

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

Тема: «Коррупция в сфере государственного управления:  
понятие, причины и предупреждение»

Студент

Н.А. Шалиевская

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. Н.А. Блохина

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



Тольятти 2020



**Росдистант**  
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Коррупция в сфере государственного управления: понятие и причины.....	10
§ 1. Понятие и виды коррупции.....	10
§ 2. Причины коррупции в сфере государственного управления.....	24
§ 3. Особенности коррупции в сфере государственного управления .....	31
Глава 2. Противодействие коррупции в сфере государственного управления ..	36
§ 1. Статистика коррупционных дел в сфере государственного управления..	36
§ 2. Административно-правовые и организационные меры противодействия коррупции в органах государственной власти.....	44
§ 3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.....	56
Глава 3. Совершенствование мер по снижению коррупции в сфере государственного управления.....	70
§ 1. Проблемы нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в сфере государственного управления .....	70
§ 2. Совершенствование нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в сфере государственного управления.....	81
Заключение .....	86
Список используемой литературы .....	90

## Введение

Проблема противодействия коррупции в современной России представляется весьма серьезной из-за присутствия данного явления практически во всех управленческих структурах.

Масштабы коррупции и ее всепроникающий характер обуславливают актуальность изучения коррупции и выработки мер по предупреждению и противодействию ей, а также совершенствования правовых основ и организационных механизмов ее предотвращения.

Коррупция относится к крайним деструктивным социально-правовым явлениям, она подрывает основы гражданского общества и правового государства. Уход коррупции от контроля исключительно негативно сказывается на развитии регулятивных рычагов гражданского общества и институтах демократии.

Кроме того, коррупция представляет собой угрозу национальной безопасности; от действий коррупционной направленности страдает политическая, экономическая, социальная сфера государства.

Коррупционные проявления могут наблюдаться на уровне конкретных индивидуальных субъектов, но происходящее в этом случае уменьшение эффективности деятельности определенного властного лица, в окончательной своей форме заводит в тупик управление государством. Коррупцированный аппарат не выполняет возложенных на него функций, и поэтому для общества и граждан является бесполезным. Коррупция, в целом, считается одной из актуальных проблем современности глобального масштаба.

На современном этапе в России немалое внимание уделяется действующей системе государственного управления. Длительные административные реформы свидетельствуют о постоянной необходимости повышения эффективности деятельности органов власти. В ходе реформ изменяются существующие управленческие основы, внедряются меры, направленные на защиту от социальных патологий, в том числе на защиту от коррупции деятельности должностных лиц властных государственных органов.

Государственное управление – это социально обусловленное явление, оно видоизменяется с появлением новых общественных потребностей, усложнением общественных отношений и связей. В государственном управлении проявляется характер связей между властью и гражданами. В последнее время наблюдается сильное влияние рыночных механизмов и на деятельность государственных органов, которая представляется как оказание государственных услуг. Так, данное направление отчетливо обозначилось с принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и установленных данным документом принципов и требований к процессу предоставления государственных и муниципальных услуг. Приоритет интересов человека и гражданина, его прав и свобод задает для всех органов власти принципы деятельности, но кроме опоры на административно-правовые основы в служебной деятельности важно соблюдение нравственных принципов, установленных и поддерживаемых обществом. Важнейшим из нравственных принципов выступает принцип – «служение государству и обществу», который проявляется в осознании лицом, находящимся на государственной службе, интересов при реализации своих полномочий, а именно, что вся служебная деятельность строится в интересах государства и населения. Вся система государственного управления по своей сути и целям должна быть направлена на гармоничное, устойчивое развитие согласно потребностям общества и государства.

Современное государственное управление достигло значимых результатов, очевидна его социальная направленность и ориентация на человека, но необходимость в реформировании не отпала к сегодняшнему дню, вызовы времени, изменения государственной политики обуславливают все эти процессы, и тем актуальнее становятся вопросы противодействия коррупции, пресечения взяточничества и совершенствования механизма исполнения уполномоченными органами власти своих функций.

Для предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного

управления России крайне важно упорядочить деятельность властных органов и должностных лиц, основательно укрепить правовую базу, обеспечить государственных служащих надлежащими социальными гарантиями для минимизации негативных последствий от противоправной деятельности. Прогрессивные идеи и начинания в области противодействия коррупции позволят более полно и качественно защищать права и интересы граждан, укреплять основы демократического государства и общества.

Актуальность темы магистерской диссертации также определяется и современными условиями развития и укрепления органов государственной власти, деятельность которых, в большей мере, направлена на реализацию не только общественно-правовых отношений, но и на стабилизацию, укрепление контролирующей системы развития государственной службы как института, который способствует упрочнению публичных отношений.

Полноценное развитие идей социального партнерства и открытого правительства позволит обществу активнее контролировать деятельность государственных служащих. К сожалению, сейчас превалирует мнение, что в основе государственного управления уже давно лежит не стабильность и ответственность, а процветает бюрократия и коррупция. Значимой проблемой, оказывающей существенное влияние на эффективность властных управленческих структур, является совершение коррупционных правонарушений в государственных органах, такие деяния в любом своем проявлении неизбежно наносят вред интересам службы и реализации прав граждан.

Коррупция – патологическое социальное явление, требующее всестороннего изучения для разработки действенных мер по противодействию, по совершенствованию антикоррупционного законодательства и практики его применения, контролю за эффективностью правоприменительной деятельности, выработка критериев и требований к поступлению на государственную службу и порядка ее прохождения.

**Степень научной разработанности темы.** Следует отметить, что

исследования, посвященные вопросам противодействия коррупции и совершенствованию антикоррупционной политики в сфере государственного управления, давно и активно проводятся как в России, так и зарубежом. Первые комплексные труды по вопросам пресечения коррупции как опасного явления можно встретить еще в первой половине XIX века, а самые ранние упоминания датируются 700 г. до нашей эры.

В настоящее время вопросам предупреждения коррупции в органах власти уделяется достаточно много внимания. Среди тех правоведов, которые занимались разработкой данного вопроса можно назвать Н.В. Акимову, А.Г. Безверхова, Г.И. Богуш, Р.В. Дронова, А.А. Макарова, Ю.Г. Наумова<sup>1</sup>.

Значимость их достижений и научных изысканий не утратила своей значимости до сих пор, несмотря на то, что отдельные предложения по совершенствованию механизма противодействия коррупции в сфере государственного управления были сделаны более десяти лет назад.

Во многом, труды перечисленных выше ученых подтверждают тот факт, что антикоррупционное законодательство уже давно нуждается в основательных трансформациях и преобразованиях.

Также в рамках настоящего магистерского исследования весьма полезными оказались современные работы А.А. Артемьева, В.Н. Зайковского, Э.А. Иванова, М.Н. Илюшиной, Т.Л. Козлова, Л.Е. Лаптевой, И.А. Лепехина, О.А. Тулиновой, А.М. Цирина, Е.В. Черепановой, Е.А. Юртаевой<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Акимова Н.В. Коррупция в России: История и современность // Юридический мир. – 2008. – № 12; Безверхов А.Г. Мифологемы коррупции // Проблема правосубъектности: современные интерпретации: Материалы международной научно-практической конференции. – Самара: Изд-во Самар. гуманит. акад., 2012. – Вып. 10; Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество с ней: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004; Дронов Р.В. Механизм нейтрализации коррупции в органах государственного управления: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2010; Макаров А.А. Коррупция в системе органов внутренних дел. – М.: Nota Bene, 2009; Наумов Ю.Г. Коррупция как угроза международной экономической безопасности // Следователь. – 2009. – № 9 (137).

<sup>2</sup> См.: Артемьев А.А., Зайковский В.Н., Лепехин И.А. К вопросу о необходимости корректировки определения коррупции в современном российском законодательстве // Российская юстиция. – 2019. – № 7; Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. – М.: Юриспруденция, 2015; Илюшина М.Н. Гражданско-правовые механизмы минимизации коррупционных рисков в договорных отношениях // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 8; Козлов Т.Л. О правовой природе и

В трудах перечисленных правоведов приводятся различные определения коррупции, причины её возникновения и развития в сфере государственного управления, даются рекомендации по противодействию коррупции в органах власти и управленческих структурах в целях дальнейшего повышения качества и эффективности деятельности государственных служащих.

Достижения указанных ученых, безусловно, не исчерпывают весь массив исследований, которые уже существуют в направлении изучения такого явления как коррупция. Кроме того, предложенные пути и меры пресечения коррупционного поведения в органах государственной власти в трудах названных авторов продолжают оставаться актуальными и значимыми в условиях современного противодействия коррупции. Тем не менее, учитывая факт превращения коррупцию в глобальную проблему, важность акцентирования внимания на данной проблеме в ближайшие годы не снизится, что лишь подчеркивает значимость проводимого магистерского исследования.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие при определении понятия и причин коррупции в сфере государственного управления, а также дальнейших направлений её пресечения и эффективного предупреждения в деятельности государственных служащих.

**Предмет исследования** – нормы международных договоров, положения российского законодательства, позволяющие выявить причины коррупционного поведения служащих в сфере государственного управления и принять надлежащие меры противодействия коррупции.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы на основе теоретических положений, международного и отечественного правового материала, раскрыть сущность коррупции и определить её причины, выявить проблемы предупреждения коррупции в сфере государственного управления и сформулировать правовые пути их решения.

---

содержании коррупционного правонарушения // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 1 (21); Лаптева Л.Е., Юртаева Е.А. Этические правила противодействия коррупции // Российский юридический журнал. – 2019. – № 5; Тулинова О.А., Цирин А.М., Черепанова Е.В. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2014. – № 7.

Для достижения поставленной цели были определены следующие исследовательские **задачи**:

- раскрыть с юридической точки зрения понятие и виды коррупции;
- проанализировать причины коррупции в сфере государственного управления;
- исследовать особенности коррупции в сфере государственного управления;
- рассмотреть статистические данные о коррупционных делах в сфере государственного управления;
- рассмотреть административно-правовые и организационные меры противодействия коррупции в органах государственной власти;
- определить особенности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- выявить проблемы нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в сфере государственного управления;
- сформулировать дальнейшие пути совершенствование нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в сфере государственного управления.

**Методологической основой работы** является общенаучный диалектический метод познания, позволяющий рассматривать коррупцию в сфере государственного управления как динамическую многоуровневую категорию сквозь призму ее проблем. Также в комплексе использовались сравнительно-правовой, формально-логический, функциональный метод познания.

**Теоретическая основа работы** представлена научными разработками ученых-правоведов и исследованиями практикующих юристов в рассматриваемой сфере. В исследовании освещены мнения и суждения известных специалистов в области противодействия коррупции в сфере государственного управления, которые нашли отражение в учебных пособиях, индивидуальных и коллективных монографиях, научных статьях.

**Нормативной базой исследования** стали международные акты, правовые акты национального законодательства, посвященные противодействию коррупции.

**Теоретическая значимость результатов исследования.** Основные положения магистерской диссертации могут быть использованы при проведении дальнейших исследований в области совершенствования механизма противодействия коррупции в сфере государственного управления. Выводы, сделанные автором, можно использовать при проведении занятий в высших учебных заведениях.

**Практическая значимость работы** заключается в том, что в ней анализируются актуальные проблемы сферы государственного управления в России, связанные с профилактикой и предупреждением коррупции. Некоторые предложения в итоговой части работы могут быть полезными в рамках совершенствования существующей антикоррупционной политики.

**Структура работы** определена целью исследования и поставленными задачами. Работа состоит из введения, трех глав и восьми параграфов, заключения, списка используемой литературы.

# Глава 1. Коррупция в сфере государственного управления: понятие и причины

## § 1. Понятие и виды коррупции

Противодействие коррупции – это одна из основных политико-правовых задач, которая приобрела в последние годы глобальное значение для многих стран мира. Актуально ее решение и для Российской Федерации. До сих пор ни в отечественном законодательстве, ни в трудах правоведов нет единства мнений о том, что же следует понимать под коррупцией как социально-правовым явлением. В настоящее время коррупционное поведение не ограничивается только взяточничеством, явление коррупции куда более глубокое и основательное. Для того чтобы постичь ее природу, разобраться с содержанием и признаками, не будет лишним обращение к историческому прошлому, которое позволит нам уяснить особенности становления и развития коррупции, а также других преступлений, которые, отчасти, влияют на понимание коррупционного поведения.

Если обратиться к историческим корням проявления коррупциогенных факторов, дабы проследить истоки их зарождения, то первые упоминания о них встречаются в библейских историях. Так, Исая – один из пророков, призывал людей к покаянию еще за 700 лет до рождения Христа, если «они любят подарки и гонятся за мздой». Ветхий Завет также содержит упоминание: «Даров не принимай; ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых»<sup>3</sup>. Безусловно, божьи заповеди редко мешали заинтересованным лицам совершать их преступные намерения, особенно, если речь шла об устоявшихся правилах поведения, хоть и неохотно, но принимаемых всеми как данность времени.

На заре зарождения первых государств в мире о коррупции как явлении было известно достаточно мало, но люди уже знали о возможности подкупа. Например, в Древнем Вавилоне за взяточничество устанавливались очень

---

<sup>3</sup> Баранов В.М. Муниципальная служба: урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Современные проблемы административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. – Белгород, 2013. – С. 81.

жесткие виды наказания, включая смертную казнь, однако, окончательно искоренить это явление, не удавалось. Хроники Вавилонского государства, дошедшие до наших дней, хранят первые упоминания о коррупционном поведении в системе государственной власти. Во второй половине XXIV века до нашей эры шумерским царем Лагашем были предприняты действия для реформирования государственного управления, с целью искоренения этого зла, пресечения незаконных действий судей, сокращения числа злоупотреблений, которые наблюдались в деятельности представителей власти. Даже храмовые священники не остались без внимания царя, который запрещал им требовать выплаты незаконных вознаграждений у простых граждан<sup>4</sup>.

Персидский царь Камбиз приказывал с судей, которые будут уличены во взяточничестве, снимать живьем кожу, которой оббивалось кресло нового судьи. Сидя в таком кресле, судья должен был постоянно помнить о том, что его ждет, если он решит следовать по преступному пути. Особенно распространена была коррупция и в Древнем Риме, преступников не страшили ни наказания, ни смертная казнь, ни призывы великих ораторов, среди которых был Цицерон. В Своде законов Древнего Вавилона – Законах Хаммурапи – также присутствовало упоминание об ответственности судей за злоупотребление своим должностным положением<sup>5</sup>.

Следует отметить, что коррупция как социально-правовое явление не ограничивается только такими преступлениями как взяточничество и злоупотребление должностными полномочиями. Ее сущность куда глубже, именно поэтому условий, способствующих её возникновению, очень много. Например, на Руси коррупция стала закономерным следствием развития государственного аппарата времен княжеского правления, которое пришлось на период с IX по XV столетия.

История развития Руси знает случаи, когда страдала вся система

---

<sup>4</sup> Денисов А.П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы // Право: История, теория, практика: материалы международной заочной научной конференции. – СПб., 2011. – С. 51.

<sup>5</sup> Там же. – С. 55.

управления внутри страны от удовлетворения представителями власти своих корыстных интересов. Российская государственность в начале своего развития характеризовалась княжеско-дружинным управлением, в рамках которого основные государственные функции исполнял князь совместно с дружиной. Именно они составляли первичный аппарат власти. Дружина существовала и развивалась за счет княжеской казны. Основой сплоченности дружины и мерой поддержания княжеского авторитета практически всегда являлись многочисленные застолья и раздача несметных богатств, даже за незначительные достижения. Значимым правовым памятником этого периода является Русская Правда, которая не содержала упоминаний о коррупции, или преступлениях с нею связанных. Полагаем, скорее всего, потому, что право было относительно неразвитым, а опасность многих преступных деяний не была еще осознана и воспринята как возможный удар интересам государственности. Основным преступлением в рамках норм Русской Правды является частная обида.

Пространная редакция Русской Правды содержала несколько нормативных предписаний, касающихся «кормления» российских князей и государственного аппарата (ст.ст. 9 и 74). Данными статьями устанавливались фиксированные размеры возможного денежного и натурального обеспечения государственных чиновников за счет общины. Предполагалось, что чиновники, которые были ответственны за сбор виры с населения, имеют право на получение так называемой «комиссии» – определенной суммы от взысканных штрафов в размере 1/5 части. Дополнительно лица, уплачивающие штрафы, могут позаботиться об обеспечении государственных чиновников необходимым продовольствием. Хотя размер содержания и был фиксированным, существовавший принцип регулярных отчислений с каждого штрафа не мог не породить волнений среди населения, представители которого, во многом, не отличались богатством и зажиточностью. Фактически установление такого процента от уплаты штрафов привело к тому, что количество уголовных дел по факту недовольства среди общин резко возросло.

В дальнейшем, образование централизованного государства привело к смене системы управления. Если раньше существовал дворцово-вотчинный тип управления, то сейчас сложилась система функционального управления. Ее сущность заключалась в том, что управление на основной территории государства осуществлялось волостелями и наместниками, которым была вверена возможность по отправлению судопроизводства. Кроме того, они имели право сбора податей с населения и получения платежей на свое содержание. Такие платежи именовались «кормами».

В период зарождения и становления княжеского управления властные отношения носили именно частно-договорной характер, который наблюдался и в рамках управленческих отношений, складывающихся между княжеской властью и населением. Следует отметить, что в период княжого правления служебные злоупотребления отсутствовали, следовательно, не было оснований и для наступления публичной ответственности.

Князья управляли народом через назначаемых должностных лиц, которые формально были обязаны руководствоваться в своей деятельности духом и буквой закона, однако, на практике представители княжой власти могли действовать вопреки закону, либо бездействовать вообще. Население, как правило, редко реагировало на нарушения со стороны представителей власти. Система кормлений предполагала, что огромный чиновничий аппарат вместе с армией содержался за счет отчислений населения, как результат, государство самостоятельно стимулировало рост злоупотреблений и взяточничества. Государство не сразу оценило всю опасность введения таких отчислений, лишь несколько позже стало ясно, что проблему следует немедленно решать. Так, были предприняты действия по ограничению функций наместников, предполагалось, что часть их полномочий будет передана независимым представителям государственной власти, также требовалось установить меры ответственности за взятки и возможные злоупотребления. В XVII веке на Руси вполне законными являлись такие формы финансовой поддержки власти как почести и поминки. Почести предполагали предварительное задабривание

должностного лица, поминки относились к категории заключительных «подарков».

