии осознания тех социальных механизмов, которые детерминируют коррупцию» [34, с. 6].

В ходе административной реформы и реформы государственной службы в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были разработаны новые средства борьбы с коррупцией.

Законодательство в области гражданской службы является наиболее действенным и последовательным в том, собственно, что касается институционализации административных средств борьбы с коррупцией на государственной службе. В частности, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает запреты на государственную службу (статья 17) и требования к служебной деятельности гражданского служащего (статья 18). Важное значение имеют статьи 19 «Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе», 20 «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и 20.1 «Представление сведений о расходах».

О.В. Покровский отмечает, что «Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» постепенно дополнялся вместе с совершенствованием законодательства о борьбе с коррупцией. Некоторые положения, касающиеся борьбы с коррупцией, изначально были весьма декларативными, поскольку отсутствовал механизм осуществления некоторых из них, кроме того, не существовало практики применения закона. В частности, речь идет о контроле за выполнением таких обязанностей, как декларирование доходов и имущества гражданского служащего. Процедура урегулирования конфликта интересов на государственной службе не была ясной и организованной, но по мере принятия антикоррупционного законодательства соответствующие положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» получили свое существенное и практическое содержание. Таким образом, разработка законодательства о борьбе с коррупцией способствовала разработке законодательства о гражданской службе, которое прямо и косвенно касается борьбы с коррупцией» [35].

Отметим, что в Конституции Российской Федерации [14] ничего непосредственно не говорится о проблемах коррупции в сфере государственного управления, но тем не менее направляют государственные власти на защиту прав и свобод граждан от различных видов нарушений, а

также устанавливают стратегические направления обеспечения верховенства права и борьбы с преступностью.

Множество государств и международных организаций принимают участие в борьбе с коррупцией. В этой связи международное право ввело ряд конвенций и других документов, направленных на борьбу с коррупцией в различных областях государственного управления.

Российская Федерация была непосредственно вовлечена в глобальный процесс борьбы с коррупцией: были подписаны и ратифицированы Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года и Конвенция Совета Европы об установлении уголовной ответственности за коррупцию 1999 года. О.В. Покровский отмечает, что «подписание последнего документа ознаменовало присоединение нашей страны к группе государств по борьбе с коррупцией. Российская Федерация также является участником ряда международных организаций и международных соглашений, поддерживает приемлемые для себя положения и обязуется бороться с коррупцией» [35].

О.В. Покровский также отмечает, что «важным документом, действующим в рамках Содружества Независимых Государств, является Модельный закон «О противодействии коррупции» 2008 года. Как видно из содержания этого документа, он регулирует отношения в области борьбы с коррупцией; устанавливает основы правовой ответственности физических и юридических лиц за коррупционные преступления; определяет институциональные основы борьбы с коррупцией и компетентность государственных органов и учреждений, государственных должностных лиц, а также лиц, осуществляющих полномочия государственных органов или органов местного самоуправления и приравненных к ним лиц, путем создания условий для их неподкупности (статья 1)» [33].

Несмотря на важное значение международных правовых норм по борьбе с коррупцией, национальное законодательство является основополагающим в противодействии коррупции. Федеральный закон «О

противодействию коррупции» является основным законом, определяющим государственную политику борьбы с коррупцией. В частности, указанным законом определяется порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (статья 8); представления сведений о расходах (статья 8.1); обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (статья 9); ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения (статья 14) и др.

О.В. Покровский справедливо отмечает: ««Приоритетными областями развития гражданской службы являются улучшение системы профессионального развития государственных служащих, повышение их профессионализма и компетентности. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 устанавливается, что совершенствование института государственной службы не может быть достигнуто без решения проблемы коррупции в системе. В этой связи не случайно, что в законодательстве и в ряде других подведомственных документов, касающихся регулирования государственной гражданской службы, борьба с коррупцией находится в приоритете» [33].

Глава государства в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина выполняет важнейшие задачи по борьбе с коррупцией. Так, указом Президента Российской Федерации от 3 декабря 2013 г. № 878 создано Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, Указом Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1060 утверждены состав Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и состав президиума этого Совета.

В механизме борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы Российской Федерации важное место занимают нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

В частности, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти определяют функцию извещения о фактах склонения государственного должностного лица к совершению коррупционного преступления, метод предоставления информации о доходах и имуществе, а также перечень функций, при выполнении которых появляется риск коррупции.

В качестве примера таких нормативных правовых актов можно привести Приказ Минобрнауки России от 24 апреля 2013 г. № 306 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Министерства образования и науки Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские 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», Приказ Минфина России от 14 сентября 2010 г. № 447.

Отдельно необходимо выделить разъяснительные документы Министерства труда и социальных отношений РФ, в том числе письма от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения», от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков», а также Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции» и др.

Следует отметить, что законодательство, а также иная нормативно-правовая база противодействия коррупции в системе государственной службы содержат исключительно нормы административного права, а, как следует из Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Аналогичная практика борьбы с коррупцией на государственной службе была внедрена во многих субъектах Российской Федерации. Вместе с тем в некоторых субъектах Федерации законодательная основа борьбы с коррупцией развивается более интенсивно.

Многие законодательные и нормативные акты, принятые образованиями Российской Федерации по борьбе с коррупцией, фактически содержат те же требования, что и Федеральный закон «О противодействии коррупции», однако следует ли дублировать на региональном уровне уже имеющиеся федеральные предписания. Думаю, в законодательных актах субъектов Российской Федерации, связанных с борьбой с коррупцией, нужно отобразить региональную специфику проблемы, зафиксировать проверенные превентивные меры против коррупции, которые отсутствуют на федеральном уровне.

Отметим, что на федеральном уровне принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.). Также в целом ряде федеральных органов исполнительной власти приняты аналогичные акты.

Этические принципы служебной деятельности государственных служащих направлены не только на борьбу с коррупцией, но и на создание позитивного имиджа государственной службы. В.И. Михайлов справедливо отмечает: «Государственная гражданская служба является существенной частью системы управления, в связи с чем она несет на себе ответственность за эффективность и конкурентоспособность ее функционирования. А поэтому данное обстоятельство обуславливает обращение к проблеме повышения ее имиджа в глазах населения нашей страны. В этой связи необходимы соответствующие средства по оздоровлению нравственной среды государственной службы во взаимосвязи с реализацией таких мер по формированию позитивного имиджа госслужбы, как изменение системы

мотивации труда госслужащих. Кроме того, необходимо совершенствование нормативной правовой основы, которая обеспечила бы нормальное функционирование государственной гражданской службы; совершенствование системы контроля и надзора за соблюдением законодательства о госслужбе; создание системы качества регламентации публичных услуг, оказываемых госслужащими; формирование социально-ориентированной системы госслужбы, соответствующей новой парадигме общественного развития российского общества» [17, с. 42].