Также существовал такой вид платы судье за отправление правосудия как посул. Изначально он был дозволенным платежом, несколько позже власть Российской империи признала его лихоимством, так, посулы и любые платежи суду были запрещены. Судебная власть финансировалась исключительно из государственной казны, а уплата таких посулов расценивалась как дача взятки. Запрет на посулы был отражен в Псковской и Новгородской грамоте. Так, ст.4 Псковской грамоты гласила, что посулы возбраняется давать посаднику и князю. В Судебниках XV-XVI вв. запрещение посула как взятки тоже нашли отражение. Причем законодательно взятка была закреплена лишь в Судебнике 1550 года, где впервые дача посула расценивается как преступление против правосудия (ст.ст. 3-5, 8-11, 32-33, 39, 42). В Судебнике 1497 года посул как незаконная плата за вынесение правильного или неправильного решения суда была просто запрещена, но уголовной ответственности не влекла (ст.ст. 1, 33, 38, 43, 67). Взятничество наказывалось только в случае наличия преступных действий, и подтверждения их обоснованности. Уголовная ответственность предполагала возмещение тройной суммы иска, дополнительно могло применяться уголовное наказание, которое было выше, если чин виновного лица был также высок<sup>6</sup>.

Быстрое распространение коррупции привело к тому, что государству пришлось оперативно применять действия по борьбе с ее различными проявлениями, включая взятничество и злоупотребления служебным положением. Во времена Древней Руси практиковался удобный для чиновников принцип содержания – они не получали от государства жалование, но могли вполне законно «кормиться» от подношений народа. В XVI-XVII веках самой прибыльной, без преувеличения, считалась должность воеводы. Дабы воеводы чрезмерно не обогащались, царь ограничил период их полномочий двумя

---

<sup>6</sup> Соловьев А.В. Конфликты на государственной службе: типология и управление: учебн.-практ. пособие. – М.: Альфа-Пресс, 2013. – С. 29.

годами службы. Кроме того, по итогам службы имущество воевод проверялось досконально на царских заставах путем досмотра и пристального обыска. Если возникало подозрение, что по возвращению с места службы воевода везет слишком много «нажитого» за пару лет службы имущества, то излишки смело изымались и обращались в пользу государственной казны.

Особое развитие законодательство об ответственности за коррупционное поведение получило во времена правления Петра I, которому удалось осуществить существенные преобразования не только во всех сферах общественной жизни, но и на уровне государственного аппарата. В России установилась абсолютная монархия. Тем не менее, это привело к катастрофическому росту коррупции в государственных органах, непомерному увеличению преступлений, связанных с взяточничеством и злоупотреблениями, что повлекло и ужесточение уголовной ответственности за их совершение. Все правовые нормы прошлых веков оказались совершенно не подходящими для нового установившегося режима, требовалось проведение активной нормотворческой деятельности. Например, важным в исследуемой сфере оказался Указ от 24 декабря 1714 года, он запрещал чиновникам получать какое-либо вознаграждение от лиц, которым оказывают услуги. Теперь чиновники были обязаны довольствоваться исключительно только своим жалованием. За взятку применялись теперь более жесткие виды наказаний, вплоть до смертной казни, вид уголовного наказания не зависел от должности или служебного положения чиновника. Военнослужащим лицам за совершение взяточничества грозила однозначная смертная казнь через повешение, о чем говорил Артикул 184 Воинских Артикулов Петра I.

Времена Петра I были одними из самых сложных и в то же время запоминающихся. Борьба с взяточничеством в период правления Петра I несколько отличается от предшествующих мер противодействия. Если ранее посулы рассматривались как нарушение служебного долга, своеобразное посягательство на целостность и неприкосновенность правосудия и судейского корпуса, то в XVIII веке взяточничество уже воспринималось как

самостоятельное преступлений против государственных интересов. При этом виновными в совершении взяточничества признавались не только те лица, которые взятку приняли, но и те, которые знали о ее даче и своевременно не известили надзорные органы об этом. На этом развитие представлений о взяточничестве не прекратилось.

Приход к власти Елизаветы (дочери Петра Великого) укрепил позиции чиновников-коррупционеров. Правительница вернула страну к прежним порядкам – отменила смертную казнь за взяточничество, чиновники прекратили получать жалование из казны. Фактически система кормлений была возвращена, поскольку получение поднесений от населения стало их единственным способом существования. Казнокрадство, лихоимство и мздоимство царили повсеместно, и даже предпринятые Сенатом действия о выработке мер противодействия коррупции не принесли никакого результата.

Взошедшая на престол Екатерина II оказалась более верной заветам Петра Великого, и с первого же дня своего правления дала понять всем чиновникам, что не намерена терпеть взяточников. Императрица не возродила смертную казнь для взяточников, зато возвратила выплаты из государственной казны. Жалование для должностных лиц было вполне достойным. Так, средний служащий имел годовой оклад около 150 рублей, в то время как пуд зерна стоил 10-15 копеек. Тем не менее, попытки остановить распространение коррупции были тщетными. Г. Державин, известный не только как выдающийся поэт, но и как первый министр юстиции России, в свое время контролировал расследование дела банкира Сутерланда, который сокрыл от государства два миллиона рублей. После выявления сего факта банкир объявил себя банкротом и в скором времени повесился. Расследование выявило, что банкир действовал не в одиночку, ему оказывали поддержку крупные государственные чины<sup>7</sup>.

Не менее активно над противодействием взяточничеству работал

---

<sup>7</sup> Логинов О. История коррупции в России. Часть 1. Третья беда России [Электронный ресурс]. – URL: <http://all-crime.ru/korruptiya/korr-history-1.htm> (дата обращения: 4.01.2020).

государственный аппарат при Николае I. Прежде всего, в мае 1826 года правителем был учрежден специальный комитет, занимающийся вопросами истребления лихоимства<sup>8</sup>. Члены комитета пришли к заключению, изложенному в записке императору в 1827 году, что взяточничество может иметь различные формы, и главной причиной его возникновения и укрепления в государстве является несовершенство действующего законодательства. При Александре II работа над противодействием взяточничеству продолжилась. В 1826 году императором был издан Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы», дополнительно при Сенате создан специальный комитет, занимающийся изучением явления взяточничества. Комитетом при Александре II было выделено три основных причины, способствующих распространению взяточничества в Российской империи:

- несовершенство законов и слабость законопроектной деятельности;
- бедствие и нищета большей части государственных служащих;
- отсутствие различий между корыстными преступлениями и преступлениями, совершенными по нужде.

Несмотря на то, что это была уже второй созданный специальный комитет (первый, как мы выше упоминали, был создан при Николае I), уяснение причин и факторов возникновения и распространения взяточничества не принес положительных результатов в контексте борьбы с ним. Государством был накоплен значительный опыт в сфере изучения взяточничества как социально-правового явления, который воплотился в правовом памятнике XIX века – Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. В первоначальном виде Закон оказался достаточно объемным, он насчитывал 2224 статьи, хотя впоследствии в 1866 году он был пересмотрен и сокращен. Преступления, связанные с взяточничеством, закрепили в Пятом разделе, который именовался «О преступлениях и проступках по службе

---

<sup>8</sup> Лаптева Л.Е., Юртаева Е.А. Этические правила противодействия коррупции // Российский юридический журнал. – 2019. – № 5. – С. 24.

государственной и общественной». В разделе было одиннадцать глав, из которых первые десять были посвящены общим преступлениям по службе, а последняя глава содержала виды особенных служебных проступков.

Нормы о взяточничестве содержались в Главе 6 раздела пятого. Определений и терминов закон не содержал, при этом лихоимство включало в себя совершение вымогательства, мздоимства, лихоимства в тесном смысле. Мздоимство, согласно ст.401 Уложения, предполагало получение служащим подарка без каких-либо нарушений своих обязанностей. Лихоимством, согласно ст.402 Уложения, называлось принятие в дар денег или вещей для допущения или учинения действия, которое не охватывается обязанностями служащего. Вымогательство – высшая степень лихоимства. Статья 406 Уложения устанавливает, что вымогательство – это любая выгода, прибыль, требование подарков, платы за совершение действий под страхом.

Дальнейшая смена государственного строя не привела к улучшению состояния коррупции. Так, 8 мая 1918 года ВЦИК СНК принял Декрет о взяточничестве<sup>9</sup>, который стал первым документом, устанавливающим уголовную ответственность за коррупционное поведение, в том числе и взяточничество. Субъектами преступления считались лица, которые состояли на общественной или государственной службе. Именно этот Декрет впервые стал оперировать понятием должностного лица. Наказанием за взяточничество было лишение свободы на срок не менее пяти лет, совмещенное с принудительными работами. Ответственность нес не только получатель, но и лица, виновные в даче взятки, пособники, подстрекатели и все, кто знал о совершаемом преступлении. Существовали и отягчающие обстоятельства – особые полномочия служащего, вымогательство и злостное нарушение служащим своих обязанностей.

Проведение в Советском государстве новой экономической политики в 1921 году привело к смене образа взяточника. Поскольку в период НЭПа

---

<sup>9</sup> Декрет СНК РСФСР от 08 мая 1918 г. «О взяточничестве» (утратил силу) // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта 10 июля 1918 г. – М.: Гос. издат-во политической литературы, 1959.

советская власть допустила распространение частнопредпринимательской деятельности, то взятки распространились и среди частных предпринимателей, которые с их помощью решали различные проблемы, в частности, избегали различных нарушений. Росту взяточничества способствовали голод, разруха, низкий уровень заработных плат, незначительные оклады государственных служащих, а также постоянные изменения в структуре госаппарата, которые оставили многих граждан без работы. Такое положение вещей требовало принятия от государства решительных мер. Так, появился новый Декрет от 1921 года «О взяточничестве»<sup>10</sup>, Постановление НКЮ РСФСР «Об усилении ответственности должностных лиц за преступления, совершаемые при продовольственной работе».

Принятые документы стали хорошей правовой базой для создания первого советского Уголовного кодекса в 1922 году<sup>11</sup>. Именно в УК РСФСР 1922 года была выстроена целостная система норм о взяточничестве (ст.114). Наказанием за взяточничество было лишение свободы на срок до пяти лет с возможной конфискацией имущества. Кроме того, существовала уголовная ответственность для лиц, которые оказывали пособничество в получении взятки, укрывали взяточников или непосредственно ее давали (ст.115). Однако на этом поиски эффективных мер по борьбе с взяточничеством не прекратились. Принятие в 1926 году нового УК РСФСР<sup>12</sup> практически не изменили состояния законодательства в сфере взяточничества, внесенные корректировки носили редакционный характер.

Учитывая богатый исторический опыт, современная независимая Россия старается иначе взглянуть на проблемы, связанные с противодействием коррупции, в том числе и те, которые были накоплены в прошлом.

В научном сообществе не прекращаются поиски единого определения коррупции, которое, как правило, не способно отразить весь глобальный

---

<sup>10</sup> Декрет СНК РСФСР от 16 августа 1921 г. «О борьбе со взяточничеством» // Собр. Узак. – 1918. – № 35. – Ст. 467 (утратил силу).

<sup>11</sup> Уголовный кодекс РСФСР от 1 июня 1922 г. (утратил силу) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>12</sup> Уголовный кодекс РСФСР от 1 января 1927 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1926. – № 80. – Ст. 660.

масштаб данного явления. Зачастую в справочной литературе коррупция как явление рассматривается слишком узко<sup>13</sup>, что ограничивает ее понимание взяточничеством или должностными злоупотреблениями. Д. Хэллман, Д. Джонс и Д. Кауфманн указывают на то, что коррупция – это своего рода «скупка государства», поэтому данное явление необходимо отслеживать по всем направлениям, чтобы можно было для начала минимизировать незаконные последствия<sup>14</sup>.

А.Г. Лахман справедливо утверждает, что «пораженные коррупцией государственные и муниципальные служащие не могут эффективно выполнять свои обязанности, служебные полномочия и функции. В этой связи коррупция была и остается сегодня одним из главных препятствий на пути осуществления социально-экономических реформ»<sup>15</sup>. С.Н. Сабанин и М.О. Лепихин отождествляют коррупцию с коррупционным злоупотреблением должностного лица, суть которого заключается в «использовании должностным лицом своих служебных и должностных полномочий, своего влияния для достижения корыстных целей»<sup>16</sup>.

По справедливому мнению К.А. Феофанова, укреплению коррупции в стране и обществе способствует низкая правовая грамотность населения, отсутствие действенного механизма пресечения и профилактики коррупционной преступности среди должностных лиц<sup>17</sup>. В связи с этим, очень важно привести в соответствие с международными стандартами национальное законодательство о противодействии коррупции.

Так, исходной точкой в направлении правового регулирования вопросов

---

<sup>13</sup> Корниенко В.Т. О несовершенстве действующего антикоррупционного законодательства применительно к органам местного самоуправления // Адвокат. – 2016. – № 1. – С. 25.

<sup>14</sup> Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition // World Bank Policy Research Working. – 2010. – Sept. – P. 2.

<sup>15</sup> Лахман А.Г. Коррупция и противодействие коррупции: проблемы правопонимания // Власть и управление на Востоке России. – 2013. – № 2. – С. 11.

<sup>16</sup> Сабанин С.Н., Лепихин М.О. Соотношение понятий «коррупция» и «посредничество во взяточничестве» // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 4 (38). – С. 46.

<sup>17</sup> Феофанов К.А. Российский цивилизационный потенциал правового государства и минимизации коррупции // Вестник Московского государственного областного университета. – 2015. – № 2. – С. 111.

противодействия коррупции следует считать принятую 15 декабря 1975 г. Резолюцию ООН 3514 «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами»<sup>18</sup>. Резолюция имеет определенную направленность – она затрагивает, в основном вопросы борьбы с взяточничеством и коррупцией в рамках деятельности транснациональных корпораций. Что важно, в содержании названной резолюции присутствуют упоминания практически обо всех видах коррупции, которые практиковались транснациональными корпорациями и подрывали экономические основы государств. Несмотря на специфику Резолюции, уже тогда Генеральная Ассамблея ООН осознавала весь масштаб и опасность коррупционных проявлений в мире, которые вышли далеко за пределы одной страны.

Весьма известным и, безусловно значимым международным документом является Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (далее – Конвенция Совета Европы от 1999 г.)<sup>19</sup>. О.А. Тулинова полагает, что разнообразный и противоречивый подход к трактовке универсального определения коррупции является одной из причин, того, что многие страны не торопятся жестко ограничивать себя дачей определения данного явления в национальном праве. К тому же, весьма недолгую историю имеет международная практика преследования за коррупционные деяния. Именно поэтому, многие международно-правовые акты содержат указания на то, что факторы и условия криминализации отдельных преступных деяний государства вправе рассматривать самостоятельно<sup>20</sup>.

Еще один документ в области противодействия коррупции – Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4

---

<sup>18</sup> Резолюция ООН № 3514 (XXX) от 15.12.1975 г. «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>19</sup> Конвенция Совета Европы от 27.01.1999 г. «Об уголовной ответственности за коррупцию» // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 9. – С. 17.

<sup>20</sup> Тулинова О.А., Цирин А.М., Черепанова Е.В. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2014. – № 7. – С. 150.

ноября 1999 г.<sup>21</sup>. В данном документе содержится указание на то, что с коррупционными проявлениями следует бороться не только уголовно-правовыми мерами, при этом аналогичной точки зрения придерживаются некоторые исследователи коррупции как опасного явления. Следующим этапом борьбы с коррупцией на международной арене стало принятие Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.<sup>22</sup>. В преамбуле данного документа подчеркивается, что коррупция – это уже не локальная проблема, а транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран. Конвенция ООН против коррупции от 2003 г. содержит перечень коррупционных деяний, которые, на наш взгляд, следует криминализировать.

Отдельный интерес в контексте международно-правового противодействия коррупции представляет Глобальный договор ООН<sup>23</sup>, принятый в 2014 году, на Саммите по климату. Впервые инициативу по разработке Глобального договора высказали мировые лидеры бизнеса еще в 1999 году; было обращено внимание на необходимость привлечения корпораций к решению глобальных проблем цивилизации<sup>24</sup>. В Глобальном договоре сформулировано десять базовых принципов из области прав человека, отношений, отражающих особенности охраны окружающей среды и результаты противодействия коррупции. Противодействию коррупции непосредственно посвящен десятый принцип из Глобального договора: «деловые круги должны противостоять всем формам коррупции, включая вымогательство и взяточничество». При этом Глобальный договор продолжает оставаться рекомендательным документом: он не имеет обязательной силы, не сопровождается контролирующими действиями органов власти, не оценивает строго деятельность компаний. По своему существу, данный документ

---

<sup>21</sup> Конвенция Совета Европы от 4.11.1999 г. «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>22</sup> Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

<sup>23</sup> Принципы глобального договора ООН в системе корпоративной социальной ответственности от 2014 г. // СПС «Консультант Плюс».

<sup>24</sup> Alves L. Ficha Limpa Law Forces Candidates to Withdraw. – The Rio Times. 16 September 2014.

направлен исключительно на добровольное согласие и инициативу со стороны участников бизнеса для поддержки принципов устойчивого развития.

Таким образом, коррупция не является исторически вечным явлением. Обычно она имеет место там, где существуют противоречия между публичными и частными институтами. Распространение в государстве взглядов о продажности становится причиной укрепления коррупции. Господство обезличенных институтов рынка и частного сектора способствуют формированию в государстве и обществе коррупционного поведения. Длительное время советские власти не признавали слово «коррупция», официально оно было введено в употребление лишь в конце 80-х годов XX века. Обычно использовались термины «взятничество», «попустительство», «злоупотребление служебным положением». Отрицание существования данного термина свидетельствовало о том, что власти отрицали и существование явления коррупции.

Российские власти, вплоть до принятия УК РФ 1996 года, непродуктивно объясняли причины коррупции, полагая, что эти явления социальные, порожденные условиями эксплуататорского общества. В настоящее время с уверенностью можно сказать, что коррупция – глобальная, насущная проблема, которая не ограничена национальными территориальными рамками. В отечественном научном сообществе нет единства мнений по поводу того, что следует понимать под коррупцией. В самом общем виде, коррупция – это злоупотребление служебным положением в корыстных целях. В тоже время, на уровне законодательства термин «коррупция» определен в соответствующем Федеральном законе «О противодействии коррупции», и хотя ученые по-разному высказываются относительно его содержания, на наш взгляд, легальное определение коррупции как юридического явления уже является несомненным плюсом российского антикоррупционного законодательства. По своей природе коррупция – это совокупно складывающееся из ряда аморальных проступков и противоправных деяний социально-негативное явление, за совершение которых должна наступать юридическая ответственность. Нельзя

отождествлять коррупцию с преступлениями, которые сопровождают ее как явление, например, с взяточничеством, или злоупотреблением должностными полномочиями. В тоже время государствам важно взаимодействовать в сфере борьбы с коррупционными преступлениями ввиду их латентного характера и связи с иными формами преступности.

## **§ 2. Причины коррупции в сфере государственного управления**

Государственное управление представляет собой деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, которая направлена на регулирование разнообразных общественных отношений. Органы власти, которые осуществляют государственное управление, представляют собой сложную систему взаимосвязей между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Каждый орган государственной власти наделяется соответствующими властными полномочиями и необходимыми материальными средствами, позволяющими достигать поставленных целей и решать функциональные задачи, что возложены на него государством. В системе разделения властей, значительное место занимает законодательная власть – разновидность государственной власти, которая делегирована народом своим представителям, действующим от его имени и несущими ответственность за результаты своей деятельности. Как правило, высшим органом законодательной власти выступает парламент.

Исполнительная власть представляет собой независимую, самостоятельную ветвь государственной власти, которая отличается организующим, всеобъемлющим и предметным характером, а также высокий уровень структурированности в системе органов государственной власти, благодаря которому обеспечивается исполнение законов уполномоченными органами в пределах их полномочий. В целях качественного и максимально эффективного регулирования правоотношений законодатель наделил органы исполнительной власти широкими полномочиями, касающимися практической реализации законов, обеспечения правопорядка и общественной безопасности,

налаживания взаимоотношений между государством и обществом. Следует отметить, что именно благодаря слаженной деятельности органов исполнительной власти обеспечивается полнота деятельности органов судебной и законодательной власти в сфере государственного управления<sup>25</sup>.

В тоже время, должностные лица из властных структур могут использовать на практике свои полномочия, авторитет, связи и возможности для получения личной выгоды вопреки моральным установкам и этическим принципам. Собственно, речь идет о проявлениях коррупции в сфере государственного управления, основная проблема которой видится в том, что принимаемые властью меры носят, зачастую, юридический характер, тогда как причины коррупции лежат не только в плоскостях права, но и в других социальных сферах.

Причины коррупции можно условно разделить на несколько групп:

1) Исторические причины.

К.А. Феофанов отмечает, что право и правоприменительная практика в вопросах коррупции в любом обществе неразрывно связаны с его цивилизационными основами – нормами, ценностями, культурой<sup>26</sup>. Так, на первых порах развития коррупции в Российской империи коррупция имела гораздо более глубокие корни, нежели видели лица, пытающиеся ей противодействовать. О проблематике неоднозначного понимания коррупции Президент Российской Федерации В.В. Путин говорит регулярно, особенно часто это происходит на заседаниях Совета по борьбе с коррупцией. Не единожды Президент подчеркивал, что коррупция содержательно не ограничивается только взяточничеством, и серьезные проблемы на пути к выработке достаточных мер противодействия названному явлению может создать отсутствие осознания данного факта<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Balisacan R. 2017. The Link Between Corruption and the Global Surge of Populism, 06 Oct.

<sup>26</sup> Феофанов К.А. Цивилизационные детерминанты коррупции // Преодоление коррупции - главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник. – М.: Изд. Дом. «Ра», 2009. – Т. 1 (39). – С. 123.

<sup>27</sup> Заседание Совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207> (дата обращения: 4.01.2020).

В современном мире коррупция является одним из сложнейших понятий, которое отражается в социально-правовой, политической, экономической, культурной сфере. Коррупция способна выступать в качестве необходимого «материала» для построения и налаживания социальных связей и конструкций, либо «встраиваться» в различные виды общественных отношений.

## 2) Экономические причины.

В Федеральном законе от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>28</sup>) приводится легальное определение коррупции, свидетельствующее о разложении аппарата управления, о вырождении культуры в обществе, об утрате органами власти своего авторитета.

В отдельных ситуациях различные формы коррупции вливаются в привычный образ жизни, и коррупционное поведение формирует у населения «синдром привыкания». То есть, для заинтересованных участников правоотношений коррупция является благом, с помощью которого извлекается выгода, незаконным путем решаются личные проблемы. В своей статье Е.И. Спектор указывает, что «коррупция – это совокупность общественно опасных деяний, которые могут быть криминализованы, или по различным причинам не криминализованы в стране, но признаны мировой практикой преступными»<sup>29</sup>.

## 3) Политические причины.

В органах государственной власти коррупция сопровождается продажностью и подкупом должностных лиц с целью использования ими своего авторитета, служебного положения<sup>30</sup>. С.В. Борисов является сторонником политического аспекта формулировки понятия «коррупция», и определяет ее как злоупотребление государственной властью, должностью и

---

<sup>28</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ, в редакции от 1.09.2019 г. «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

<sup>29</sup> Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. – 2015. – № 8. – С. 40.

<sup>30</sup> Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. – М.: Юриспруденция, 2015. – С. 13.

служебным положением с целью получения материального вознаграждения<sup>31</sup>.

Рассуждая о коррупции как феномене, В.В. Григорьев утверждает, что коррупцию действительно можно «разложить» на два элемента – коррупционное правонарушение и этическое отклонение. Этическим отклонением считается совершение государственным служащим каких-либо неблагоприятных действий, которые напрямую законодателем не запрещены, но негативно сказываются на общественном мнении. Например, публичное неделовое общение с гражданами, имеющими судимость за преступления в сфере коррупции<sup>32</sup>.

#### 4) Правовые причины.

Юридическое явление коррупции – это форма проявления, позволяющая квалифицировать совокупность совершенных деяний как коррупционную, в рамках действующего законодательства. Формы коррупции производны от коррупционных отношений, под которыми следует понимать отношения лиц, обладающих полномочиями публичной власти, и иных лиц, что возникают по поводу неправомерного использования властных полномочий, государственных ресурсов, с целью удовлетворения групповых, корпоративных или личных интересов.

Коррупция – это своеобразный метод социального управления, с помощью которого происходит решение вопросов, составляющих компетенцию государственной власти, как указывает В.А. Авдеев. Между должностным лицом и гражданином складываются частно-договорные отношения, внутри которых и происходит эквивалентный обмен, в равной степени удовлетворяющий субъектов<sup>33</sup>. В этом заключается экономическая компонента

---

<sup>31</sup> Анतिकоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. – М.: ИЗиСП, 2015. – С. 29.

<sup>32</sup> Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс», 2013.

<sup>33</sup> Авдеев В.А., Авдеева О.А. Уголовно-правовая политика Российской Федерации в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности // «Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям»: сб-ник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Хабаровск, 2013. – С. 10.

коррупционных отношений.

М.М. Лашков в этом смысле отмечает, что коррупция в системе государственной службы – реальный и сильнодействующий фактор, который подрывает основные принципы демократии. Коррупция создает чрезвычайную опасность, так как «Власть – деньги – власть – собственность» завязаны в один порочный узел, где большинство государственных структур действуют на коммерческой основе. Правовая составляющая коррупции отражается в торможении принятия необходимых законов или принятии таких нормативных актов, которые дают возможность неоднозначного их толкования<sup>34</sup>.

На основании представленных причин, отметим, что коррупция – многоаспектное асоциальное явление, которое состоит из целого комплекса противоправных действий и неэтичных поступков, именно поэтому довольно сложно дать единственное, исчерпывающее определение этого понятия.

Привлекает внимание тот факт, что степень признания общественной опасности определенных коррупционных деяний, возможность дифференциации ответственности за их совершение зависит и от четкости и полноты формулировки коррупционных проявлений в контексте конкретных нарушений законодательства, размера и характера ущерба, причиняемого общественным и личным интересам. Фактически правовыми формами коррупции как социально-экономического явления являются составы конкретных правонарушений. Однако главная проблема заключается в том, что действующее законодательство не содержит упоминаний о преступлениях, правонарушениях или проступках с приставкой «коррупционные». Статья 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) выделяет лишь некоторые составы уголовно-наказуемых деяний, имеющих коррупционную направленность. При этом многие отечественные правоведы и экономисты

---

<sup>34</sup> Лашков М.М. «Любите коррупцию, поощряйте её...» // Следователь. – 2014. – № 2 (190). – С. 42.

считают приведенный перечень далеко не полным<sup>35</sup>.

Учитывая сложившуюся ситуацию, важно определить существенные признаки коррупционного правонарушения и их виды. Понятие правонарушения является одним из ключевых в современной юридической науке, что свидетельствует о существовании множества различных подходов к его пониманию и трактовке. По сути, в каждой отрасли права существует понятие самостоятельного, отраслевого правонарушения, однако, при этом каждое правонарушение обладает рядом общих признаков и свойств, которые позволяют их именовать таковыми. Например, правонарушения всегда обладают признаками общественной вредности и противоправности.

Соответственно, с одной стороны, правонарушения способны причинить вред интересам личности, общества и государства, а с другой стороны – нарушить определенную норму права, получившую закрепление в конкретном нормативном акте. Другим важным признаком правонарушения является его юридический состав, согласно которому каждое правонарушение сопровождается наличием объекта, субъекта, объективной и субъективной стороны. П.С. Яни, рассматривая непосредственно коррупционные правонарушения в рамках уголовного права, утверждает, что преступные деяния в сфере коррупции включают следующие составы:

- преступления, связанные с взяточничеством (ст.ст. 290, 291, 291.1 УК РФ);
- преступления против государственной власти и интересов государственной службы (ст. 285 и ст. 289 УК РФ);
- преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (ст. 201 и ст. 204 УК РФ)<sup>36</sup>.

Подобного рода подход позволяет рассматривать подробнее круг отношений, на которые посягают коррупционные правонарушения. Это, в

---

<sup>35</sup> Козлов Т.Л. О правовой природе и содержании коррупционного правонарушения // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 1 (21). – С. 268.

<sup>36</sup> Яни П.С. Новые вопросы квалификации взяточничества // Законность. – 2014. – № 10. – С. 18.

первую очередь, порядок государственного и муниципального управления, управления в рамках коммерческих учреждений. На наш взгляд, существование коррупции становится возможным, когда функции государственного управления обособляются. У должностного лица появляется реальная возможность распоряжаться общественными ресурсами, которые ему не принадлежат, рассчитывая на получение вознаграждения, и принимая решения не в отношении государства или общества, а руководствуясь личной заинтересованностью и корыстными побуждениями.

«Коррупция не является инфекцией, которую вдруг может «подхватить» здоровое общество. Она является следствием явлений и тенденций политики, экономики и развития государства. Ни одна страна не была никогда полностью свободной от коррупционных отношений»<sup>37</sup>. Именно поэтому такое сложное явление, которое угрожает не только демократическому развитию, но и финансовой и экономической безопасности государства, довольно трудно учесть, сформулировать и вместить в одно единое определение. При этом следует понимать, что практически всегда коррупция тесно взаимосвязана с различными уголовно-наказуемыми деяниями, за совершение которых наступает уголовная ответственность. Тем не менее, найдется много желающих, которые будут утверждать, что преступление есть действие либо бездействие, в результате которых причиняется вред, а какой же вред от коррупции, когда и тот, кто дает взятку, и тот, кто ее получает одновременно выигрывают? Раз все довольны, значит и нет никакого преступления.

Коррупция, как явление многоликое, характеризуется различными формами коррупционного поведения, и, по мнению ряда экономистов, они являются закономерным следствием усиленного экономического оборота и развития договорных отношений. Коррупционная преступность не только искажает нормальные общественные отношения, но и подвергает сомнению конституционные положения о защите и охране прав и свобод граждан, а также

---

<sup>37</sup> Наумов Ю.Г. Коррупция как угроза международной экономической безопасности // Следователь. – 2009. – № 9 (137). – С. 51.

ставит под сомнение целостность государственного аппарата и авторитет власти. Зарубежные исследователи утверждают, что в глобальном масштабе коррупционные явления обесценивают международные стандарты, посвященные «механизмам установления правовой культуры, закрепления духовно-нравственных традиций и ценностей»<sup>38</sup>.

В настоящее время между отечественными правоведами нет единства мнений на предмет того, является ли коррупция проблемой только современного мира, или она существовала и в условиях плановой экономической системы. Так, В. Елюшкин полагает, что при социализме существовала коррупция, которая вполне может сравниться с нынешней<sup>39</sup>. Р.В. Дронов считает иначе, указывая, что для плановой экономической системы как раз было свойственно взяточничество, тогда как для рыночной экономики характерна коррупция<sup>40</sup>. Выбор той или иной позиции, вряд ли, станет помехой для выражения коррупции через формулу «коррупция – рынок – экономический обмен».

Таким образом, основная проблема коррупции видится в том, что меры, которые принимаются властью, обладают лишь формально юридическим характером, тогда как причины коррупции выходят далеко за пределы плоскости права. Условно причины коррупции можно разделить на несколько групп: а) исторические (практика кормлений чиновников, расширение бюрократического аппарата); б) экономические (потребительская идеология, меркантилизм); в) политические (отсутствие у руководства страны должной решительности и воли); г) правовые (недостатки юридической техники, несоблюдение принципа соразмерности наказания и совершенного деяния).

### **§ 3. Особенности коррупции в сфере государственного управления**

Вначале необходимо отметить, что коррупция является крайне негативным социальным явлением. Помимо этого, не стоит забывать о том, что

---

<sup>38</sup> Aust A. Handbook of International Law. – Cambridge University Press. 2nd ed. 2010. – P. 68

<sup>39</sup> Елюшкин В., Матвиенко Ю. Борьба с коррупцией как наука // Следователь. – 2014. – № 3 (191). – С. 20.

<sup>40</sup> Дронов Р.В. Механизм нейтрализации коррупции в органах государственного управления: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2010. – С. 9.

рассматриваемое явление разрушает «нравственные основы общества, а также сращивает коррумпированную часть государственных и муниципальных служащих с теневыми криминальными кругами»<sup>41</sup>.

Следует обратить внимание, на основные условия и факторы развития, а также увеличение проявлений коррупции в органах государственной власти в современной России:

1. Недопустимо слабая правовая база;
2. Не разработанные должным образом нормативно-правовые документы, направленные на борьбу с коррупционерами;
3. Низкое распространение практики и опыта борьбы с коррупционерами.

«Падение нравственности в современном обществе также способствует повсеместному распространению коррупции в России. Более того, причинами можно назвать процесс обнищания профессиональной культуры государственных служащих, а также высокую степень гражданской лояльности к коррупции. То есть, большинство людей знает о том, какие должностные лица и в каких органах совершают преступления такого рода, однако боятся или не хотят противодействовать этому. Это достаточно серьезная проблема современного общества - страх, что твоя положительная инициатива обернется плохо как для тебя, так и для твоих близких»<sup>42</sup>.

Достаточно обширная социальная база для непрерывного воспроизводства коррупции в среде государственных служащих является одной из главных проблем, связанных с распространением коррупции в современных российских условиях. На федеральном уровне это происходит заметнее всего. Мнение участников различных социологических исследований о том, что использование только правовых меры по преодолению коррупции

---

<sup>41</sup> Зеленский П.А. Общественная экспертиза нормативных актов: проблемы развития в современной России // Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия. – Саратов: Поволж. ин-т управления им. П.А. Столыпина, 2014. – С. 34

<sup>42</sup> Зубарев С.М. К вопросу о субъектах общественного контроля // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст.: в 3 ч.; под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та МВД России, 2017. – Ч. 1. – С. 157.

недостаточно, имеет ключевое значение. Именно поэтому и возникает необходимость разработки и дальнейшей адаптации к суровым условиям реальности некоего комплексного подхода к решению вопросов по ее преодолению. «Для начала стоит отметить, что явления коррупционной направленности наносит существенный ущерб международной репутации Российской Федерации, необходимо упомянуть, что они повышают опасности для населения РФ»<sup>43</sup>.

Нельзя, однако, не сказать о том, что если каждый гражданин Российской Федерации решил бы не давать взятки, то и проблема коррупции не стояла бы так остро. «Если бы за коррупционное правонарушение человека наказывали принудительным трудом, изъятием имущества, то, вероятно, уровень коррупции был бы ниже, чем имеется на данный момент»<sup>44</sup>.

Расследование коррупционных преступлений относится к категории самых сложных. Это обусловлено рядом особенностей:

- коррупционные преступления имеют «скудный» след;
- свидетели механизма его совершения в большинстве случаев отсутствуют;
- взяткодатель, посредники и взяточник, то есть те лица, которые непосредственно заинтересованы в положительном результате данного действия, являются, по большей части возможными участниками совершения коррупционных преступлений. Участники принимают соответствующие меры во избежание случайных очевидцев, а также меры по сокрытию следов своей противоправной деятельности.

В результате в предмет доказывания не включается выявление причин и обстоятельств, побудивших взяткодателя к совершению преступления, что препятствует эффективному выявлению обстоятельств совершения

---

<sup>43</sup> Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. – Брянск: Изд-во Брянск. фил. РАНХиГС, 2017. – С. 88.

<sup>44</sup> Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерус. вестн. обществ. наук. – 2014. – № 2 (32). – С. 125

коррупционных преступлений, а также разработке эффективных методов борьбы и расследования этих преступных деяний. «В правоприменительной практике расследования преступлений коррупции, лиц, их совершающих, подталкивают субъекта, проводящего его расследование, к противоправным действиям, используя свое служебное положение. Часто давление через руководителей органов государственной власти»<sup>45</sup>.

«Не секрет, что государство пытается предотвратить явление коррупции. Уполномоченные органы государственной власти проводят активную антикоррупционную политику, а также различные антикоррупционные кампании. Однако известно, что в них процветает взяточничество. Пока социум состоит из индивидов и есть что распределять между собой ценного, по возможности, не делаясь с другими - будет крутиться вечный двигатель коррупции»<sup>46</sup>.