Необходимо обозначить, что имеющееся регулирование в области борьбы с коррупцией в России достаточно объемно и подробно. Впрочем, присутствие соответствующих правовых норм еще не гарантирует полного решения этой проблемы. Разработка правовых рамок борьбы с коррупцией является лишь первым шагом на пути ее решения.

Предстоит еще многое сделать для сокращения масштабов коррупции в системе гражданской службы, и только тогда можно приступать к формированию честного и ответственного корпуса государственных служащих.

2.2 Современное состояние, структура и динамика коррупционных преступлений в органах государственной власти в Российской Федерации

Согласно отчётным данным судебной статистики по результатам рассмотрения в 2018 году уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности по вступившим в законную силу приговорам и другим судебным постановлениям всего по составам коррупционной направленности было осуждено 10975 человек. При этом стоит отметить, что за получение взятки лицом, занимающим государственную должность РФ или субъекта РФ, а равно главой местного органа самоуправления, предусмотренного ч.3 ст. 290 было осуждено 16 человек [8].

Наибольшее количество осуждённых лиц за 2018 г. было за дачу взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) – 3118 человек; из них совершенные в особо крупном размере – 16 человек и совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, или в крупном размере – 127 человек [8].

Среди осужденных за преступления коррупционной направленности 394 человека являлись должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, из них 133 – главами муниципальных образований и местных администраций, 42 лица занимали должности в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации [8].

Данные цифры показывают, что существующие меры противодействия коррупции, в том числе указанные в рассматриваемом Федеральном законе №273-ФЗ «О противодействии коррупции», требуют серьезного пересмотра и дополнений с целью минимизации совершения противоправных коррупционных деяний лицами, в том числе государственными и муниципальными служащими.

В мировом сообществе существует представление о России как об одной из наиболее коррумпированных стран. Согласно Индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index) за 2018 год Россия заняла 131-е из 176 мест в Индексе восприятия коррупции – 2018 (ИВК-2018), который каждый год составляет международная организация Transparency International. Россия получила 29 баллов из 100, оказавшись в одном ряду с Ираном, Казахстаном, Непалом и Украиной. Указанные показатели не могут не вызывать опасений. Коррупция в России по своим масштабам, специфике и динамике стала системным явлением.

В России среди криминологов, представителей юридической практики и политиков можно встретить различные суждения об эффективности противодействия коррупции и результатах, полученных на современном этапе. Анализ научных публикаций, материалов СМИ

показывают, что разброс мнений достаточно велик. Примечательно, что одни и те же статистические показатели трактуются специалистами по-разному. По мнению одних, правоохранительные органы ведут борьбу с коррупцией с каждым годом все хуже, в то время как по утверждениям других налицо снижение уровня коррупции в России. В этих условиях возникает необходимость более тщательного исследования официальных статистических показателей противодействия коррупции.

В первую очередь, рассмотрим статистические показатели МВД России о количестве выявленных и раскрытых преступлений коррупционной направленности (таблица 1).

Таблица 1 – Динамика выявленных и раскрытых преступлений коррупционной направленности в России в 2014-2019 гг. [9]

Годы	Зарегистрировано в отчетном периоде		Раскрыто (из числа преступлений, дела и материалы о которых находились в производстве в отчетном периоде)	
	всего	+, - в % к АППГ	всего	+, - в % к АППГ
2014	49513	-	43095	-
2015	42506	-14,2	41308	-4,1
2016	32204	-24,2	31412	-24
2017	32455	+0,8	29645	-5,6
2018	27492	-6,8	24370	-4,8
2019	24856	-6,6	21233	-8,2

Как видно из приведенных данных, показатели выявленных и раскрытых преступлений коррупционной направленности на протяжении последних пяти лет неуклонно снижаются. Исключение составляет 2017 год, в котором зафиксирован незначительный рост зарегистрированных преступлений рассматриваемой категории. Однако указанное, ввиду высокой латентности коррупционной преступности, на наш взгляд, не

может однозначно свидетельствовать о снижении количества коррупционных проявлений в обществе.

Напротив, по справедливому замечанию В.Н. Шиханова, подобные тенденции отражают низкую эффективность работы правоохранительных органов, которая на сегодняшний день увязана с количеством выявляемых и расследуемых преступлений коррупционной направленности [47, с. 90]. Иными словами, для формирования благополучной картины эти показатели должны были увеличиваться, вместо наблюдаемой тенденции.

Весомым аргументом в пользу того, что сведения о зарегистрированных и расследованных преступлениях слабо отражают реальную действительность, служит практика прокурорского надзора. Ежегодно прокурорами выявляется более тысячи фактов необоснованной постановки на учет преступлений коррупционной направленности: от необоснованного указания такой дополнительной характеристики преступления в статистических документах до незаконного разбиения единого продолжаемого преступления на отдельные эпизоды. Достаточно подробно, с примерами эти вопросы освещаются в информационном письме Генеральной прокуратуры от 12.03.2016 г. № 11-1614/Ип1321-14 «О практике расследования и рассмотрения судами многоэпизодных уголовных дел о преступлениях коррупционной и экономической направленности».

Тем не менее, сделанные выводы не позволяют говорить о снижении в последние годы действительных характеристик работы правоохранительных органов по противодействию коррупции. О чем, в частности, свидетельствуют данные о доле преступлений коррупционной направленности, уголовные дела о которых направлены в суд, от общего количества предварительно расследованных преступлений в Российской Федерации (таблица 2).

Приведенные результаты статистического анализа позволяют говорить о том, что правоохранительные органы при сохранении прежнего

уровня организации своей работы стремятся улучшить показатели, преимущественно путем манипуляций с уголовной статистикой. Указанное, в свою очередь, обусловлено тем, что высшие органы государственной власти в рамках заданного курса уголовной политики требуют от них большей наступательности в вопросах противодействия коррупции.