Одним из наиболее опасных явлений является коррупция в правоохранительных органах, так как в системе, которая в том числе, отвечает за предупреждение и пресечение коррупции, это парадоксальное явление. Правоохранительные органы, подверженные влиянию коррупции, не способны эффективно защитить от нее государство и общество.

Следует привести к единому стандарту Законы Российской Федерации, по возможности, устранить противоречия в нормативных правовых актах, приводящие к коррупционности применения данных норм на практике. Для этих целей необходима более активная помощь общественности: нужно создавать новые и поддерживать действующие общественные структуры, которые помогают выявлять коррупциогенные факторы того или иного нормативного правового акта, только так и можно если не победить, то хотя бы усмирить гидру - отрубая по голове и прижигая калёным железом, и тем самым, искоренить не только желание, но и саму возможность мздоимства.

---

<sup>45</sup> Дементьева И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территории. – 2012. – № 2 (58). – С. 75.

<sup>46</sup> Квон Д.Л. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // Власть. – 2015. – № 07. – С. 45.

В заключение следует отметить, что при расследовании коррупции в нашей стране, необходимо учитывать нынешнее состояние общества, а также характеристики государства, которое возникло в результате проведенных за последние несколько десятилетий реформ. В случае отделения собственности от государства в процессе дальнейшего реформирования общества и государства, условия для распространения коррупции будут сведены к минимуму, в следствие чего закон будет защищать от необоснованного и чрезмерного государственного вмешательства конкурентоспособные отрасли экономики, если это вмешательство будет ограничено рамками закона.

## **Глава 2. Противодействие коррупции в сфере государственного управления**

### **§ 1. Статистика коррупционных дел в сфере государственного управления**

Следует подчеркнуть, что проблема коррупционных преступлений давно приобрела общемировые масштабы. В настоящее время мировое сообщество измеряет уровень коррупции с помощью индекса восприятия коррупции, который позволяет составить рейтинг государств, отражающий уровень восприятия коррупции по десятибалльной шкале. По итогам 2018 г. Дания была признана страной, которая наименее поражена коррупцией. Дальше в списке идут Новая Зеландия, Финляндия, Сингапур, Швеция и Швейцария, расположившиеся на второй и третьей строчке рейтинга. Россия заняла только 138 позицию, расположившись в одном ряду с Мексикой, Ливаном, Ираном, Гвинеей. По сравнению с 2016-2017 гг., индекс восприятия коррупции РФ снизился на один пункт и составил 28 баллов<sup>47</sup>.

Особый интерес в рамках совершенствования антикоррупционной политики в современной России имеют данные независимых ежегодных докладов общественной приемной «Чистые руки». Так, по итогам 2018 г. средний размер взятки в Российской Федерации составил 613 718 руб. или 9440 долларов, тогда как этот показатель в прошлом году был ниже (218 400 руб. или 5600 долларов). Приведённые данные свидетельствуют о том, что за последний год размер взятки существенно вырос, в частности, в рублевом эквиваленте – почти в три раза<sup>48</sup>.

Специалисты организации с уверенностью отмечают, что в 2018 г. более половины ВВП РФ пребывало в «коррупционной тени». Данный показатель по сравнению с 2015-2017 гг. вырос почти на 8%<sup>49</sup>. В долгосрочной динамике

---

<sup>47</sup> Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции. Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс]. – URL: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (последняя редакция: 31.12.2019).

<sup>48</sup> Коррупция в России: независимый годовой доклад всероссийской антикоррупционной приемной «Чистые руки» // Ассоциация адвокатов России «За права человека» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusadvocat.com/> (дата обращения: 4.01.2020).

<sup>49</sup> Илюшина М.Н. Гражданско-правовые механизмы минимизации коррупционных рисков в договорных отношениях // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 8. – С. 3.

показатель коррупционного оборота в России является относительно устойчивым и стабильным.

Регулярно исследования в области коррупции в Российской Федерации проводит и Всероссийский центр изучения общественного мнения, благодаря которому устанавливается степень распространения коррупции в современном российском обществе. Именно данный индекс (от 0 до 100) отражает мнение россиян по поводу состояния коррупции в стране. Чем выше значение данного индекса, тем более высоким является уровень коррупции. Всероссийская антикоррупционная приемная «Чистые руки» отмечает, что в период с 15.08.2019 по 1.12.2019 г. поступило около 10 тыс. обращений от граждан о факте коррупционного поведения. Москва (34,2%) и Московская область (17,3%) лидируют по количеству поступивших жалоб. Больше всего жалоб, при этом, поступает на коррупционное поведение служащих в судебной системе (28,5%) и полиции (20,4%). Средний размер взятки составляет 5600 долларов<sup>50</sup>.

В данном контексте отдельного внимания заслуживают виды и специфика осуществления коррупционных преступлений, в том числе и в правоохранительных органах. В последние годы, совершаемые коррупционные правонарушения всё чаще получают общественную огласку, в чём большая заслуга средств массовой информации. Сегодня о любых проявлениях коррупции жители отдельных городов и регионов могут сообщать по почте, по телефону, по электронной почте, либо непосредственно обратившись в исполнительный орган.

К числу безусловных преступлений коррупционной направленности, прежде всего, относится взяточничество – весьма обширная категория, которая включает ряд преступлений, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность – это получение взятки (ст.290 УК РФ), дача взятки (ст.291 УК РФ) и пособничество (ст.291.1 УК РФ). Каждое из обозначенных преступных деяний имеет свой состав, позволяющий соответствующим образом квалифицировать совершенные преступления. Общественная опасность

---

<sup>50</sup> Коррупция в России: независимый годовой доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.corrupcia.net/aboutnews/item-1348.html> (дата обращения: 4.01.2020).

взяточничества заключается в том, что оно открывает дополнительные, скрытые каналы для достижения других преступных замыслов. К концу 2019 г. ущерб от преступлений коррупционной направленности, которые были официально зарегистрированы, превысил 100 млрд рублей. В первой половине 2019 г. сотрудники правоохранительных органов выявили более 3 тыс. случаев взяточничества, которые были совершены должностными лицами (из них 805 тыс. преступных деяний имели крупный и особо крупный размер)<sup>51</sup>.

Составы преступлений, предусмотренные нормами ст.ст. 285-286 УК РФ, также относятся к числу коррупционных. Так, в соответствии со ст. 286 УК РФ, должностное лицо, реализуя свои полномочия и превышая их, наносит непоправимый вред авторитету власти внутри государства.

Приведём следующий пример. Ахтубинский районный суд Астраханской области признал Солоп Н.В. виновной в совершении преступного деяния, предусмотренного ч.1 ст. 286 УК РФ. Согласно материалам дела, Солоп Н.В. как старший следователь отдела, зная о причастности Шишкина А.А. к совершению тяжкого преступления, желая избавиться себя от лишних обязанностей и ненужных трудовых затрат, не стала избирать необходимую меру пресечения в отношении Шишкина. Кроме того, Солоп Н.В. совершила то, что не должна была совершать ни при каких обстоятельствах: решила допросить Шишкина в качестве свидетеля по делу. Вследствие таких действий Солоп как должностного лица, Шишкину удалось скрыться от органов предварительного следствия<sup>52</sup>.

В постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 309-П07 отмечено, что уголовная ответственность за незаконное лишение человека свободы, которое было совершено должностным лицом, установлена ст. 286 УК РФ, следовательно, дополнительная квалификация по ст.127 УК РФ не требуется. Из материалов дела следует, что заместитель начальника отдела

---

<sup>51</sup> Синельщикова Е.Ю., Ильяков А.Д. Меры прокурорского реагирования на нарушения законов о противодействии коррупции // Законность. – 2019. – № 8. – С. 7.

<sup>52</sup> Приговор Ахтубинского районного суда от 8 декабря 2016 г. по делу № 1-428/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/CIfAofBdu2dq/> (дата обращения: 1.01.2020).

внутренних дел, угрожая применением оружия, совершил действия, которые явно выходили за пределы его должностных полномочий. Кроме того, данные действия повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан, не были обусловлены служебной необходимостью или иными значимыми обстоятельствами<sup>53</sup>.

Судебной практике также известны примеры, как при превышении должностных полномочий должностное лицо применяет физическое насилие. Подобное преступление характеризуется повышенной опасностью, поскольку свидетельствует о том, что должностное лицо не только явно выходит за пределы своих полномочий, но и позволяет себе применять насилие в отношении тех лиц, которые могут быть в силу служебного положения зависимы от него. Например, Реутовским гарнизонным военным судом Московской области Калистратов признан виновным по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ. Так, виновный Калистратов занимался непосредственной проверкой учебных постов палаточного лагеря. По результатам очередной проверки Калистратов обнаружил, что один из его подчиненных спит. На общем построении Калистратов решил, что в интересах службы он имеет право наказать такого подчиненного, который позволил себе оставить без присмотра оружие. Предъявив ему претензии, Калистратов нанес прикладом удар в голову подчиненному. Суд отметил, что автоматическое оружие было использовано Калистратовым не по назначению<sup>54</sup>.

Данный пример свидетельствует, что при угрозе насилия или его применении должностное лицо может использовать различные средства физического воздействия или оружие. Как правило, такое применение может иметь место, если речь идет о должностном лице, которое в силу своего статуса и полномочий может применять оружие, но исключительно в пределах закона,

---

<sup>53</sup> Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 309-П07 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://sudbiblioteka.ru/vs/text\\_big2/verhsud\\_big\\_38683.htm](http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_38683.htm) (дата обращения: 1.01.2020).

<sup>54</sup> Приговор Реутовского гарнизонного военного суда Московской области от 4 апреля 2016 г. по делу №1-19/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/0bkDd4Q1025U/> (дата обращения: 2.01.2020).

а не для принуждения другого лица к совершению каких-либо деяний.

Отдельного внимания в данном контексте заслуживает следующий пример из судебной практики. Так, З. был призван виновным в совершении действий, которые явно выходили за пределы его полномочий, и повлекли существенное нарушение интересов государства и общества, с причинением тяжких последствий. Согласно материалам дела, З., являясь начальником исправительного учреждения, как должностное лицо явно превышал свои должностные полномочия. В частности, позволял осужденным выезжать за пределы исправительного учреждения в обмен на то, что по возвращению они привезут различные материальные ценности. При назначении выездов З. не читывал характер и тяжесть совершенных преступлений, поведение осужденных и отбытый ими срок. Суд справедливо квалифицировал деяния З. по п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ<sup>55</sup>.

Не редки случаи появления коррупционных скандалов, связанных с работниками надзорных органов, в частности прокуратуры.

Так, в декабре 2019 года в Норильске широкий общественный резонанс получила новость о том, что исполняющий обязанности прокурора города Хаваж-Бауди Ахмедович Гутаев задержан по подозрению в получении взятки в особо крупном размере. Судом принято решение об избрании меры пресечения для Хаважа Гутаева в виде ареста на два месяца. Дело ведет Следственный комитет.

После первой шокирующей новости в средствах массовой информации стали появляться и беспрецедентные подробности, характеризующие Гутаева как личность, описывающие детали его назначения на должность и деятельности в период исполнения обязанностей прокурора города Норильска.

Следственный комитет не расположен к публичному ведению дела, поэтому подробности о преступных эпизодах с участием норильского прокурора не освещаются, но средства массовой информации узнали, что на

---

<sup>55</sup> Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2002 г. № 44-о02-98 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 8.

деятельность Гутаева правоохранительные органы обратили внимание после многочисленных жалоб его коллег-подчиненных. В коллективной жалобе, адресованной генпрокурору Юрию Чайке, его заместителю Юрию Пономарёву и начальнику отдела ГП по профилактике коррупционных и иных правонарушений Игорю Манакову, опубликованной на многочисленных Интернет-ресурсах, на пяти листах подробно описываются вопиющие факты.

Там говорится, что Гутаев после назначения на должность «быстро наладил отношения с выходцами из Северного Кавказа, предложив взаимопомощь», из-за чего прокуратура Норильска «превратилась в бюро услуг», где теперь «на планёрках обсуждается, кому надо помочь, и зачем». По словам авторов жалобы, его родной брат «Гутаев Д. А. осуществляет тесный контакт с выходцами из Чечни, в том числе с бывшими осуждёнными лицами, радикально настроенными по религиозным убеждениям. Один из них после вмешательства Гутаева Х. А. в мае 2018 года был освобождён условно досрочно несмотря на тяжесть содеянного по обвинению в терроризме. Не скрывая этого, Гутаев Х. А. часто упоминает идеологию «Исламского государства», иногда снимая «маску» не скрывает ненависти к русскому населению» (авторская орфография сохранена).

Отмечено «оскорбительное, издевательское отношение данного сотрудника к своим коллегам», «постоянное отсутствие Гутаева в городе Норильске на рабочем месте», «постоянные длительные фиктивные больничные листы», любовь к отдыху в Турции, несмотря на допуск к секретной информации, предусматривающий запрет на выезд. «Несколько раз в день в кабинете прокурора города Гутаев проводит молитвы на национальном языке, которые слышат посетители и работники МВД, сидящие в соседних кабинетах, ходит в тапках с голыми ногами».

«О данных фактах мы неоднократно сообщали в прокуратуру края, где они оставались без внимания. Проведённые служебные проверки, а их в отношении Гутаева было не менее 10 за срок его службы в прокуратуре Красноярского края, благополучно ничем не заканчивались. Выводы явно были искажены и

строились на домыслах, а не на фактах. Их устанавливать никто не хотел», - гласит обращение.

Также в коллективной жалобе говорится, что своей карьерой в органах прокуратуры Гутаев обязан действующему прокурору Красноярского края Михаилу Савчину, который ранее возглавлял прокуратуру Чечни. Михаил Савчин, не смотря на отстранение от работы на период следствия сохранил Гутаеву денежное содержание в размере должностного оклада, доплаты за классный чин и выслугу лет. Гутаева и Савчина связывает «тесная дружба со времен работы в республике через его отца – Гутаева А.М.».

В настоящее время отец Хаважа Гутаева занимает пост заместителя главы Березовского района Красноярского края. Как подчеркивается в письме, данная должность была получена благодаря содействию еще одного выходца из Чечни – нынешнего прокурора Березовского района Красноярского края Бекхана Аслаханова, также прибывшего по приглашению Михаила Савчина.

Более того, последняя новость о том, что Хаваж Гутаев является родственником Юсупа Темерханова, осужденного за убийство полковника Юрия Буданова по мотивам кровной мести, красноречиво свидетельствует о том, что «кумовство» и протекции, к сожалению, являются определяющими факторами при назначении на должности в государственной службе, надзорных и правоохранительных органах.

Безусловно, подобные случаи ставят под сомнение справедливость принимаемых надзорными органами решений и существенно снижает уровень доверия к ним со стороны граждан.

При этом в практике Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ встречаются случаи отмены судебных решений по причине отсутствия состава преступления и недоказанности участия в его совершении. Так, Судебная коллегия отменила судебные решения в отношении Костоева, который был осужден по ч. 2 ст. 286 УК РФ. Так, суд не отметил в приговоре,

какие существенные нарушения повлекли действия должностного лица<sup>56</sup>.

В настоящее время в России ведется активная антикоррупционная политика. Прежде всего, предполагается искоренение коррупционных проявлений в органах исполнительной власти. По итогам 2018 года Департаментом региональной безопасности и противодействия коррупции был представлен доклад о результатах рассмотрения обращений граждан по вопросам коррупции. За долгие годы работы сложился определенный механизм приёма и рассмотрения обращений граждан, позволяющий своевременно и оперативно реагировать на факты и проявления коррупционного поведения служащих. Сложившийся порядок направлен на предупреждение коррупционных проявлений при осуществлении государственными служащими своих обязанностей. Приём сообщений осуществляется следующими способами:

- через почтовое сообщение;
- с использованием факсимильной связи;
- непосредственно от граждан, юридических лиц;
- с использованием телеграфной связи;
- с использованием телефонной связи;
- с использованием электронной почты<sup>57</sup>.

Регистрации и рассмотрению подлежат все поступившие обращения граждан и юридических лиц, содержащие информацию о коррупционных проявлениях. Непосредственно прием сообщений осуществляется специалистом, ответственным именно за прием. При поступлении сообщения о коррупционных проявлениях ответственный специалист регистрирует поступившее сообщение и в течение одного часа с момента регистрации, передает информацию о поступившем сообщении начальнику управления, либо лицу, исполняющему обязанности, с целью рассмотрения сообщения и

---

<sup>56</sup> Обзор надзорной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за 2002 год // Бюллетень ВС РФ. – 2003. – № 9.

<sup>57</sup> Артемьев А.А., Зайковский В.Н., Лепехин И.А. К вопросу о необходимости корректировки определения коррупции в современном российском законодательстве // Российская юстиция. – 2019. – № 7. – С. 50.

незамедлительного принятия соответствующего решения. В случае поступления сообщения о коррупционном поведении со стороны государственного служащего или руководителя учреждения, то начальником управления в течение суток принимается решение о необходимости проведения служебного расследования. Если в сообщении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о субъекте коррупционного деяния, сообщение в течение одних суток направляется начальником, либо лицом, исполняющим обязанности начальника в органы прокуратуры или иной государственный орган в соответствии с его компетенцией.

По итогу следует отметить, что механизм противодействия коррупции на всех уровнях деятельности служащих в правоохранительных органах достаточно не совершенен. Сказывается и низкий культурный уровень должностных лиц, и явные пробелы в законодательстве, и неэффективность большинства правовых норм, и правовой нигилизм граждан. В совокупности накопившиеся проблемы лишь усложняют ситуацию, и действуют в противоположном направлении – не предотвращая, а способствуя развитию коррупционного поведения.

## **§ 2. Административно-правовые и организационные меры противодействия коррупции в органах государственной власти**

Антикоррупционное законодательство в Российской Федерации представляет собой некий правовой институт, находящийся на стыке разных отраслей права (законодательства о государственной и муниципальной службе, административного, уголовного, гражданского законодательства), в том числе, включающий в себя международно-правовые стандарты в данной области. Более десяти лет Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является системообразующим нормативным актом в сфере борьбы с коррупцией. В связи с принятием иных нормативных источников антикоррупционного законодательства и мониторингом правовых актов на предмет выявления несоответствия, дублирования, устранения пробелов основополагающий закон претерпел уже около двадцати изменений и

дополнений. Кроме данного рамочного закона, антикоррупционное законодательство включает в себя нормы федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов иных федеральных органов государственной власти, а также законов о противодействии коррупции субъектов Российской Федерации и актов муниципальных органов.