Таблица 2 – Доля преступлений коррупционной направленности, уголовные дела о которых направлены в суд, от общего количества предварительно расследованных коррупционных преступлений в Российской Федерации в России в 2014-2017 гг. [40]

Годы	Общее количество предварительно расследованных преступлений	Количество преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд	
		всего	в % к общему количеству предварительно расследованных преступлений
2016	43095	37967	88,1
2017	41308	37152	89,94
2018	31412	27454	87,4
2019	29645	25673	86,6

Определенный интерес представляют и данные судебной статистики о результатах рассмотрения уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности (таблица 3).

Таблица 3 – Основные показатели рассмотрения уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности в России в 2016-2019 гг. [10]

Годы	Осуждено лиц по основной квалификации	Оправдано лиц по основной квалификации	Прекращено дел
	всего	всего	всего
2016	8607	101	421
2017	10784	92	656
2018	11499	69	727

Продолжение таблицы 3

2019	10975	80	939
------	-------	----	-----

Как видно, в последний год наблюдается тенденция уменьшения обвинительных приговоров по делам о преступлениях коррупционной направленности, число оправдательных приговоров незначительно увеличилось за последний год.

Здесь следует обратить внимание и на уголовное законодательство о противодействии коррупции: статьи 204, 204.1, 290, 291 и 291.1 УК РФ по конструкции санкций рассчитаны на состоятельных коррупционеров, чтобы преступление влекло для виновных лиц серьезнейшие материальные издержки через назначение огромных штрафов (кратных стоимости предмета преступления), делало коррупцию экономически невыгодной.

Однако работа по реализации уголовной политики оказалась таковой, что к уголовной ответственности привлекаются совсем не те, на кого рассчитывает уголовный закон. Между тем, в свете изложенного, нельзя не отметить и громкие коррупционные разоблачения высокопоставленных должностных лиц последних лет.

Так, в 2017 году произошло громкое задержание губернатора Сахалина А. Хорошавина по подозрению в получении взятки на сумму 5,6 млн долларов, т.е. в особо крупном размере. А 25 марта 2017 года Указом Президента РФ А. Хорошавин был отрешен от должности в связи с утратой доверия.

20 сентября 2017 года был арестован губернатор Республики Коми В. Гайзер в связи с обвинениями в мошенничестве и организации преступной группы. Указ о досрочном прекращении полномочий В. Гайзера в связи с утратой доверия был подписан Президентом РФ 30 сентября 2017 года.

Целая сеть коррупционных скандалов приходится на 2018 год: арест губернатора Кировской области Н. Белых по факту получения им взятки в размере 400 тыс. евро; арест главы министерства по управлению

госимуществом Свердловской области (МУГИСО) А. Пьянкова по делу о реконструкции стадиона «Екатеринбург Арена» (бывший Центральный стадион) к чемпионату мира по футболу 2018 года (получении взятки на общую сумму 31,5 млн рублей); возбуждении уголовного дела в отношении первого заместителя председателя правительства Ивановской области Д. Куликова по подозрению в получении взятки на сумму 5 млн рублей; арест главы администрации Керчи С. Писарева по подозрению в получении взятки на сумму 3,2 млн рублей; арест главы управления СК России по Кузбассу С. Калинкина и заместителей губернатора региона А. Иванова и А. Данильченко по делу о вымогательстве акций на миллиард рублей и др. [31].

В Орловской области можно отметить находящееся в настоящее время на рассмотрении в суде дело о подозрении в получении взятки заместителя Ливенского межрайпрокурора Олега Александровича Карпенко. 2 августа 2018 г. следователь и сотрудники УФСБ задержали заместителя Ливенского межрайпрокурора Олега Александровича Карпенко при получении последнего транша взятки. 4 августа Орловский суд уже решал вопрос о мере пресечения для него. Как сообщил суду обвинитель, О. А. Карпенко получил взятку в особо крупном размере от генерального директора ливенской строительной фирмы ООО «Строй-проект-сервис» Г.Н. Большчева. Директор не выплачивал зарплату своим работникам и был привлечен к ответственности за это. Желая уйти от наказания, Г.Н. Большчев дал О. Карпенко взятку в сумме 800 тыс. рублей «за то, чтобы развалить дело». 600 тыс. рублей он перечислил на банковскую карточку зам. прокурора. А двести тысяч должен был передать ему из рук в руки. Во время получения этих денег Карпенко и задержали. Большчев после этого стал свидетелем обвинения против заместителя прокурора. Уже на следующий день О. А. Карпенко лишился своей должности и был уволен из прокуратуры решением Управления СКР по Орловской области [31].

Апогеем же работы правоохранительных органов в сфере привлечения к уголовной ответственности за коррупционные преступления высокопоставленных должностных лиц, безусловно, является возбуждение 15 ноября 2018 г. уголовного дела в отношении министра экономического развития А. Улюкаева в связи с получением двух миллионов долларов за оценку, позволившую «Роснефти» приобрести госпакет акций «Башнефти». В этот же день Указом Президента РФ А. Улюкаев был освобожден от должности в связи с утратой доверия. А уже 22 ноября 2018 г. Президент РФ подписал Указ № 618² об освобождении бывшего министра экономического развития А. Улюкаева от двух должностей: управляющего от России в Европейском банке реконструкции и развития (ЕБРР) и Международном банке реконструкции и развития [31].

Подводя итог настоящему параграфу, можно отметить следующее. В целом, дифференцированный анализ статистических показателей противодействия коррупции в России позволяет обнаружить рассогласованность между вектором уголовной политики, который задан Федеральным Собранием, Президентом и Правительством Российской Федерации, а также практикой реализации уголовной политики. Это рассогласование существует уже несколько лет. Безусловно, коррупционные разоблачения высокопоставленных чиновников последних лет заслуживают положительной оценки. В то же время, существует настоятельная необходимость наиболее прозрачного освещения громких коррупционных обвинений.

2.3 Зарубежный опыт борьбы с коррупцией в системе государственной власти

Вне зависимости от государственной системы, от законодательства и традиций, деградирующий эффект этого вредного явления происходит абсолютно в любой стране. С ростом рыночных отношений наблюдался рост

коррупции. Параллельно существуют также первые механизмы противодействия этому явлению на уровне законодательства. Все же они не принесли каких-либо значительных результатов в целом.

В середине 1990-х годов международное сообщество признало, что коррупция является глобальной проблемой, и в данной области приступили к активной работе различные региональные и глобальные межправительственные организации. Результатом такой деятельности стало принятие многочисленных законов «обязательного» (конвенций и договоров) и «мягкого» характера (резолуций, рекомендаций, деклараций и инструкций), разработанных и утвержденных в рамках деятельности данных организаций (ООН, Европейский Союз, Совет Европы, Африканский Союз, ОЭСР, Организация Американских Штатов).

Важно заметить, что международные инструменты отличаются друг от друга по области применения, членству, правовому статусу, механизмам реализации и ведению мониторинга. Однако, они преследуют общую цель – определить единые стандарты противодействия коррупции на национальном уровне посредством применения уголовной ответственности за эти преступления, обеспечения выполнения антикоррупционных нормативно-правовых актов, а также определенных мер, направленных на профилактику коррупции. При этом международные инструменты позволяют выявить и распространить в мире результативную практику противодействия коррупции и способствуют укреплению надежного международного сотрудничества государств.

Изначально было очевидно, что обеспечить результативный контроль над этим явлением невозможно только посредством развития законодательства. Разносторонне проявление коррупции – это сигнал о некачественной работе профильных институтов и действующей системы государственного контроля. В мире сложилось единое мнение относительно того, что за выполнение и ведение мониторинга принятых антикоррупционных законов и проведением соответствующих мероприятий

должны нести ответственность специальные органы и сотрудники, имеющие необходимые полномочия, ресурсами и квалификацию. Им должна быть обеспечена защита от попыток политического давления, а для этого требуются механизмы высокого уровня структурной, операционной и финансовой автономии данных органов и сотрудников [34, с. 7].

В Европе одним из первых источников «мягких» международных стандартов, обозначающих необходимость учреждения профильных институтов или назначения официальных лиц, ответственных за предупреждение, расследование и судебное преследование преступлений коррупционной направленности, стали «Двадцать принципов борьбы с коррупцией», принятые Советом Европы в 1997 г. В 1998 г. большая часть этих принципов была отражена в Конвенции Европейского Союза об уголовной ответственности за коррупцию.

Изначально международные правовые инструменты включали положения об учреждении специализированных учреждений по противодействию коррупции в виде органов следствия и прокуратуры, что, по мнению разработчиков данных норм, должно было обеспечить строгое выполнение антикоррупционных законов. Однако уже после утверждения в 2003 г. Конвенции ООН по борьбе с коррупцией серьезное внимание начали уделять и предупреждению таких преступлений. Конвенция, являясь первым масштабным международным договором, посвященным решению рассматриваемой проблемы, потребовала от государств-участниц объединения не только профильных учреждений, ориентированных на противодействие коррупции, но и институтов, имеющих превентивные функции [28].

Опыт показывает, что коррупция сильнее всего разъедает общественные работы, строительство и оборону. Именно в эти отрасли идет львиная доля взяток, даваемых иностранными экспортерами. Это обстоятельство часто приводит к тому, что они начинают развиваться непропорционально высокими темпами в ущерб народному образованию и

медобслуживанию. Уровень коррупции в разных странах оценивает организация под названием Transparency International. Самыми беспорочными странами она называет Финляндию, Исландию, Данию, Новую Зеландию, Сингапур и Швецию. Они считаются самими чистыми в смысле коррупции.

С точки зрения успешного опыта борьбы с коррупцией, важно изучить систему предупреждения коррупционных правонарушений (преступлений) Китая, США, Великобритании, Франции, Японии и других стран.

Характеризуя японский опыт борьбы с коррупцией, необходимо отметить, что в Японии антикоррупционные нормы рассредоточены в различных нормативно-правовых актах. Для данного государства характерно наличие специфического восточного менталитета, одной из основ которого является идеология «чистых рук и мыслей». Идеология, которая господствует в Японии, также предполагает, что человек будет жертвовать своими личными интересами в пользу общественных интересов. Кроме того, для данного государства характерно отсутствие бытовой коррупции (в Японии, например, не принято одаривать учителей или врачей, как это принято в нашем государстве).

Исследователи отмечают, что в истории Японии был период, когда взятки и дарение были тождественными понятиями (до середины девятнадцатого века). Коррупционные отношения стали возникать в данной стране тогда, когда в Японию стали проникать западные политические институты. Наличие коррупционных отношений характерно для государственной службы и избирательных компаний.

Как правило, в Японии карьерный рост на государственной службе идёт медленно. Особенностью государственной службы Японии является также то, что служащие выходят на пенсию рано (после 50 лет). Из-за этого, японские государственные служащие, находясь на государственной службе, и, надеясь трудоустроится после пенсии, стараются заручиться поддержкой компаний.

Исследователи, описывая ситуацию, когда японские государственные служащие после выхода на пенсию трудоустраиваются в частных компаниях, используют специальный термин «amakoudari» [41, с. 39]. Конечно же, что с заинтересованностью обеих сторон в таком сотрудничестве возникают предпосылки для коррупции.

Предвыборная кампания в Японии, как и в любой другой стране, является очень дорогостоящей. И это создает интерес частного бизнеса и кандидатов во взаимовыгодных отношениях с коррупцией.

Тем не менее, несмотря на скандалы о взяточничестве в Японии, которые периодически возникают в средствах массовой информации, уровень восприятия коррупции или, вернее, ее отказ от общества очень высок. В рейтинге индекса восприятия коррупции Япония в 2017 году занимает 20-е место из 193 стран.

Интересен опыт предупреждения коррупционных правонарушений Великобритании. Антикоррупционное законодательство данного государства было принято достаточно давно. Нормативной основой предупреждения коррупционных правонарушений являются законы, которые были приняты в 1906 и 1916 г. и 1889 г.

О.Б. Иванов, описывая особенности закона Великобритании о борьбе со взяточничеством, отмечает: «Действие закона распространяется на компании, учрежденные в Великобритании, а также на иностранные компании, осуществляющие деятельность или отдельные направления деятельности в Великобритании. Закон имеет экстерриториальный характер, то есть применяется не только в Великобритании. Действие закона, независимо от того, где имел место факт взяточничества, распространяется на британские компании и партнерства, граждан Великобритании и лиц в ней постоянно проживающих, не граждан страны, если взяточничество имело место в Великобритании» [13].

В качестве самостоятельной части преступления законодательство Великобритании определяет предоставление взятки для получения почетного

вознаграждения. В этом случае ответственность лежит как на взяточполучателе, так и на взятодателе. Лицо, которое дало взятку, может быть наказываются штрафом или (или) тюремным заключением на срок до двух лет. Лицо, которое получило взятку, наказывается штрафом в пределах максимума, предусмотренного законом или (или) лишением свободы на срок до трех месяцев.