В то же время, следует отметить, что за последние годы достаточно активно велся процесс имплементации международных как базовых, так и специальных стандартов противодействия коррупции. Российская Федерация не только является государством-участником Конвенции Организации Объединенных Наций (далее – ООН) против коррупции 2003 г., имеющей универсальный характер, но и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. и ряда других региональных конвенций. Как международно-правовой, так и зарубежный опыт противодействия коррупции являлся основой совершенствования национальных правовых актов.

Как бы ни было велико давление международных требований, но за непродолжительный период в России было создано законодательство, которое не уступает лучшим зарубежным аналогам. Однако массив антикоррупционных норм таков, что требует определения, во-первых, текущей стадии развития российского антикоррупционного законодательства, и, во-вторых, направления дальнейшего совершенствования механизмов, обеспечивающих сдерживание коррупции<sup>58</sup>.

Правовой основой для противодействия коррупции является Конституция Российской Федерации. Также, в качестве основополагающих правовых актов,

---

<sup>58</sup> Квон Д.Л. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // Власть. – 2015. – № 07. – С. 46.

которые регулируют предупреждение коррупции необходимо рассматривать Федеральный Закон от 25.12.08 года № 273 «О противодействии коррупции». В статье 1 данного Закона сказано о том, что противодействие коррупции определяется как работа федеральных органов власти, местного самоуправления, граждан и юридических лиц в рамках их полномочий:

- в плане предупреждения коррупции, в том числе – по определению, предупреждению и устранению причин коррупции, то есть профилактика коррупции;

- по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию, по расследованию правонарушений коррупционной направленности;

- по минимизации, а также устранению последствий от совершенных коррупционных правонарушений.

ФЗ от 25.12.08 года №273 закрепляет обязанность государственных органов – представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (статья 8). Такое требование имеется и в ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». В статье 20 приведены условия, ограничения и требования к гражданам, которые поступают или уже поступили на должность государственных служащих. Тут целесообразно назвать нормативные акты, которые регламентируют прохождение муниципальной и государственной службы, в частности:

- ФЗ от 27.05.03 года №58 «О системе государственной службы РФ»;

- ФЗ от 27.07.04 года №79 «О государственной гражданской службе РФ»;

- ФЗ от 2.03.07 года №25 «О муниципальной службе в РФ».

Заметим, что ФЗ от 27.07.04 года №79 указывает на главные требования к гражданским государственным служащим, а именно – организационные, правовые и экономические основы. Закон, кроме прочего, определяет ограничения для чиновников, что направлены на пресечение коррупции в ходе осуществления работы.

Другой вид нормативного регулирования – это указы Главы государства. Этими нормативно-правовыми актами регламентируются отношения между субъектами; порядок ограничения и действия лиц, работа которых связана с рисками коррупционной направленности.

Указы Президента страны определяют порядок реализации главных положений, которые определены ФЗ. Некоторые указы Президента конкретизируют нормы законов, которые непосредственно связаны с вопросами по противодействию коррупции:

– Указ Президента от 8.03.15 года №120 «О ряде вопросов по борьбе с коррупцией» - в редакции от 15.07.15 года;

– Указ Президента РФ от 15.07.15 года №364 «О мерах, направленных на совершенствование организации работы в сфере противодействия коррупции» (ред. от 19 сент. 2017 г.);

– Указ Главы государства от 8.07.13 года №613 – «Вопросы борьбы с коррупцией».

Особый блок правовых актов анализируемого статуса имеет порядок предоставления данных о доходах государственных служащих:

– Указ Президента от 18.05.2009 года № 560 «О представлении гражданами, которые претендуют на замещение руководящих должностей в государственных фондах, компаниях, иных организациях, лицами, которые замещают руководящие должности в фондах, корпорациях, информации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

– Указ Главы государства от 18.05.09 года №558 «О представлении гражданами, которые претендуют на замещение государственных должностей РФ, лицами, которые замещают государственные должности РФ, информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного плана» (ред. от 23 июня 2014 г.).

Для того, чтобы предотвратить коррупционные проявления в процессе осуществления функциональных обязанностей лиц, которые пребывают на замещении должностей госслужащих, обязаны сообщать о себе, а также о

родственников информацию в кадровые подразделения – о доходах, доходах детей, супруги; информацию об имуществе (дома, квартиры, машины). Для этих целей утверждена форма справки - №460 (Указ Президента от 23.06.14 года). Кроме прочего, подается информация о доходах по главному месту службы, а также о ряде дополнительных доходов, которые были получены в результате научной, преподавательской работы, от дивидендов по вкладам. Важно доказать легитимность всех полученных доходов.

Информация, которая передается в кадровые департаменты, должна быть правдивой. Дело в том, что ее проверяют. Эту функцию может выполнять представитель руководителя или лицо, которое обязано по предписанию проводить соответствующие проверки. Но информация, которая представлена государственным служащим – конфиденциальная. Применение ее в иных целях считается недопустимым. Государственные органы установили порядок контроля над соответствием расходов лиц, которые занимают должности госслужащих, их затратам. Эта норма прописана в ФЗ от 3.12.12 года №230. Порядок реализации указанного закона регулируется президентским указом №310 от 2.04.13 года.

Если гражданин, который поступает на муниципальную или государственную службу, отказывается предоставлять информацию о полученных доходах, имуществе, о доходах своих детей, супруги, родственников, в принятии на службу такого гражданина будет отказано.

Кроме прочего, в качестве конкретизации обозначенных выше норм выступают правительственные постановления, которые направлены на реализацию главных требований, приведенных в ФЗ, указах президента. В частности, тут можно назвать Правительственное Постановление от 5.07.13 года №568. В нем определены ограничения для некоторых категорий лиц во исполнение норм ФЗ №273 «О борьбе с коррупцией».

В отечественном законодательстве приведены нормы, которые направлены на борьбу с коррупцией. И эти нормы можно объединить в группу – по отраслевому принципу. Такая группа норм направлена на регулирование

отношений, которые складываются в некоторых сферах деятельности, где имеется высокая потенциальная возможность в плане распространения коррупции. Прежде всего, целесообразно тут выделить такие области, которые связаны с распоряжением средств бюджета, с размещением государственного заказа, с распоряжением имуществом государства.

Санкции, приведенные в ст. 285 Уголовного кодекса РФ, довольно мягкие, а также не возмещают общественный ущерб, который несут коррупционные преступления. Следует заметить, что большинство санкций, предусмотренных статьями Уголовного кодекса Российской Федерации – весьма гуманные в плане преступников; они не отвечают понятию «соразмерность наказания». Вопрос относительно правового регулирования по борьбе с коррупцией в обществе, в государственных и муниципальных органах управления – по своему объему дает возможность назвать множество нормативно-правовых актов, которые направлены на пресечение, устранение коррупции во всех сферах деятельности.

С помощью правового механизма можно предупредить отрицательные последствия от коррупции, что выражаются в смещении политических целей – вплоть до олигархических режимов власти, утраты доверия к власти. Коррупция порождает угрозу имиджу страны на международной арене; приводит к ее экономической и политической отчужденности. В то же время, прямая угроза нависает непосредственно над институтами демократии.

В конечном итоге, нужно сделать вывод:

- работа государственных, международных организаций в плане борьбы с коррупцией регламентируется многочисленными нормативно-правовыми актами;
- правовые акты определяют отношения в тех или иных сферах деятельности, ограничения для субъектов отношений, которые направлены на предупреждение коррупции;
- принимая во внимание динамичность развития общества, а также отношений между странами, внутри них, нужно все время совершенствовать

нормативно-правовые акты, чтобы не допускать развития, появления новых коррупционных злоупотреблений.

Необходимо отметить, что большое количество механизмов противодействия коррупции приведены во многих нормативно-правовых актах. Среди прочих, это следующие нормы:

- ФЗ от 25.12.08 года №273 – «О борьбе с коррупцией»;
- ФЗ «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, проектов законов» от 17 июля 2009 года № 172;
- Кодекс об административных правонарушениях РФ;
- Уголовный кодекс Российской Федерации.

Особого внимания заслуживает ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 года №79. На основании ст. 59.2 данного закона, гражданский служащий может быть уволен по причине утраты доверия – за совершение правонарушения коррупционной направленности. С марта 2018 года информация о таком государственном служащем включается в реестр лиц, которые были уволены по обозначенной причине. Причем информация в реестре хранится 5 лет с момента принятия акта, по которому работника государственных структур внесли в реестр. На 4 апреля 2018 года в реестре имеется только пять человек. 11 мая 2018 года там уже числится 47 лиц, 6 ноября 2018 года – 592 человека. Скорее всего, что тенденция останется неизменной<sup>59</sup>.

Государство применяет различные механизмы по борьбе с коррупцией. Так, каждый год совершенствуется информационная открытость работы государственных органов власти, местного самоуправления. Впрочем, несмотря на то, что каждый орган обязан размещать требуемые сведения для граждан на официальном сайте, не все органы актуализируют информацию. Быть может, это обусловлено тем, что имеется высокая загрузка государственных служащих. Возможно, уровень компьютерной грамотности специалистов – низкий. В

---

<sup>59</sup> Новичкова Е.Е. Понятие, содержание и виды коррупции // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2018. – № 1 (42). – С. 33.

послании Главы государства в марте 2018 года также отмечается потребность в приведении в электронную форму документооборота между государственными структурами. Путин отмечает, что цифровизация государственного управления, повышение прозрачности работы системы – это сильный фактор в борьбе с коррупцией.

В качестве важного механизма по борьбе с коррупцией выступает антикоррупционная экспертиза. Это работа, направленная на проверку нормативно-правовых актов, а также их проектов, что помогает определять коррупциогенность факторов, в дальнейшем – устранить такие факторы. Сведения о коррупциогенности приведенных в нормативно-правовых актах норм можно получать также из материалов проверок прокуроров, СМИ, из Интернета, по обращениям от чиновников и граждан. Потребность в проведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правового акта может исходить из материалов дел, которые рассматриваются в гражданском, уголовном, административном судебном производстве. Впрочем, на основании ст.4 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов», во многом, заключения, которые составлены по итогам экспертизы – имеют только рекомендательный характер. Тем не менее, их обязательно должны рассмотреть соответствующие органы, организации<sup>60</sup>.

Механизмы по борьбе с коррупцией также могут быть реализованы посредством создания в среде молодежи нетерпимого отношения к коррупции. Исследованию проблемы коррупции в сфере государственного управления можно уделять внимание в ВУЗах на конференциях, круглых столах, на семинарах с участием представителей власти. Чтобы выработать нетерпимость к коррупции, властные органы изготавливают и распространяют тематические плакаты, проводят конкурсы студенческих эссе, посвященных актуальной проблеме общества.

---

<sup>60</sup> Боброва Н.А. О коррупциогенных факторах присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 6. – С.62.

Следует заметить, что во многих образовательных организациях высшего образования для студентов вузов проводятся тематические занятия по борьбе с коррупцией. Например, студенты БГУ имени академика И.Г. Петровского, занимаются освоением дисциплины под названием «Юридическая экспертиза нормативно-правовых актов». Обучающимся предлагают к изучению разные пособия, авторами которых выступают преподаватели университета. В рамках представленной дисциплины у студентов появляется возможность детально исследовать особенности антикоррупционной экспертизы. В РАНХиГС для студентов по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» с 2018 года была введена дисциплина – «Противодействие коррупции»<sup>61</sup>.

В рамках рассмотрения темы коррупции в государственном управлении нам представляется необходимым уделить внимание сфере образования, в которой, согласно статистическим данным, проявления коррупционного поведения занимают лидирующие позиции наряду с коррупцией в правоохранительных органах и судебной системе, и, хотя в последнее время громких коррупционных скандалов в данной сфере не фиксировалось, проблематика коррупции в образовании активно обсуждается в научном сообществе, средствах массовой информации и на бытовом уровне. Коррупционные нарушения в сфере образования посягают на основное конституционное право гражданина – право на образование и дискриминирует его по социальному статусу и уровню жизни.

Указом Президента РФ от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» министерство образования и науки РФ было разделено на два новых ведомства – министерство просвещения и министерство науки и высшего образования. После преобразования каждое из ведомств разработало целый свод нормативных правовых и иных актов в сфере противодействия коррупции для подведомственных организаций, а также

---

<sup>61</sup> Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности. – М.: Юрлитинформ, 2019. – С. 544.

создало комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Подведомственным образовательным организациям были делегированы полномочия по самостоятельному определению зон повышенного коррупционного риска, расширению перечня должностей, подверженных коррупционным рискам и распространению на лиц, занимающих данные должности, обязанностей, ограничений и запретов, установленных для государственных гражданских служащих.

Кроме того, в настоящее время введено обязательное ежегодное прохождение курсов повышения квалификации по антикоррупционному просвещению для лиц, в должностные обязанности которых входит противодействие коррупции, педагогов дополнительного, общего, среднего профессионального образования и профессорско-преподавательского состава вузов.

В декабре 2019 года Министерство науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Институтом государства и права Российской академии наук выступили организаторами Международной научно-практической конференции «Реализация государственной политики в области противодействия коррупции в организациях, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации». В пленарной сессии приняли участие заместитель Министра Минобрнауки России Александр Степанов, заместитель Министра юстиции РФ Алу Алханов, председатель Суда Евразийского экономического союза Жолымбет Баишев, начальник Департамента аналитического и организационно-методического обеспечения Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции Евгений Кузьмин, а также представители ведущих российских и зарубежных компаний, известные российские и зарубежные ученые, среди которых с докладом «Фундаментальные причины возникновения коррупции в науке» выступил академик РАН, главный научный сотрудник Института государства и права РАН Лисицын-Светланов А.Г.<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Там же. – С. 561.

На пленарной сессии звучали доклады по вопросам противодействия коррупции в научных и образовательных организациях, освещались нормативно-правовые основы государственной политики в области противодействия коррупции, а также были представлены научные подходы, направленные на изучение этой проблемы.

Коррупция является общемировой проблемой. Формы коррупционных и экономических преступлений коррелирует с законодательно установленными формами коррупционных проявлений, среди которых:

- нецелевое использование и хищение бюджетных средств
- злоупотребление и превышение должностных полномочий
- мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения
- получение и дача взятки
- изготовление и сбыт поддельных документов об образовании
- использование заведомо ложных дипломов об образовании
- использование конфликтов интересов и т.д.

Министерство науки и высшего образования РФ, выстраивая систему антикоррупционной деятельности в подведомственной сфере, определило 3 основных направления противодействия коррупции:

1. Создание системы открытого образования
2. Контроль качества образовательных услуг
3. Формирование механизма обратной связи

Также Министерством определены и базовые тренды антикоррупционной деятельности в системе образования, включающие:

- внедрение антикоррупционного образования (антикоррупционное образование должно быть реализовано не только системами профессорско-преподавательским составом вуза, но и посредством привлечения в том числе и профильных специалистов, чья профессиональная деятельность непосредственно связана с профилактикой над коррупцией и её борьбой)

– развитие антикоррупционного просвещения (возможно вовлечение студентов и преподавателей в реализацию мероприятий по профилактике коррупции посредством участия в разработке различных информационных ресурсов и просвещения студенческого актива)

– формирование антикоррупционной среды (она направлена на повышение эффективной антикоррупционной политики в высшей школе. Важным моментом является создание механизмов обеспечения возможности реализации антикоррупционных действий с помощью создания комиссий по противодействию коррупции и урегулированию конфликта интересов; обеспечения функционирования телефонов доверия, сайтов и др. информационных каналов)

Эффективность антикоррупционной деятельности образовательной среды определяется активизацией и сбалансированностью процесса.

Необходимо признать, что в связи с переходом университетов на объективную систему оценки знаний, в целях формирования антикоррупционной составляющей учебного процесса целесообразно в контексте учебной деятельности сформировать перечень учебных заданий: проектов, практических и самостоятельных работ, раскрывающих негативное личностное значение коррупции; в контексте научно-исследовательской деятельности студентов организовать работу по противодействию коррупции в рамках подготовки статей, докладов, аннотирования и пр.; в контексте применяемых технологий обучения актуализировать потенциал деловых игр, дискуссий, конференций на данную тему и т.д.

Высказывалось мнение о том, что основным и, в большинстве, ключевым инструментом в противодействии коррупции является общественный контроль, т.е. «только общими силами и собственной добросовестностью мы способны понизить уровень коррупции». Также важно уделять внимание развитию демократических институтов для наблюдения за вышеупомянутыми случаями.

Немало внимания уделялось конфликту интересов. В основном, существует две стороны конфликта интересов: принимающий решение

чиновник/закупщик и заинтересованный в этом решении гражданин. С одной стороны конфликта возможна борьба таким образом:

- использование на должностях, где возможен конфликт интересов, честного и неподкупного человека.

- уголовное наказание

- сдача деклараций о доходах, расходах, приобретениях и продаже объектов недвижимости и транспорта.

- отслеживание различными комитетами и управлениями по борьбе с коррупцией, а также правоохрнительными органами деятельность таких работников, заинтересованных, в первую очередь, в получении собственной выгоды

- высокая заработная плата. Страх потерять свое место может пересилить желание взять маленькую взятку.

Также на конференции уделялось внимание конфликту интересов при рассмотрении вопроса образовательных династий, о них рассказывал Дьячков Т.В. – директор Департамента государственной службы и кадров Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Его основной тезис: в целях продолжения династии в науке/бизнесе должны принимать участие профессионалы своего дела, которые могут являться членами одной семьи.

В целом, проведенная конференция получила широкий резонанс в сообществе образовательных организаций высшего образования и нашла живой отклик, что свидетельствует о том, что проблема коррупционных проявлений волнует не только граждан на бытовом уровне, но и государственные структуры и ведомства.

### **§ 3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**

Одним из эффективных составляющих механизма по противодействию коррупции выступает антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов. Эта работа проводится для устранения коррупциогенных факторов и недопущения правонарушений коррупционной направленности на этапе

зарождения. Развитие института антикоррупционной экспертизы уже принятых нормативных правовых актов и их проектов выступает средством совершенствования законодательства, имеет значение для развития теории правотворчества, способствует выявлению и устранению пробелов и коллизий в праве<sup>63</sup>.