Эффективность уголовного законодательства Соединенного королевства в борьбе с коррупцией заключается в его скрупулезности, любое коррупционное преступление предписывается как независимое преступление, и лицо, которое его совершило, несет административную или уголовную ответственность. В дополнение к хорошо продуманному уголовному законодательству в Великобритании также реализуется программа, которая утверждает принципы борьбы с коррупцией (честность и неподкупность) во всех сферах жизни общества. В 1994 году независимый консультативный комитет по стандартам (поведению) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана создал Кодекс поведения.

Как еще одну европейскую страну с эффективными механизмами борьбы с коррупцией можно выделить Францию. Главный акцент в борьбе с коррупцией сделан французским правительством на противодействия должностным преступлениям государственных чиновников и политических партий, которые используют незаконные средства для финансирования и проведения выборов.

В отличие от законодательства Великобритании, в котором основное внимание уделяется уголовным мерам, Франция предпочитает административные санкции. Главной целью этого подхода является предотвращение коррупционных правонарушений. В то же время французское законодательство не так жестко, как американское.

В то же время французские официальные лица не теряют свой статус при участии в выборах. Единственным исключением являются выборы в

национальный парламент, и в этом случае должностное лицо должно выйти в отпуск, но по истечении срока полномочий депутата он имеет полное право вернуться к исполнению своих обязанностей.

Система борьбы с коррупцией во Франции включает в себя прокуратуру, таможенные службы, налоговые инспекции, специальные подразделения уголовной полиции и Министерства внутренних дел. Контроль за деятельностью возлагается на Центральную межведомственную службу при Министерстве юстиции по предупреждению коррупции.

Во Франции также была создана специальная служба «Tracfin» для противодействия коррупции. Эта служба была создана при Министерстве экономики и финансов Франции для борьбы с преступлениями в сфере незаконного дохода от незаконного оборота наркотиков. Впоследствии сфера внимания «Tracfin» расширилась до преступлений, связанных с незаконной торговлей оружием, что, в свою очередь, привело к преступлениям, совершенным правительственными чиновниками. В настоящее время эта служба работает со всеми видами правонарушений, которые связаны с отмыванием незаконных доходов через сети банков [44, с. 1657].

Пименов С.А., Китаев С.В., характеризуя антикоррупционное американское законодательство отмечают: «Антикоррупционное законодательство США характеризуется несвойственной, для этой толерантной страны, жесткостью. К примеру, за взятки или «откат» (действия, когда часть незаконных денег выплачивается участнику сделки), штраф предусматривается в виде трех размеров этой взятки или тюремное заключение сроком на пятнадцать лет или и то, и другое. И при наличии отягчающих обстоятельств взяточнику предвидится тюремное заключение на срок до двадцати лет.

В частности, поступление на федеральную гражданскую службу через сделку признается коррупционным правонарушением. Другими словами, получая добровольно или требуя деньги, или какие-либо имущественные льготы для оказания помощи в организации государственной службы,

наказуемы. Наказанием за этот тип коррупционного правонарушения является тюремное заключение на один год или выплата штрафа в размере полученной или требуемой суммы. Исключением являются специальные агентства по подбору персонала, которые имеют право набирать сотрудников для государственной службы.

Уровень коррупции в Соединенных Штатах намного ниже, чем во многих других странах. Возможно, это связано с тем, что законодательство по борьбе с коррупцией здесь является настолько систематическим, насколько это возможно, оно также включает правовые акты, регулирующие такие виды деятельности, как банковское дело, фондовая биржа, лоббирование и т.д.

Еще одним фактором успешной борьбы с коррупцией является фактическое отсутствие иммунитета для чиновников. Даже президент, не говоря уже о каком-либо официальном, сенаторе или конгрессмене, может быть привлечен к уголовной ответственности. Хотя, и после его снятия с должности и в специальном порядке» [32].

Высокоэффективным и важным механизмом противодействия коррупции в США является также предотвращение коррупции в системе государственных услуг. Это этические и дисциплинарные нормы, которые представляют собой собственную «административную мораль», а точнее Кодекс этики государственной службы (принятый на Конгрессе в 1958 году). Первоначально Кодекс был исключительно рекомендательного характера, но в конечном итоге стал основой для «административной этики» государственных служащих США. Позже президент Джонсон установил стандарты поведения и этические стандарты для официальных лиц США. Это, в свою очередь, стало основой Закона «Об этике работников государственных органов» в 1978 году. В 1989 году был принят закон «О реформе Закона о этике». А в 1990 году президент США издал приказ «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного управления». Эти принципы применяются не только к

должностным лицам более высокого ранга, но и к рядовым сотрудникам государственной системы [46, с. 190].

Конкретные лица или группы лиц, а также комиссии, которые имеют право запрашивать дополнительную информацию, проводят беседу с самим чиновником и проводят официальное расследование, контролируют выполнение этих норм. Любой чиновник, вне зависимости от ранга, в случае нарушения может быть частично или полностью дисквалифицирован, переведен на более низкую должность. В качестве самой мягкой меры, его могут попросить прекратить финансовые связи, которые вызывают «конфликт интересов».

Пименов С.А., Китаев С.В. отмечают, что «ограничения для лиц, которые ранее замещали должности на государственной службе, они действуют после того, как официальные лица уходят в отставку в течение двух лет. Как и в России, бывшим должностным лицам запрещается заниматься деятельностью, которая затрагивает функции, выполняемые лицом или косвенно связанные с ними в период замещения государственной должности. В то же время должностным лицам запрещается вести контакты со своим прежним местом работы» [32].

Таким образом, анализ текущих стратегий борьбы с коррупцией в Соединенных Штатах, Европе и Азии показывает, что невозможно полностью искоренить коррупцию из любого государства, но вполне возможно снизить ее порог. Несмотря на особенности российской экономики и менталитета, мы полагаем, можно обрабатывать и эффективно применять опыт зарубежных стран в рамках антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

2.4 Пути совершенствования правовых механизмов противодействия коррупции

Одной из главных целей современной государственной политики России является создание такого аппарата государственной власти, который наилучшим образом позволит решить вызванные проблемы. Достижению этой цели способствуют средства уголовного права, в частности уголовное законодательство России, которое играет важную роль в борьбе с коррупцией. Поэтому совершенно очевидно, что России срочно необходимо решать в теории и на практике проблемы ответственности за преступления коррумпированного характера.

Эффективность борьбы с коррупционными преступлениями напрямую связана с качеством применения норм уголовного законодательства России. Недостаточно лишь создать уголовное законодательств с положительными качествами, необходимо его эффективное осуществления. Процесс осуществления нормы, созданной (или преобразованной) законодателем, зависит от многих факторов, включая актуальность этих новелл в законодательстве.

Оценивая с этих позиций текущее состояние уголовного законодательства России в отношении борьбы с коррупцией, следует отметить, что его индивидуальные положения не совсем идеальны, что вряд ли способствует эффективности борьбы с коррупционными преступлениями.

Ни для кого не секрет, что в последние годы уголовное законодательство России постоянно изменяется. В то же время отдельные исправления, изменения и дополнения к действующим правилам уголовного законодательства иногда трудно понять даже специалистам.

Совершенствование уголовного законодательства для борьбы с коррупцией должно осуществляться по крайней мере в двух направлениях. Во-первых, необходимо «привести в порядок» уже действующие в Уголовном кодексе нормы, регулирующие ответственность за

коррупционные преступления, и обеспечить, чтобы они действительно работали. Во-вторых, система коррупционных преступлений может быть изменена путем включения в уголовное законодательство новых составов преступных деяний.

Однако в законе может найти место преступления, которые не были преобразованы в принципе. К числу коррупционных преступлений относятся, например, состав служебного подлога, предусмотренный статьей 292 Уголовного кодекса Российской Федерации. Но законодатель рассмотрел это иначе и изменил эту статью. Так, Федеральный закон от 8 апреля 2008 г. № 43-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» изменил строение ст. 292 «Служебный подлог» УК РФ. Как представляется, вызвано это тем, что названный Федеральный закон дополнил гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» новой статьей 292.1 «Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации».

Статья 292.1 Уголовного кодекса Российской Федерации состоит из двух частей, каждая из которых имеет отдельные правонарушения. Видимо, в части 1 законодатель стремился представить особый вид служебного подлога, а в части 2 - особый вид халатности. Название статьи 292.1 Уголовного кодекса Российской Федерации указывает только на преступление, предусмотренное в ее первой части - незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а также введение ложной информации в документы, которые привели к незаконному приобретению гражданства Российской Федерации. Кроме того, как известно, халатность не является коррупционным преступлением, поэтому вряд ли разумно сгруппировать в одну статью два преступления разнородного характера.

Итак, в какой степени уместно включить статью 292.1 в нынешний Уголовный кодекс Российской Федерации и объединить в одну статью два

разных преступления? Ответ на этот вопрос может быть сформулирован на основе анализа судебной статистики. За первые восемь месяцев 2008 года в соответствии со статьей 292.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в 2009 - 54 годах, 2010-78 годах, 2011-63 годах, 2012-61 годах было зарегистрировано 9 преступлений. Иными словами, на каждый из субъектов Российской Федерации в среднем приходилось около одного из преступлений, предусмотренных либо ч. 1, либо ч. 2 ст. 292.1 УК РФ [17, с. 45].

Недостатки появления в Уголовном кодексе Российской Федерации ст. 292.1 следует включить вопрос о несоблюдении принципа системы уголовных правил в закон, который был нарушен при размещении уголовных правил об ответственности за незаконный выдачу паспорта гражданина Российской Федерации, а также введение в документы известной ложной информации, что привело к незаконному приобретению гражданства Российской Федерации в системе специальной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

Так, при совершении преступлений, указанных в части 1 статьи 292.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, происходит посягательство прежде всего на порядок управления и только потом на нормальное, регулируемое и отвечающее интересам развития общества деятельность аппарата государственного органа. Полагаем, что с учетом характера отношений, охраняемых этими правилами, их расположение должно быть в другой главе, регулирующей ответственность за преступления против управления.

Трудно переоценить усилия законодателя в разработке этой статьи закона. Так, например, в части 1 статьи 292.1 Уголовного кодекса законодатель описывает два различных (независимых) варианта преступного поведения, которые могут быть осуществлены четырьмя разновидностями специальной темы [45]. Оба варианта преступления предметные. В одном случае объектом преступления является паспорт гражданина Российской

Федерации, в другом - документы на приобретение гражданства Российской Федерации. Кроме того, в описании характеристик преступлений используются категории, которые ранее не были известны уголовным законодательством, что не будет способствовать точному и единообразному применению этого закона.

Законодатель не только недостаточно продуманно ввел в уголовный закон России новую разновидность коррупционного преступления, но и осуществил бессмысленные преобразования состава служебного подлога, которые заключены в следующем:

1) Указывая в части 1 статьи 292 Уголовного кодекса Российской Федерации негативный признак - при отсутствии признаков преступления, предусмотренного в части 1 статьи 292.1 настоящего Кодекса, - законодатель искусственно устанавливает «границу» между служебным подлогом и его специальным видом, представленным в части 1 статьи 292.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, тем самым превращая обозначенные составы из конкурирующих в смежные.

Слова «(при отсутствии признаков преступления, предусмотренного частью первой ст. 292.1 настоящего Кодекса)» в качестве отрицательного признака в ст. 292 УК РФ являются лишними и без всякой необходимости усложняют текст статьи.

2) В части 2 статьи 292 Уголовного кодекса Российской Федерации введен новый состав квалифицированного вида служебного подлога. Для описания социально опасных последствий законодатель использует понятие оценки «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Аналогично законодатель описывает общественно опасные последствия и в некоторых других составах коррупционных преступлений. Содержание данного термина законодателем не раскрывается.

Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 2009 г. была сделана попытка раскрыть содержание этой

категории, но не суд не отошел от ее традиционного толкования. Вместо разработки общих критериев, касающихся всех форм нарушения законных прав и интересов граждан или организаций или интересов, защищаемых законом общества или государства, в тексте Постановления, равно как и в специализированной литературе, приводятся лишь некоторые примеры этих социально опасных последствий.

Как отмечалось выше, общие формулировки борьбы с коррупцией должны подкрепляться конкретными юридическими предложениями только в том случае, если они надлежащим образом обоснованы.

Из вышесказанного следует, что изменение модификаций некоторых коррупционных преступлений в силу этих соображений, к сожалению, представляется не только несовершенным, но и неуместным, что неизбежно вызовет трудности в правоприменительной практике. Такая ситуация обусловлена тем, что, изменив положения Уголовного кодекса Российской Федерации, законодатель не стал задумываться ни о научном обосновании правового регулирования, ни о законодательной технике предлагаемых новых, ни об эффективности внесенных изменений и дополнений в закон и т.д.