Под антикоррупционной экспертизой понимается проверка нормативного правового акта на соответствие действий органов государства, которые в нем предусмотрены, интересам общества. Необходимо отметить, что не дано легального определения антикоррупционной экспертизы в современном российском законодательстве, и чаще всего данный вид экспертизы определяется как деятельность уполномоченных или компетентных на то лиц в соответствии с правилами ее назначения и проведения. Эта деятельность включает в себя следующие этапы:

- 1) принятие решения о назначении антикоррупционной экспертизы,
- 2) изучение экспертом материала, представленного (отобранного) для экспертизы,
- 3) дачу заключения экспертом о результатах экспертного исследования нормативно-правового акта.

Целью антикоррупционной экспертизы является выявление (установление) наличия в указанных правовых актах факторов коррупции. Экспертная деятельность служит во благо сфере правового регулирования противодействия коррупционным деяниям и практической реализации антикоррупционного законодательства. К задачам данной экспертизы можно отнести:

- 1) выявление и исключение из правовых актов положений, которые могут причинить вред интересам общества;
- 2) выявление и исключение из правовых актов бессмысленных и бесполезных положений;

---

<sup>63</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. и доп.) // Рос. газ. – 2009. – 22 июля.

3) выявление общественных отношений, которым требуется защита со стороны государства и включение в правовой акт норм, необходимых для надлежащего обеспечения интересов общества.

Важно определить, какие объекты подпадают под антикоррупционное исследование. Под объектами понимается та категория документов, которая может исследоваться и анализироваться на факт наличия коррупциогенных факторов. К ним относятся: проекты различных федеральных законов, сюда же относятся и проекты Указов Президента, постановлений Правительства и иных документов, сила которых распространяется на всю РФ, проекты стратегий или концепций, в ходе выполнения которых реализуются уже действующие федеральные законы или проекты таких законов, нормативные акты, которые издаются исполнительными органами (они должны затрагивать любые интересы человека, устанавливать правовой статус организации), нормативные акты, которые распространяют свое действие на территории определенного субъекта РФ. Под субъектами понимаются те лица, которые имеют право на проведение данного вида исследования. Исследование могут проводить как юридические, так и физические лица. Единственным условием является получение специального разрешения у Министерства юстиции. В результате лица приобретают статус независимых экспертов, которые в соответствии с методикой должны проводить полноценное исследование.

Федеральный закон от 17.07.2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» обязывает органы прокуратуры и Минюст России проводить антикоррупционную экспертизу правовых актов, принятых органами власти, организациями, их должностными лицами, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Следует отметить, что мониторинг применения вступивших в законную силу правовых актов является обязанностью правотворческого органа и одним из направлений его деятельности. В связи с этим территориальным органам Минюста России отводится важная роль обеспечения соблюдения такой

обязанности правотворческими органами. В свою очередь, совершенствование качества правового регулирования общественных отношений является их непосредственной задачей, которая достигается путем устранения коррупциогенных норм.

Соблюдение принципа проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы достигается тогда, когда существует возможность проверки истинности полученных результатов, то есть оценка коррупциогенности положения нормативного правового акта проведена в строгом соответствии с Методикой, выводы логичны, имеют законное основание и могут быть воспроизведены в случае проведения повторной экспертизы.

Важным для обеспечения результативности проводимой антикоррупционной экспертизы является принцип взаимодействия территориальных органов Минюста России или сотрудничества с органами государственной власти (выступающими субъектами правотворческой деятельности, органами прокуратуры), органами местного самоуправления, а также представителями гражданского общества (в лице независимых экспертов, уполномоченных осуществлять антикоррупционную экспертизу).

Важный аспект, связанный с обеспечением взаимодействия, заключен в организации сотрудничества территориальных органов Минюста России и органов прокуратуры. Предметом такого сотрудничества могут выступать вопросы приведения нормативных правовых актов в соответствие с требованием устранения выявленных в них коррупциогенных факторов.

Меры прокурорского реагирования позволяют эффективно реализовать требования об устранении коррупциогенных факторов, выявленных в нормативных правовых актах, разрабатываемых и издаваемых органами государственной власти. В частности, такие меры прокурорского реагирования могут быть выражены в вынесении прокурором требования об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Не менее эффективным инструментом взаимодействия, осуществляемого органами Минюста России, в вопросах обеспечения результативности устранения коррупционных факторов, выявляемых в нормативных правовых актах, выступают учреждаемые экспертные советы по мониторингу правоприменения, в которые входят независимые эксперты, осуществляющие антикоррупционную экспертизу. Совместное обсуждение типовых (часто встречающихся) коррупционных факторов, в котором принимают участие эксперты, обеспечивает качество правотворческой деятельности.

Роль вышеперечисленных принципов сложно переоценить, поскольку они помимо задач обеспечения качества проводимой антикоррупционной экспертизы и ее результативности, позволяют обогащать, развивать и совершенствовать ее методические основы.

Очень важно понять перспективы совершенствования антикоррупционной экспертизы. Отсутствие единого подхода к проведению исследования порождает множество сложностей на практике. Необходимо внести поправку в закон, сформировав полноценное определение антикоррупционной экспертизы правовых актов. Кроме того, необходимо систематизировать работу ветвей власти на уровне субъектов, объединив опыт всех регионов и привести к единообразию федеральное законодательство относительно субъектов (требований к ним), объектов исследования, взаимодействия организаций и государственных структур.

Народ осуществляет власть непосредственно, а также посредством государственных органов власти, через местное самоуправление (Конституция РФ, 2018: ст. 3). Право на общественный контроль вытекает из базовых гражданских прав, с права гражданина на участие в управлении своим государством, а его практическое применение – отвечает целям развития социального и демократического государства, гражданского общества в целом.

Сегодня наше государство осуществляет активное взаимодействие с институтами гражданского общества в сфере борьбы с коррупцией. Потребность в таком взаимодействии обусловлена тем, что коррупция

выступает как явление социальное, которое нарушает законные интересы общества, государства.

Проблематика общественного контроля сегодня крепко вошла в область научных интересов специалистов. Вопросы о правовом регулировании общественного контроля анализируются в трудах В.В. Гриба, С.М. Зубарева, П.А. Зеленского, О.С. Соколовой и других авторов. Все внимание уделяется анализу полномочий, законодательству, которыми наделяются общественные организации для осуществления разных форм контроля. В 2014 году был принят Федеральный Закон № 212 «Об основах общественного контроля в России». Этот закон усилил интерес к описанию субъектов общественного контроля, а также реализуемых направлений работы. Деятельность в плане проблематики общественного контроля обычно затрагивает вопросов участия общественности в борьбе с коррупцией. Ряд авторов в общественном контроле видят важный инструмент гражданского общества в противодействии коррупции. Очень много исследований посвящено вопросам развития института общественной экспертизы, а также нормативно-правовых актов<sup>64</sup>.

Особое внимание ученых к обозначенной проблеме – не случайно. Обеспечение участия институтов гражданской общественности в плане борьбы с коррупцией относится к ряду главных направлений по реализации национальной стратегии противодействия коррупции. Эта Стратегия в качестве главной цели ставит искоренение условий и причин, которые порождают коррупцию в обществе (Указ № 460, 2010: разд. IV-V). Ссылка на потребность в привлечении гражданского общества к работе по противодействию коррупции, приведена в Национальном плане противодействия коррупции (Указ № 378, 2018: п. 3, 23). ФЗ №273 «О борьбе с коррупцией» определяет партнерство страны и институтов гражданского общества – как главный принцип борьбы с негативным явлением. Формирование механизмов общественного контроля над

---

<sup>64</sup> Зеленский П.А. Развитие института общественной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: сб. науч. тр. – Саратов: Поволж. ин-т управления им. П.А. Столыпина, 2017. – С. 113.

работой государственных структур – это ведущее направление в работе по повышению степени эффективности противодействия коррупции (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008: ст. 7). Следовательно, в государственной политике институты гражданского общества – это субъекты противодействия коррупции. Осуществляемый ими общественный контроль – это важный механизм такой борьбы.

Ведение общественного контроля над работой государственных органов власти, местного самоуправления регламентировано ФЗ № 212 «Об основах общественного контроля в РФ». На основании этого закона в качестве главной задачи общественного контроля выступает формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 5). По Закону, субъекты общественного контроля – Общественная палата РФ, общественные палаты в субъектах страны, а также общественные советы – на всех уровнях. В научной литературе многократно отмечалось, что в данный список не входят граждане, гражданские объединения. Соответственно, они выводятся со сферы общественного контроля. Соглашаясь в целом с данной позицией, отметим, что ФЗ №212, тем не менее, предусматривает право граждан на участие в проведении общественного контроля, инспекций и экспертиз (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 3).

Как форма общественного контроля выступает общественная экспертиза. В ее рамках предусматривается анализ и оценка распорядительных, нормативных документов, авторами которых выступают власти страны. Кроме прочего, эти законы проверяются на соответствие требованиям законодательства (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 22). О степени важности общественной антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов свидетельствует тот факт, что ФЗ №273 «О борьбе с коррупцией» относит ее к главным мерам, направленным на профилактику коррупции. ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов» №172 не только вводит условие обязательной антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов: нормы закона предусматривают привлечение к

указанной операции гражданских наблюдателей (Федеральный закон № 172, 2009: ст. 2).

В статье 5 приведено положение о том, что институты гражданского общества, физические лица могут заниматься проведением независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов (Федеральный закон № 172-ФЗ, 2009: ст. 5). Методика, а также правила проведения экспертизы утверждены Правительственным постановлением №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов» от 26.02.10 года. На основании данного постановления, независимая антикоррупционная экспертиза проводится гражданами и юридическими лицами, которые аккредитованы Минюстом РФ, согласно методики проведения экспертизы (Постановление № 96, 2010). Эта методика имеет приведенные коррупциогенные факторы, понимание которых открывается только для специалистов в сфере юриспруденции. Очевидно, что документы, указанные выше, регламентируют процедуру формально не связанной с официальными властями экспертизы. Но, вряд ли она может считаться формой общественного контроля, так как общественное воздействие на экспертизу – минимальное.

Тем не менее, ряд исследователей разделяет мнение о том, что общественная экспертиза – это важный механизм социального контроля. Он крайне важен в плане построения правового государства. В то же время общественная экспертиза законопроектов, как утверждают некоторые специалисты, может иметь некоторые преимущества.

П.А. Зеленский говорит о том, что антикоррупционная экспертиза, что проводится усилиями независимых экспертов по методике, утвержденной Правительством РФ, сводится к формальному поиску коррупциогенных факторов, которые были выявлены ранее. Общественные же эксперты, не основывая своих действий на методике, более свободны.

Вне сомнения, привлечение многих кругов общественности к правотворчеству – имеет особое значение в плане поддержки общественного согласия. Но нельзя также забывать и о возникающих проблемах. Например,

ФЗ № 212 несет требования к конечному документу, который отражает результаты экспертизы. В отчете нужно презентовать выводы о соответствии или не соответствии материалов, которые были исследованы. Также важно заметить, что в отчете должна быть общественная оценка экономических, социальных, правовых и прочих последствий от принятия документа; предложения в плане его совершенствования (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 22). Очевидно, что осуществление действий, направленных на проведение квалифицированной экспертизы, и подготовка общественным экспертом соответствующего итогового заключения – предусматривает особые опыт и знания. Тем не менее, детальных требований к экспертам в законе нет.

Главная работа по организации общественной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в РФ относится к компетенции общественных палат. Итак, на основании «Положения о порядке проведения общественной экспертизы», Общественная палата РФ проводит плановую экспертизу нормативно-правовых актов. В этой работе задействованы общественные эксперты, которые имеют научные, а также практические познания, требуемые для проведения экспертизы.

Граждане, которые привлекаются к проведению общественной экспертизе, должны отвечать следующим требованиям: послевузовское или высшее образование профессиональной направленности, ученая степень по направлению, которая отвечает профилю экспертной деятельности; стаж практической работы по экспертной работе – не менее 10 лет. Кроме прочего, кандидат должен знать нормы международных актов, законодательство РФ в сфере соответствующей деятельности. В то же время предусматривается, что кандидат в эксперты Общественной палаты занимается научной деятельностью, так как ему предстоит представлять рабочую группу. Важно иметь научные труды по экспертной деятельности.

Очевидно, что заявленным требованиям к эксперту может отвечать только ученый или практик с высоким образованием. Скорее всего, будет и юридическое образование. Однако если общественная палата РФ, устанавливая

такую высокую планку для экспертов, все же, может их найти, то общественным палатам субъектов страны данный вопрос решить вряд ли удастся. Вот почему там экспертиза нормативно-правовых документов имеет несколько иной характер.

В частности, на сайте Общественной палаты ХМАО-Югры размещено «Положение о порядке проведения общественной экспертизы ХМАО». Оно относит к области деятельности окружной общественной палаты общественную экспертизу проектов окружных, федеральных нормативно-правовых актов. По ним предмет правового регулирования касается вопросов обеспечения законных интересов и прав граждан, качества жизни населения в округе, развития гражданского общества. На основании этого Положения, к проведению экспертизы привлекаются участники комитетов и комиссий Общественной палаты, представители общественности и НКО, эксперты, научные сотрудники в разных сферах знаний. В документе нет подробных требований к экспертам. Но заключение по итогам общественной экспертизы должно предусматривать наличие таких важных документов, как вывод о соответствии или несоответствии законопроекта Конституции РФ, региональному или федеральному законодательству, нормам и принципам международного права. Тут видим, что не специалист в сфере права, экономики и социальных отношений такие заключения дать практически не может.

Сегодня назрела потребность в детальном определении обязанности, прав, главных требований, которые предъявляются к экспертам. Все это обуславливает принятие в 2018 году Положения об экспертах общественной палаты ХМАО-Югры. На основании этого документа эксперт Общественной палаты осуществляет экспертизу нормативно-правовых актов, готовит затем экспертное заключение.

Приведенное положение точно определяет круг лиц, которые могут выступать в качестве экспертов Общественной палаты. Итак, к ним относятся представители научного сообщества, общественных объединений, профильные

специалисты Общественной палаты, а также граждане, которые ранее занимались подобной деятельностью.

Главные требования к кандидатуре, квалификации эксперта в документе – наличие гражданства РФ, высшее образование, стаж работы по профилю деятельности экспертных комиссий. Кандидат также может предоставить рекомендации образовательных, научных организаций, общественных объединений. Чтобы отсеять лиц, которые стремятся получить и использовать статус эксперта для получения корыстной выгоды, в положение введено условие. На его основании кандидатов отбирают на основании мнения действующих экспертов.

Следовательно, действующее в ХМАО положения об экспертах, а также о порядке проведения общественной экспертизы, представляются соответствующими Федеральному законодательству, главным документам, которые выработаны Общественной палатой РФ, но имеют при этом региональную, характерную специфику.

Что касается иных субъектов РФ, то там проведение общественной экспертизы регулируется общественными положениями, которые существенно отличаются по сути от тех, которые рассматривались нами ранее. В частности, «Положение об эксперте Общественной палаты Новосибирской области» не имеет четких требований к экспертам. Там говорится только о том, что в качестве экспертов могут выступать лица, которые имеют социальные познания; представители общественных организаций, которые активно принимают участие в развитии гражданского общества. В качестве ограничений для получения статуса эксперта относится наличие судимости и недееспособность гражданина.

В то же время, Положение, которое представлено на сайте Общественной палаты Новосибирской области, содержит раздел о том, что Общественная палата занимается осуществлением экспертизы по нормативно правовым актам области. Детальнее всего в документе отражаются требования к конечным документам, которые готовятся по итогам экспертизы. В частности, после

проведения экспертизы нормативно-правового акта, его проекта рабочая группа должна подготовить справку. В ней детально излагаются положения о том, насколько будет изменен данным проектом ряд общественных отношений, будет ли он ограничивать важные социальные права некоторых категорий населения; осложнит ли рассматриваемый акт положение социально-экономической защищенности граждан и так далее.

Кроме прочего, заключение по итогам общественной экспертизы проекта нормативно-правового акта должно нести оценку соответствия его нормативным актам высокой юридической силы, а также ранее принятым положениям Правительства, органов государственной власти, органов местной власти Новосибирской области, обоснование и прогноз экономических, социальных, прочих отношений, последствий реализации предлагаемого проекта (Положение об эксперте. 2017: разд. 3). Такое положение может подготовить только специалист в сфере законотворчества. Но отсутствие в Положении определенных требований к наличию у экспертов соответствующего образования, рабочего стажа – ставит под сомнение возможность получения подробной оценки.

Иначе подходят к вопросу формирования регионального сообщества экспертов в Общественной палате Свердловской области. В октябре 2018 года там было принято Положение об экспертах. В нем в ряд потенциальных экспертов представителей общественных организаций входят ученые, сотрудники научных и образовательных учреждений, которые имеют теоретические познания, а также практический опыт в разных сферах знаний. В то же время к ряду обязательных требований, которые предъявляются экспертам, относится наличие российского гражданства, постоянное проживание на территории указанной области, достижение 18 летнего возраста, опыт работы не менее 5 лет. По Положению, эксперты привлекаются Общественной палатой Свердловской области с целью анализа вопросов по существу, а также для подготовки заключений, рекомендаций по

анализируемым вопросам. Подробных указаний на виды деятельности экспертов в Положении нет.

Еще один документ – Положение об экспертном совете при Общественной палате свердловской области – к ряду главных задач Совета относит проведение научной консультативной, экспертной поддержки Общественной палаты в процессе подготовки экспертных заключений. Вопросы об участии экспертов в проведении общественной экспертизы нормативных документов в данном Положении не обозначены.

В то же время на сайте общественной палаты Свердловской области размещается утвержденный список экспертов Общественной палаты, который включает 134 человека. В нем указаны ФИО, занимаемые должности. На основании представленной информации, основная масса экспертов относится к следующим группам:

- представители ООО, АО и так далее – 40 человек;
- члены Общественного совета ранних созывов – 28 человек;
- работники, студенты ВУЗов – 33 человека.