Таким образом, законодатель активно перестраивает и вводит новые составы коррупционных преступлений в действующий Уголовный кодекс России, но в области уголовной ответственности за эти преступления остается еще много вопросов, на которые специалисты должны будут искать ответы. Если в будущем неразумно разрушать механизм установления норм путем безрассудного изменения и дополнения Уголовного кодекса Российской Федерации, то не стоит ждать эффективности от уголовно-правовых мер в борьбе с коррупционными преступлениями.

Полнота и стабильность правового регулирования общественных отношений служит основой для осуществления принципа законности при уголовном судопроизводстве. Если важные элементы уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений не урегулированы нормами права,

либо эти нормы не упорядочены, неизбежно создаются условия для вынесения судами случайных и несправедливых решений. Предупреждение коррупции и борьба с ней являются общей задачей, соответственно нормы всех институтов права должны применяться к борьбе с коррупцией, Федеральный закон Российской Федерации о борьбе с коррупцией содержит довольно важные положения, касающиеся борьбы с коррупцией в системе государственной и муниципальной службы.

Для предупреждения и пресечения коррупции в государственных органах требуется систематический подход. Уровень развития коррупции, степень общественной опасности и различные формы коррупции требуют адекватного реагирования со стороны всех государственных учреждений и структур. Борьба с коррупцией может принести положительные результаты только в том случае, если большинство институтов гражданского общества России примут участие в соответствующей антикоррупционной деятельности. Меры уголовного-правового воздействия в связи с коррупционными преступлениями могут определяться как меры принуждения государства, предусмотренные уголовным законодательством, применяемые судом к лицу, совершившему взяточничество, коммерческий подкуп или другое коррупционное преступление, заключающееся в лишении или ограничении прав и свобод.

Выводы по второй главе:

Правовое регулирование ответственности за коррупционные правонарушения требует дальнейшего совершенствования.

Во-первых, необходимо ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года. Во-вторых, четко сформулировать основания конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционного правонарушения. В-третьих, закрепить особые правила возмещения репутационного вреда причиненного государственному или муниципальному органу в результате совершения коррупционного правонарушения.

Проведённое исследование позволило сформулировать автором следующие предложения в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности:

– Приоритеты развития механизмов противодействия коррупции в России должны основываться не только на отечественном, но и зарубежном опыте реализации антикоррупционного противодействия.

– Необходимо ввести определение понятия «коррупционное правонарушение» в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», поскольку несмотря на отсутствие в действующем Федеральном законе РФ «О противодействии коррупции» определение коррупционного правонарушения отсутствует, хотя само понятие «коррупционное правонарушение» употребляется в статье 13, да и в других статьях указанного закона. В статье 13 закреплено: «Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Нормативное закрепление дефиниции коррупционного правонарушения является крайне необходимым, поскольку невозможно организовать противодействие явлению, юридические признаки которого не даны в составе преступления (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). В данном случае определение «коррупции», установленное в Законе «О противодействии коррупции», будет ограничиваться небольшим рядом коррупционных преступлений, уголовная ответственность за которые установлена в нормах ст. ст. 204, 290, 291, 289 УК РФ.

– Противодействие коррупции должно быть сконцентрировано в направлении от совершенствования работы в органах государственной власти и управления – до идеологической и организаторской работы в массах

в целях воспитания у граждан нетерпимости к любым проявлениям коррупционных составляющих.

– Разъяснительная правоприменительная деятельность Верховного Суда РФ в вопросах толкования норм и уголовного законодательства при рассмотрении уголовных дел о коррупционных преступлениях является важным механизмом преодоления ошибок в отечественного уголовного и уголовно-процессуальном законодательстве. Юридической основой указанной правоприменительной деятельности является ст. 126 Конституции РФ, согласно которой Верховный Суд РФ является высшим судебным органом, осуществляющим судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, дает разъяснения по вопросам применения судебной практики.

– Анализ гражданско-правового законодательства показывает о недостаточности правовых мер, направленных на борьбу с коррупцией. Необходим системный подход, включающий совершенствование института конфискации, а также ратификация ряда международных конвенций.

Заключение

На основании проведенного в настоящей работе исследований можно сделать следующие основные выводы.

Коррупция – это сложное правовое, социальное и политическое явление. Она воспроизводится самим государством и является следствием несовершенства его механизма и правовой надстройки. Она обусловлена низкой правовой и общей культурой, отсутствием национальной идеи, низким уровнем правосознания и другими негативными процессами.

Коррупция является одной из актуальных проблем современного общества. Необходима ликвидация предпосылок и условий, которые позволяют использование ресурсов общества для частной выгоды на государственной гражданской службе, посредством минимизации влияния коррупционных процессов. С целью искоренения условий и причин, а также последствий для проявления коррупции, реализуется антикоррупционная реформа, утвержден Национальный план противодействия коррупции, принят пакет федеральных законов и других нормативно-правовых актов.

Организация противодействия коррупции представляет собой взаимосвязанный и взаимообусловленный комплекс мероприятий правовой, социальной, организационной и иной направленности, охватывающий разнообразные сферы деятельности субъектов антикоррупционных отношений и имеющий своей целью создание необходимых условий для эффективного противодействия коррупции.

Правовое регулирование ответственности за коррупционные правонарушения требует дальнейшего совершенствования.

Во-первых, необходимо ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года. Во-вторых, четко сформулировать основания конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционного правонарушения. В-третьих, закрепить особые правила возмещения репутационного вреда причиненного

государственному или муниципальному органу в результате совершения коррупционного правонарушения.

Проведённое исследование позволило сформулировать автором следующие предложения в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности:

– Приоритеты развития механизмов противодействия коррупции в России должны основываться не только на отечественном, но и зарубежном опыте реализации антикоррупционного противодействия.

– Необходимо ввести определение понятия «коррупционное правонарушение» в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», поскольку несмотря на отсутствие в действующем Федеральном законе РФ «О противодействии коррупции» определение коррупционного правонарушения отсутствует, хотя само понятие «коррупционное правонарушение» употребляется в статье 13, да и в других статьях указанного закона. В статье 13 закреплено: «Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Нормативное закрепление дефиниции коррупционного правонарушения является крайне необходимым, поскольку невозможно организовать противодействие явлению, юридические признаки которого не даны в составе преступления (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). В данном случае определение «коррупции», установленное в Законе «О противодействии коррупции», будет ограничиваться небольшим рядом коррупционных преступлений, уголовная ответственность за которые установлена в нормах ст. ст. 204, 290, 291, 289 УК РФ.