Отметим, что состав последней группы – разнообразный, так как в нее входят участники преподавательского, профессорского сообщества, стажер, главный финансист, ректора советник и так далее (Протокол. 2018). Представленная информация не дает возможности говорить об образовательном уровне экспертов, тем более, что Положение никаких ограничений касательно образовательного уровня не несет. Впрочем, можно догадываться о том, что не менее 11 человек из состава экспертов имеют юридическое образование. Без него квалифицированное проведение экспертизы правовых актов невозможно. Многие члены экспертного сообщества Свердловской области, тем не менее, по причине отсутствия специальных познаний не могут привлекаться к общественной антикоррупционной экспертизе. Положение в плане характеристик проводимой экспертизы нуждается в доработке.

Следовательно, анализ процесса организации общественной экспертизы, как составной части антикоррупционного общественного контроля на местах дает возможность указать на существенные проблемы. Так, при реализации независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, проектов нормативных актов, нужно обеспечивать достаточное количество квалифицированных экспертов. Именно они могут подготовить профессиональное заключение по итогам проводимой работы. Важный недостаток – отсутствие юридического образования у экспертов. Точно так, экспертное заключение, подготовленное некомпетентным лицом, можно рассматривать как «уличную экспертизу», что позволяет органам власти не принимать во внимание замечания, превращая общественный контроль в формальность.

Вне сомнения, выход из такой ситуации состоит в том, что в проведении экспертизы должно участвовать большое количество разных экспертов, структур, имеющих специальные познания, опыт работы, знания законодательства. Впрочем, привлечь к работе столько профессионалов практически невозможно. Нельзя забывать о том, что реализация положений ФЗ №212 «Об основах общественного контроля в РФ» на практике оказалась связанной со многими проблемами. Так, граждане проявляют слабую активность, не хотят выполнять бесплатную, но важную работу. Усложняется ситуация несовершенством нормативной базы в субъектах РФ.

### **Глава 3. Совершенствование мер по снижению коррупции в сфере государственного управления**

#### **§ 1. Проблемы нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в сфере государственного управления**

Контроль за финансовым и материальным состоянием определенной в законе категории государственных служащих, благодаря которому имеется реальная возможность осуществлять мониторинг и анализировать их доходы и расходы, является одним из действенных элементов, имеющих значительный антикоррупционный потенциал в системе мер по профилактике и борьбе с многочисленными правонарушениями должностных лиц. Внося изменения в ст.ст. 6, 8 и 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» законодатель предполагает достигнуть именно эту задачу, которая, несомненно, имеет значение в антикоррупционной политике государства.

«Содержание ст. 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», закрепляя проведения проверки соотношения расходов государственных служащих полученному законному вознаграждению, также отсылает к отдельным нормам Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>65</sup>.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 230 первопричиной проведения проверки соответствия размера расходов законно полученному вознаграждению чиновника и его супруги (супруга), а также их несовершеннолетних детей являются обоснованно подтвержденные сведения о приобретении объектов недвижимости, транспорта, денежных средств и различного рода ценных бумаг, в том числе долей, паев в организациях, на сумму, превышающую общий доход указанных лиц за три предшествующих года. В результате проведенных проверок возможно расторжение трудового договора между работником и работодателем по инициативе последнего по

---

<sup>65</sup> Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – № 3. – С. 34.

основанию «Утрата доверия к работнику со стороны работодателя», которое закреплено в п. 7.1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>66</sup>.

Аналогично было усилено правовое поле, определенное в Федеральном законе «О государственной гражданской службе» (п. п. 9, 10 ч. 1 ст. 16), которое дополнено основанием для увольнения, отказа в принятии на службу, как и невозможности ее дальнейшего прохождения, в случае необоснованного уклонения или представления искаженных сведений о доходах и приобретенном имуществе, игнорирования или нарушения различного рода ограничений и обязанностей, указанных в нормативных актах антикоррупционного законодательства.

Определенную систему мер закрепил в апреле 2013 года Указ Президента Российской Федерации N 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

«Позднее, в Постановлении Правительства РФ от 5 июля 2013 года N 568, были отражены ограничения и обязанности по соблюдению запретов отдельных категорий служащих на основе нормы ст. 349.2 ТК РФ, содержащей обязанность работников раскрывать сведения о доходах, расходах и имуществе себя и своих супруги (супруга), а также несовершеннолетних детей»<sup>67</sup>.

Большое количество нормативно-правовых актов соответствующего уровня регулируют вопросы осуществления контроля за расходами, принимаемые во исполнение Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». К таковым, в частности, относятся:

– Указ Президента Республики Башкортостан от 17 мая 2013 года N УП-131 «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов

---

<sup>66</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34683/647dd80ba6800a67430ee249e7712102220a3f30/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/647dd80ba6800a67430ee249e7712102220a3f30/) (дата обращения: 01.12.2019).

<sup>67</sup> Ерохина Ю.В. Можно ли отсутствие механизмов для общественного контроля отнести к коррупциогенным факторам? // Мониторинг правоприменения. – 2014. – № 2. – С. 29.

«О противодействии коррупции» и «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (вместе со Справкой о расходах лица, замещающего государственную должность Республики Башкортостан, иного лица по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) и об источниках получения средств, за счет которых совершена указанная сделка) (ред. от 25 апреля 2015 года);

– распоряжение председателя СФ ФС РФ от 6 декабря 2013 года N 290 рп-СФ «О представлении федеральными государственными гражданскими служащими Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сведений о расходах» (вместе с Положением о представлении федеральными государственными гражданскими служащими Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сведений о расходах);

– Приказ Росфинмониторинга от 21 ноября 2013 года И 326 «Об утверждении Порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по финансовому мониторингу, и федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы по финансовому мониторингу»;

– Приказ Генпрокуратуры России от 11 ноября 2014 года N 611 «О комиссиях органов и организаций прокуратуры Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с Положением об аттестационных комиссиях органов и организаций прокуратуры Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению прокурорских работников и урегулированию конфликта интересов, Положением о комиссиях органов прокуратуры Российской Федерации по

соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов);

– Приказ Председателя Конституционного Суда РФ от 12 февраля 2015 года N 01 «Об утверждении Положения о порядке представления гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы в аппарате Конституционного Суда Российской Федерации, и федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Конституционного Суда Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (ред. от 20 марта 2015 года) и т.д.

Статьей 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. п. 16, 18 ч. 1) для кадровых служб соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления определена обязательность проверки:

- объективности представляемых лицом, претендующим на государственную должность, персональных сведений;
- данных о доходах и имуществе, представляемых лицами, поступающими на государственную или муниципальную службу;
- разрешения допуска установленной формы к государственной тайне;
- соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных федеральными законами.

Анализируя правоприменительную практику органов прокуратуры можно подтвердить, что потребность в эффективном использовании такой антикоррупционной меры, как контроль по представлению государственными служащими сведений о своих доходах и имуществе, постоянно возрастает. Так, в 2015 году органами прокуратуры Российской Федерации проведено более 8 360 проверок в сфере исполнения законодательства о контроле за соответствием расходов, по результатам которых было выявлено 7 716 нарушений закона, принесено 3 456 протестов, после рассмотрения которых

внесено изменение в 3 279 незаконных нормативных правовых акта, внесено 1 664 представления, к дисциплинарной ответственности привлечено 1 114 должностных лиц. По мнению С.Е. Чаннова, «именно при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера совершается наибольшее количество нарушений законодательства о противодействии коррупции»<sup>68</sup>. Во-первых, это связано с небрежностью заполнения справок о данных сведениях, незнанием и непониманием требований к их заполнению.

Во-вторых, с недостаточным объемом полномочий кадровых служб по проведению самостоятельной проверки представляемых сведений. В-третьих, с тем, что в соответствии с действующим законодательством привлечение к дисциплинарной ответственности должностного лица является правом, а не обязанностью представителя нанимателя (работодателя), а это, в свою очередь, приводит к безнаказанности государственных и муниципальных служащих, недобросовестно исполняющих обязанность своевременно и в полном объеме представлять требуемые законом сведения.

Одним из обязательных элементов предотвращения и пресечения коррупционных нарушений со стороны государственных служащих в практической деятельности должно стать использование возможностей оперативно-розыскных подразделений при осуществлении проверки декларирования доходов и расходов, результаты которых будут способствовать выявлению разницы между израсходованными и реально полученными средствами. Федеральными законами «Об оперативно-розыскной деятельности» и «О противодействии коррупции», а также другими нормативными правовыми актами Российской Федерации в области противодействия коррупции закрепляются основания и условия проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях получения и проверки информации о достоверности и полноте сведений, представляемых как

---

<sup>68</sup> Чаннов С.Е. Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – № 5. – С. 5.

должностными лицами, так и гражданами, претендующими на замещение ряда государственных, муниципальных и иных должностей.

Е.Е. Новичкова отмечает, что «невыполнение вышеуказанных действий или бездействие государственного служащего признается правонарушением, является основанием привлечения к соответствующей дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения со службы»<sup>69</sup>.

Заслуживает внимание мнение Д.А. Липинского о том, что «непредставление государственным служащим сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей должны рассматриваться как самостоятельное основание привлечения служащего к административной ответственности в тех случаях, когда будет принято соответствующее решение комиссией по урегулированию конфликта интересов»<sup>70</sup>.

Следует заметить, что расторжение трудового договора по указанному основанию является мерой дисциплинарного взыскания, поэтому работодатель, намереваясь уволить работника обязан соблюсти процедуру, предусмотренную ст. 193 ТК РФ, при этом нужно учитывать правила о действии закона во времени т.е. определить, распространяются ли установленные ограничения на конкретное лицо в период совершения им нарушения. Установление срока применения взыскания в виде увольнения за коррупционное правонарушение на основании п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» имеет целью создание дополнительных гарантий от произвольных (незаконных) увольнений с государственной гражданской службы, не предполагает его произвольного

---

<sup>69</sup> Новичкова Е.Е. Правовые основы противодействия коррупции в сфере государственного управления. Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2018. – № 1 (10). – С. 119.

<sup>70</sup> Липинский Д.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоприменительная практика. – 2017. – № 3 (41). – С. 100.

применения и также не может рассматриваться как нарушающее конституционные права государственных гражданских служащих.

В докладе о результатах проверки комиссия по урегулированию конфликтов интересов вносит предложение о применении взыскания с учетом характера совершенного государственным гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, соблюдения государственным гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующих результатов исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей.

В Определении от 25 сентября 2014 года N 1858-О Конституционный Суд РФ разъясняет, что «в соответствии с правовыми актами, регламентирующими процедуры подготовки решений о досрочном увольнении государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, возможно лишь на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений»<sup>71</sup>.

Указанными процедурами обеспечивается обоснованность соответствующих решений указанных комиссий, которые носят рекомендательный характер, и окончательное решение, является ли выявленное нарушение основанием для увольнения государственного гражданского служащего в связи с утратой доверия, принимается на основе всесторонней оценки полученных документов, сведений и мнений. Однако предложение о привлечении к административной ответственности будет иметь определенную актуальность при определении размера несоответствия расходов полученным доходам государственного служащего как в период нахождения в должности, так и после увольнения в течение трех лет.

---

<sup>71</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 года № 1858-О // СПС «Консультант Плюс».

Следует отметить, что особое беспокойство вызывает невыполнение некоторыми государственными служащими требований законодательства о противодействии коррупции, которое проявляется в непринятии мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является муниципальный служащий; осуществлении предпринимательской деятельности; непредставлении сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представлении заведомо недостоверных или неполных сведений.

Основными причинами складывающейся ситуации являются:

- сложности в практическом применении норм законодательства, регулирующих отношения в сфере профилактики коррупционных правонарушений;

- ошибки, допускаемые комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ материалов обобщения судебной практики показал, что очень часто муниципальные служащие обращаются в суды с требованиями о восстановлении на службе, признании незаконным решения комиссии по урегулированию конфликтов интересов).

К основным задачам комиссии относится содействие государственным органам: в обеспечении соблюдения федеральным государственным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении и (или) урегулировании конфликта интересов; в осуществлении мер по предупреждению коррупции в государственном органе. Анализом деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов активно занимается Н.П. Бухарина. Так, исследуя положения о комиссиях ученый отмечает, что «действующее Положение о комиссиях сузило круг лиц, приглашаемых в них в качестве так называемых «независимых экспертов». Собственно, сам термин «независимые эксперты» в нем вообще не нашел

отражение. Однако из его текста видно, что в роли таковых, по-прежнему, будут выступать представители научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой»<sup>72</sup>.

В свою очередь, Н.В. Бугаевская подчеркивает, что «... к членам, обязательно входящим в состав Комиссии, не замещающим должности государственной службы представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного образования, можно предъявлять повышенные требования к уровню профессиональной подготовки, характеризующих их как независимых экспертов. На это обстоятельство указывается и другими отечественными специалистами, исследующими специфику деятельности Комиссий»<sup>73</sup>.

Необходимость участия независимых экспертов в деятельности комиссий имеет принципиальное значение. Независимые эксперты, составляющие всего лишь одну четверть от числа членов комиссии, конечно, не могут реально повлиять на принимаемые ею решения, но их участие позволяет реализовать принцип открытости муниципальной службы, а также не допускает формализации деятельности таких комиссий.

Следует сказать, что необходимо ввести достойную оплату труда привлекаемых специалистов, тем самым обеспечив качественную работу этих комиссий. Вопрос, касающийся оплаты труда независимых экспертов в составе таких комиссий, также очень важен. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2005 года № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами»<sup>74</sup> не регламентирует оплату труда

---

<sup>72</sup> Бухарина Н.П. Понятие и признаки коррупции в международных правовых актах // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 1. – С. 166.

<sup>73</sup> Бугаевская Н.В. Формы проявления коррупции // Известия Тульского государственного университета. – 2013. – № 3-2. – С. 78.

<sup>74</sup> О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: Постановление Правительства РФ от 12.08.2005 № 509 (в ред. от 03.08.2011) // Российская газета. - август, 2005. - № 183.

членов комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Формулировка «а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» была исключена из его заголовка и текста. Следовательно, труд независимых экспертов в составе комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной и муниципальной службе никаким образом не оплачивается.

В этой связи, такое решение идет вразрез с нормами ст. 170 Трудового кодекса РФ, которая предусматривает обязанность государственного органа или общественного объединения, которые привлекли работника к исполнению государственных или общественных обязанностей, выплачивать работнику компенсацию в определенном законодательством размере за время исполнения этих обязанностей.

Низкая инициативность таких комиссий является еще одной проблемой в их деятельности. В большинстве органов местного самоуправления комиссии работают «в спящем и ждущем» режиме, не проявляют активности по вопросу сотрудничества с правоохранительными органами. Причиной подобной низкой активности конфликтных комиссий является слабое методическое обеспечение, а также нехватка квалифицированных кадров (особенно в поселениях, входящих в состав муниципального района).

Возможным решением данной проблемы может послужить создание единой общей комиссии на районном уровне. Заслуживает внимание положительный опыт Чувашской Республики. В целях повышения эффективности работы комиссий по урегулированию конфликта интересов между администрацией муниципального района Чувашской Республики и администрацией сельского поселения, заключается соглашение о передаче последней полномочий по формированию и обеспечению деятельности комиссии, рассмотрению вопросов, относящихся к полномочиям данной комиссии, в отношении муниципальных служащих в сельском поселении.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Руденко В.Н. 2016. Большие гражданские жюри в Калифорнии и их роль в противодействии коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения

Наиважнейшую роль в борьбе с коррупцией играет Президент Российской Федерации. На федеральном уровне он занимает главное место в противодействии коррупции. В полномочия Президента входит принятие подзаконных актов, которые закрепляют определенные меры по предотвращению коррупции. Кроме того, он определяет основные направления государственной политики в этой области. Кроме Президента Российской Федерации, разрабатывают и реализовывают определенные программы, направленные на противодействие коррупции министерства и ведомства федеральных органов исполнительной власти. В особенной части Уголовного Кодекса Российской Федерации закрепляются основные составы преступлений, отнесенных к коррупции, например: злоупотребление полномочиями (ст. 201), подкуп (ст. 204), дача взятки (ст. 291) и др.

Изучая данную проблему, мы выяснили, что большинство коррупционных правонарушений совершают представители органов внутренних дел. При этом, по статистике, 98% преступлений, которые совершены сотрудниками правоохранительных органов, являются преступлениями коррупционного характера<sup>76</sup>.

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) закрепляется ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28). При нарушении данного положения на юридическое лицо накладывается административный штраф, размер которого определяется в зависимости от суммы незаконного вознаграждения. Кроме того, в КоАП также закреплены и иные виды коррупционных действий, а также противодействие им. Так, например, ст. 5.16

---

государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сб. материалов Второй Всерос. науч. конф. / под ред. В.Н. Руденко. – Екатеринбург: УрО РАН, 2016. – С. 287

<sup>76</sup> Деренко Н.В. Усиление профилактики коррупции в органах государственного управления при переходе к цифровой экономике // «Управление человеческими ресурсами в органах государственного и муниципального управления: технологии, инновации, достижения материалы»: сб-к, Институт социальных наук. – Иркутск, 2018. – С. 216.

– подкуп избирателей, 5.39 – отказ в предоставлении гражданину информации, ст. 15.5 – нарушение сроков предоставления налоговой декларации и др.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что со стороны государства, а именно законодательного органа, было принято и утверждено большое количество нормативно правовых актов, направленных на противодействие коррупции. Сфера государственного управления нуждается в совершенствовании механизма противодействия коррупции среди служащих, в частности, путем усиления роли государственного управления и соблюдения служащими всех предъявляемых к ним требований. Повышенное внимание к значимости правового государства сопровождается необходимостью повышения нравственно-этических элементов в сфере государственного управления. В этой связи одним из приоритетов в механизме предупреждения коррупции в деятельности служащих является реализация требований к поведению должностных лиц, сформулированных в действующем законодательстве.

## **§ 2. Совершенствование нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в сфере государственного управления**

Механизм предупреждения коррупционной преступности в сфере государственного управления представляет собой целостную систему органов управления, инструментов, методов и средств, которые направлены на удовлетворение определенных потребностей, связанных с организацией, функционированием и развитием системы антикоррупционных отношений. Механизм предполагает, что при определенных условиях, в отдельно взятой ситуации уполномоченным лицом или правоохранительным органом будут, не только приняты все необходимые меры воздействия, но и будет выбран правильный инструмент для предупреждения коррупции.