– Противодействие коррупции должно быть сконцентрировано в направлении от совершенствования работы в органах государственной власти и управления – до идеологической и организаторской работы в массах в целях воспитания у граждан нетерпимости к любым проявлениям коррупционных составляющих.

– Разъяснительная правоприменительная деятельность Верховного Суда РФ в вопросах толкования норм и уголовного законодательства при рассмотрении уголовных дел о коррупционных преступлениях является важным механизмом преодоления ошибок в отечественного уголовного и уголовно-процессуальном законодательстве. Юридической основой указанной правоприменительной деятельности является ст. 126 Конституции РФ, согласно которой Верховный Суд РФ является высшим судебным органом, осуществляющим судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, дает разъяснения по вопросам применения судебной практики.

– Анализ гражданско-правового законодательства показывает о недостаточности правовых мер, направленных на борьбу с коррупцией. Необходим системный подход, включающий совершенствование института конфискации, а также ратификация ряда международных конвенций.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография. М.: Юстицинформ, 2016. 334 с.
2. Важенина И. В. К вопросу о профилактике коррупции в полиции Великобритании //Евразийский юридический журнал. 2016. №. 6. С. 39-40.
3. Воруничев Д. С. Зарубежный опыт противодействия коррупции: уголовное законодательство в сфере противодействия коррупции, антикоррупционное декларирование, регулирование конфликта интересов, совершение служебных разоблачений //Оглавление. 2015. №4. С. 119.
4. Гумеров Т.А. Уголовно-процессуальная политика борьбы с коррупционной преступностью: зарубежный формат // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 78 – 86.
5. Глазунова А.А., Толоконникова Е.В. Актуальные проблемы противодействия коррупции на государственной службе // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). М.: Буки-Веди, 2015. С. 193-196.
6. Гравина А.А. Реализация международных принципов противодействия коррупции при осуществлении правосудия // Журнал российского права. 2017. № 11. С. 120 - 132.
7. Гончаренко Г. С. Основные виды и механизмы коррупции с точки зрения правовых институтов // ЮП. 2009. №4. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-vidy-i-mehanizmy-korruptsii-s-tochki-zreniya-pravovyh-institutov-1> (дата обращения: 23.04.2020).
8. Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности за 2019 год. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=216&item=3831> (дата обращения: 26.04.2020).

9. Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150> (дата обращения: 26.04.2020).
10. Дела в отношении высокопоставленных чиновников в России в 2015-2019 годах. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/spravka/20181115/1481370159.html> (дата обращения: 26.04.2020).
11. Зайков Д.Е. Коллегиальные органы по рассмотрению вопросов противодействия коррупции // Lex russica. 2018. № 4. С. 98 - 107.
12. Зайков Д.Е. Противодействие коррупции: новые веяния (комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 6. С. 2 - 4.
13. Иванов Олег Борисович Закон Великобритании о борьбе со взяточничеством, распространение его действия на зарубежные (в том числе российские) компании // ЭТАП. 2012. №1. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakon-velikobritanii-o-borbe-so-vzyatochnichestvom-rasprostranenie-ego-deystviya-na-zarubezhnye-v-tom-chisle-rossiyskie-kompanii> (дата обращения: 23.06.2020).
14. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Рос. Газета. 1993. 25 дек.
15. Корякин В.М. Министерство обороны Российской Федерации совершенствует ведомственную нормативную правовую базу противодействия коррупции // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 4. С. 2 - 8.
16. Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика. 2017. № 3. С. 5.
17. Михайлов В.И. Уголовная ответственность в механизме противодействия коррупции // Российский следователь. 2017. № 24. С. 41 - 46.

18. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июл. 2004 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

19. О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции (вместе с «Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации», «Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений»): указ Президента Рос. Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29. Ст. 4477.

20. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»): Указ Президента Рос. Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1670.

21. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: указ Президента Рос. Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30. Ст. 4070.

22. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы: указ Президента Рос. Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

23. О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента Рос. Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 (в ред. от 9 октября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 21. Ст. 2429.

24. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы: указ Президента Рос. Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 14. Ст. 1985.

25. О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 14 июня 2018 г. № 17 // Рос. Газета. 2018. 22 июн.

26. О противодействии коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 дек. 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6228.

27. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 июл. 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3424.

28. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федер. закон Рос. Федерации от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 февр. 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.

29. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25 апр. 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

30. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

31. О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 7 июля

2015 г. № 32 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2015. № 9. С. 22 – 26.

32. Пименов С.А., Китаев С.В. Анализ ведущих антикоррупционных стратегий с целью применения опыта зарубежных стран в Российской Федерации. // Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС. 2018. № 1. С. 21–25.

33. Платов Егор Витальевич Причины коррупции в России // Наука. Общество. Государство. 2018. №4 (24). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-korruptsii-v-rossii> (дата обращения: 23.04.2020)

34. Поветкина Н.А. Правовые инструменты противодействия коррупции в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. № 3. С. 3 - 8.

35. Покровский О.В. Система правового регулирования и средства противодействия коррупции на государственной гражданской службе // Современное право. 2018. № 3. С. 12 - 18.

36. Покровский О.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 48 - 52.

37. Полукаров А.В. Административно-правовая обеспеченность противодействия коррупции в социальной сфере // Российская юстиция. 2017. № 12. С. 45 - 48.

38. Поляков М.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 109 - 115.

39. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

40. Состояние преступности [Электронный ресурс]. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/sb1709.pdf> (дата обращения: 26.04.2020).

41. Степанов О.А. О мерах противодействия коррупции уголовно-правовыми и иными средствами в России и за рубежом // Международное публичное и частное право. 2018. № 2. С. 38 - 40.

42. Тимошенко И.Г. Социальный контроль как средство противодействия коррупции в зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 102 - 109.

43. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И.С. Власов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. 432 с.

44. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 нояб. 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

45. Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

46. Чучаев А.И., Фирсова А.П. Уголовно-правовое воздействие: понятие, объект, механизм, классификация: монография. М.: Проспект, 2010. 160 с.

47. Шиханов В.Н. О чем говорит статистика о борьбе с преступлениями коррупционной направленности в России // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / под ред. А.И. Долговой. –М.: Российская криминологическая ассоциация, 2017. 189 с.