Коррупционные правонарушения можно предупреждать, ими можно управлять. Вопросами предупреждения коррупционных преступлений могут заниматься различные субъекты – непосредственно сами государственные служащие, их руководители, специальные участники, играющие роль

конфликтологов, и даже законодатель, посредством принятия различных правовых актов, улучшающих условия деятельности служащих. Поскольку в настоящее время существует множество типичных ситуаций конфликтов интересов и коррупционных преступлений в сфере государственного управления, мы остановим свое внимание на перспективах их профилактики и предупреждения.

В предыдущих параграфах нами было определено, что коррупционное поведение служащих в сфере государственного управления возникает не только потому, что они проявляют личную заинтересованность или выражают корыстные интересы. В большинстве, проблема коррупции в сфере государственного управления лежит гораздо глубже, и причины их возникновения могут иметь социальный, юридический, экономический, институциональный характер.

Учитывая выявленные проблемы и причины коррупционного поведения, без сомнений, можно утверждать, что в механизме противодействия коррупции в сфере государственного управления должны быть учтены «различные сферы жизнедеятельности, к которым служащие имеют самое непосредственное отношение»<sup>77</sup>. В частности, речь идет о правовых, экономических, социальных и политических мерах. Так, к правовым мерам противодействия коррупции в сфере государственного управления предлагается отнести:

- а) усиление роли социальной защищенности населения;
- б) приоритет противодействия теневой экономики в системе социально-экономического развития регионов и Российской Федерации;
- в) проведение идеологической и просветительской работы для разъяснения населению выгод от снижения уровня коррупции в обществе.

Соответственно, «коррупция – это далеко не только взяточничество»<sup>78</sup>. Эффект от коррупционного поведения может нанести непоправимые

---

<sup>77</sup> Трунцевский, Ю.В. Противодействие коррупции и уголовный закон // Российский следователь. – 2019. – № 7. – С. 38.

<sup>78</sup> Boehler P. ChinaLeaks: Exposé on Chinese elite's offshore accounts comes at sensitive time. – 22 January 2014. – South China Morning Post.

последствия в политической, экономической, общественной, социально-культурной сфере. Достаточно часто устранить такие последствия становится весьма проблематично, поскольку «пораженными оказываются одновременно все области, дополнительно сказывается отсутствие тесной взаимосвязи и контакта между населением и органами власти»<sup>79</sup>.

Безусловно, необходимо начинать работу с совершенствования законодательного массива актов, которые, в своём большинстве, страдают пробельностью, дублируют нормы, не достигают поставленной цели при их исполнении<sup>80</sup>. Например, национальное законодательство в сфере противодействия коррупции не содержит множества правовых норм, важность и значимость которых подтверждена на международном уровне. Ввиду этого первоначально:

- следует пересмотреть существующее примечание к ст. 285 УК РФ, и с учетом норм Конвенции ООН 2003 года включить в него категории тех должностных лиц, которые не были учтены российским законодателем;
- необходимо предусмотреть для служащих юридическую ответственность в случае их отказа от декларирования доходов и имущества, а также раскрытия заведомо ложных сведений о происхождении доходов;
- незаконное обогащение служащих должно сопровождаться наступлением для них ответственности, особенно, если разница между произведенными расходами и законными доходами превышает три миллиона рублей;
- в целях полноценной реализации положений Конвенции ООН 2003 г. предлагается главу 30 УК РФ дополнить статьей 293.1, которая будет

---

<sup>79</sup> Федоров А.В. Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Российский следователь. – 2019. – № 6. – С. 4.

<sup>80</sup> Голубых Н.В., Лепихин М.О. Совершенствование уголовного законодательства в области борьбы с коррупцией // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 2. – С. 103.

посвящена уголовной ответственности за незаконное обогащение служащих.

Совершенствование федерального законодательства в сфере противодействия коррупции позволит разработать обновленную Национальную стратегию противодействия коррупции. На региональном уровне, то есть на уровне органов власти отдельных городов и регионов, потребуется пересмотреть и принять новый План противодействия коррупции, в котором найдет закрепление норма об указании на регулярное проведение мониторинга противодействия коррупции, хотя бы каждые полгода.

Отдельного внимания заслуживает информационная компонента в механизме противодействия коррупции в сфере государственного управления. При этом коррупционное поведение служащих проявляется на всех уровнях и во всех отраслях. Статистика свидетельствует о том, что наиболее распространено коррупционное поведение в сфере среднего и высшего образования, дошкольного воспитания. Ввиду этого необходимо разработать специальные памятки для граждан об их правах и обязанностях. Например, предлагаем следующий вариант оформления памяток для родителей, которые намерены отдавать детей в детский сад, и не хотят поощрять коррупционное поведение служащих и должностных лиц в сфере образования и культурного воспитания детей.

На региональном и федеральном уровне реформирование сферы государственного управления продолжается уже длительный период времени, что необходимо для повышения эффективности работы государственного аппарата, а также для повышения качества государственных и муниципальных услуг, минимизации административных барьеров и усиления доверия населения к органам власти на всех уровнях. В Российской Федерации к государственным служащим всегда предъявлялись высокие требования к их профессионализму, нравственности и уровню морали. В условиях системной коррупции сфера государственного управления не может быть сферой,

свободной от этого зла. Среди служащих, в том числе занимающих руководящие должности, проявления коррупции, к сожалению, не редки.

Таким образом, современный этап совершенствования антикоррупционного законодательства характеризуется тем, что требует систематизации и в некоторой степени обновления законодательства о противодействии коррупции, устранения дисбаланса в отдельных отраслях, уточнения дефинитивного ряда.

## Заключение

В проведенном исследовании были затронуты, пожалуй, одни из наиболее проблем, имеющих место в России – вопросы предупреждения коррупции в сфере государственного управления и поиск эффективных мер противодействия им. В заключении можно подвести следующие итоги:

1. Коррупция – достаточно древнее политическое, экономическое и правовое явление, опасность которого была признана еще на этапе возникновения первых государств. Но с проблемой ее искоренения древние правители столкнулись практически сразу – сказывались нехватка опыта, финансовой поддержки и практики. Первые упоминания о коррупции и необходимости противодействия ей встречаются еще в библейских текстах. Исследователи настаивают, что коррупция не является исторически вечным явлением. Обычно она имеет место там, где существуют противоречия между публичными и частными институтами. Господство обезличенных институтов рынка и частного сектора способствуют формированию в государстве и обществе коррупционного поведения.

Собственно, эти причины и повлияли на возникновение коррупции в Российской империи периода княжеского правления, где властные отношения носили именно частно-договорной характер. В советские времена коррупция «замалчивалась», ведь по определению социалистическое государство, курс на построение которого был взят, не могло содержать коррупционных проявлений. Обычно использовались термины «взяточничество», «попустительство», «злоупотребление служебным положением».

2. Российские власти, вплоть до принятия УК РФ 1996 года, непродуктивно объясняли причины коррупции, полагая, что эти явления социальные, порожденные условиями эксплуататорского общества. Однако оказалось, что, отчасти, причины кроются в серьезных упущениях в кадровой работе, в бюрократизме и волоките при рассмотрении жалоб граждан, в грубых нарушениях плановой дисциплины.

Основная проблема коррупции видится в том, что меры, которые

принимаются властью, обладают лишь формально юридическим характером, тогда как причины коррупции выходят далеко за пределы плоскости права. Условно причины коррупции можно разделить на несколько групп: а) исторические (практика кормлений чиновников, расширение бюрократического аппарата); б) экономические (потребительская идеология, меркантилизм); в) политические (отсутствие у руководства страны должной решительности и воли); г) правовые (недостатки юридической техники, несоблюдение принципа соразмерности наказания и совершенного деяния).

3. Основная сложность трактовки и понимания коррупции заключается в том, что она трактуется слишком многозначно, из-за чего не всегда полноценно понимается и учитывается ее глобальный характер. Ввиду этого, представляется разумным на законодательном уровне отказаться от использования термина «коррупция», ибо в противном случае может произойти подмена одних понятий другими.

Использование дефиниции коррупции также не представляется удачным, поскольку по своей природе коррупция – это социально-негативное явление, которое совокупно складывается из ряда аморальных проступков и противоправных деяний. Коррупцию нельзя отождествлять с преступлениями, которые сопровождают ее как явление, например, с взяточничеством, или злоупотреблением должностными полномочиями.

4. Несмотря на то, что коррупцию невозможно полностью искоренить как явление в одночасье, вполне возможно уменьшить ее объемы, социальные предпосылки, причины коррупционных деяний, ограничить влияние коррупции на социально-экономические, политические и иные процессы в обществе. Масштабы коррупции и ее разрушительное воздействие могут быть значительно уменьшены и поставлены под надежный общественный и государственный контроль.

Политика государства в этой сфере должна быть направлена на недопущение превращения экономической преступности в криминализацию всей политической системы. Вместе с тем, объемы коррупции зависят от

характера принимаемых законов: чем больше государственные структуры наделяются различными полномочиями, распределительными и разрешительными функциями, тем больше возможностей для злоупотребления со стороны властей. В этом аспекте весьма важным является предотвращение монополизации властных полномочий какой-либо одной властной структуры или одного человека.

5. Меры предупреждения коррупции в сфере государственного управления заключаются в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных действий государства и общества по устранению детерминантов, порождающих коррупцию и способствующих возникновению этого явления в различных сферах жизни. Предупреждение коррупции в органах власти предполагает:

- корректировку хода экономических реформ, усиление их социальной направленности;
- переход к реальным и реализуемым бюджетам;
- обеспечение четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля над ней;
- повышение нравственного и культурного уровня населения;
- привлечение институтов гражданского общества к противодействию коррупции с целью воспитания правового и гражданского сознания, получения навыков антикоррупционного поведения.

6. Для совершенствования мер профилактики и предупреждения коррупции в сфере государственного управления предложены следующие пути и направления:

а) отказаться от поиска универсального или единственно верного определения коррупции как масштабного явления, выходящего далеко за пределы науки юриспруденции;

б) внедрить меры персональной ответственности руководителей исполнительных органов власти за невыполнение или ненадлежащее

выполнение основных направлений в сфере противодействия коррупции;

в) разработать эффективные механизмы реальной юридической ответственности за незаконное обогащение, то есть за наличие активов и собственности, происхождение которых должностное лицо не может разумным образом обосновать.

## Список используемой литературы

### Нормативно-правовые источники

1. Резолюция ООН № 3514 (XXX) от 15.12.1975 г. «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» // СПС «Консультант Плюс».

2. Конвенция Совета Европы от 27.01.1999 г. «Об уголовной ответственности за коррупцию» // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 9. – С. 17.

3. Конвенция Совета Европы от 4.11.1999 г. «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» // СПС «Консультант Плюс».

4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

5. Принципы глобального договора ООН в системе корпоративной социальной ответственности от 2014 г. // СПС «Консультант Плюс».

6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34683/647dd80ba6800a67430ee249e7712102220a3f30/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/647dd80ba6800a67430ee249e7712102220a3f30/) (дата обращения: 01.12.2019).

7. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ, в ред. от 5.10.2019 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

8. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ, в редакции от 1.09.2019 г. «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

9. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. и доп.) // Рос. газ. – 2009. – 22 июля.

10. О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в

составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами: Постановление Правительства РФ от 12.08.2005 № 509 (в ред. от 03.08.2011) // Российская газета. - август, 2005. - № 183.

11. Декрет СНК РСФСР от 08 мая 1918 г. «О взяточничестве» (утратил силу) // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта 10 июля 1918 г. – М.: Гос. издат-во политической литературы, 1959.

12. Декрет СНК РСФСР от 16 августа 1921 г. «О борьбе со взяточничеством» // Собр. Узак. – 1918. – № 35. – Ст. 467 (утратил силу).

13. Уголовный кодекс РСФСР от 1 июня 1922 г. (утратил силу) // СПС «Консультант Плюс».

14. Уголовный кодекс РСФСР от 1 января 1927 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1926. – № 80. – Ст. 660.

### **Научная и учебная литература**

15. Авдеев, В.А., Авдеева О.А. Уголовно-правовая политика Российской Федерации в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности // «Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям»: сб-ник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Хабаровск, 2013. – С. 10-15.

16. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. – М.: ИЗиСП, 2015. – 295 с.

17. Артемьев, А.А., Зайковский В.Н., Лепехин И.А. К вопросу о необходимости корректировки определения коррупции в современном российском законодательстве // Российская юстиция. – 2019. – № 7. – С. 50-55.

18. Баранов, В.М. Муниципальная служба: урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Современные проблемы административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. – Белгород, 2013. – С. 81-85.

19. Боброва Н.А. О коррупциогенных факторах присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 6. – С. 62-65.

20. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 680 с.

21. Бугаевская Н.В. Формы проявления коррупции // Известия Тульского государственного университета. – 2013. – № 3-2. – С. 78-80.

22. Бухарина Н.П. Понятие и признаки коррупции в международных правовых актах // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 1. – С. 166-171.

23. Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – № 3. – С. 34-44.

24. Голубых, Н.В., Лепихин М.О. Совершенствование уголовного законодательства в области борьбы с коррупцией // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 2. – С. 103-113.

25. Григорьев, В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс», 2013.

26. Дементьева И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территории. – 2012. – № 2 (58). – С. 75-79.

27. Денисов, А.П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы // Право: История, теория, практика: материалы международной заочной научной конференции. – СПб., 2011. – С. 51-57.

28. Деренко Н.В. Усиление профилактики коррупции в органах государственного управления при переходе к цифровой экономике // «Управление человеческими ресурсами в органах государственного и муниципального управления: технологии, инновации, достижения материалы»:

сб-к, Институт социальных наук. – Иркутск, 2018. – С. 216-218.

29. Дронов, Р.В. Механизм нейтрализации коррупции в органах государственного управления: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2010. – 27 с.

30. Елюшкин, В., Матвиенко, Ю. Борьба с коррупцией как наука // Следователь. – 2014. – № 3 (191). – С. 20-27.

31. Ерохина Ю.В. Можно ли отсутствие механизмов для общественного контроля отнести к коррупциогенным факторам? // Мониторинг правоприменения. – 2014. – № 2. – С. 29-32.

32. Заседание Совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207> (дата обращения: 4.01.2020).

33. Зеленский П.А. Общественная экспертиза нормативных актов: проблемы развития в современной России // Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия. – Саратов: Поволж. ин-т управления им. П.А. Столыпина, 2014. – С. 34-36.

34. Зеленский П.А. Развитие института общественной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: сб. науч. тр. – Саратов: Поволж. ин-т управления им. П.А. Столыпина, 2017. – С. 113-115.

35. Зубарев С.М. К вопросу о субъектах общественного контроля // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст.: в 3 ч.; под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та МВД России, 2017. – Ч. 1. – С. 157-161.

36. Иванов, Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. – М.: Юриспруденция, 2015. – 155 с.

37. Илюшина, М.Н. Гражданско-правовые механизмы минимизации коррупционных рисков в договорных отношениях // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 8. – С. 3-8.

38. Квон Д.Л. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // Власть. – 2015. – № 07. – С. 45-47.

39. Козлов, Т.Л. О правовой природе и содержании коррупционного правонарушения // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 1 (21). – С. 268-271.

40. Корниенко, В.Т. О несовершенстве действующего антикоррупционного законодательства применительно к органам местного самоуправления // Адвокат. – 2016. – № 1. – С. 21-27.

41. Коррупция в России: независимый годовой доклад всероссийской антикоррупционной приемной «Чистые руки» // Ассоциация адвокатов России «За права человека» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rusadvocat.com/> (дата обращения: 4.01.2020).

42. Коррупция в России: независимый годовой доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.corrupcia.net/aboutnews/item-1348.html> (дата обращения: 4.01.2020).

43. Лаптева, Л.Е., Юртаева, Е.А. Этические правила противодействия коррупции // Российский юридический журнал. – 2019. – № 5. – С. 24-30.

44. Лахман А.Г. Коррупция и противодействие коррупции: проблемы правопонимания // Власть и управление на Востоке России. – 2013. – № 2. – С. 11-16.

45. Лашков, М.М. «Любите коррупцию, поощряйте её...» // Следователь. – 2014. – № 2 (190). – С. 42-44.

46. Липинский Д.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоприменительная практика. – 2017. – № 3 (41). – С. 100-105.

47. Логинов, О. история коррупции в России. Часть 1. Третья беда России [Электронный ресурс]. – URL: <http://all-crime.ru/korruptiya/korr-history-1.htm> (дата обращения: 4.01.2020).

48. Наумов, Ю.Г. Коррупция как угроза международной экономической

безопасности // Следователь. – 2009. – № 9 (137). – С. 51-57.

49. Новичкова Е.Е. Понятие, содержание и виды коррупции // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2018. – № 1 (42). – С. 33-38.

50. Новичкова Е.Е. Правовые основы противодействия коррупции в сфере государственного управления. Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2018. – № 1 (10). – С. 119-123.

51. Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. – Брянск: Изд-во Брянск. фил. РАНХиГС, 2017. – 287 с.

52. Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции. Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс]. – URL: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (последняя редакция: 31.12.2019).

53. Руденко В.Н. Большие гражданские жюри в Калифорнии и их роль в противодействии коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сб. материалов Второй Всерос. науч. конф. / под ред. В.Н. Руденко. – Екатеринбург: УрО РАН, 2016. – С. 287-291.

54. Сабанин С.Н., Лепихин М.О. Соотношение понятий «коррупция» и «посредничество во взяточничестве» // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 4 (38). – С. 46-50.

55. Синельщикова, Е.Ю., Ильяков А.Д. Меры прокурорского реагирования на нарушения законов о противодействии коррупции // Законность. – 2019. – № 8. – С. 7-10.

56. Соловьев, А.В. Конфликты на государственной службе: типология и управление: учебн.-практ. пособие. – М.: Альфа-Пресс, 2013. – 294 с.

57. Спектор, Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. – 2015. – № 8. – С. 40-45.

58. Трунцевский, Ю.В. Противодействие коррупции и уголовный закон // Российский следователь. – 2019. – № 7. – С. 38-42.

59. Тулинова, О.А., Цирин, А.М., Черепанова, Е.В. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2014. – № 7. – С. 150-157.

60. Федоров, А.В. Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Российский следователь. – 2019. – № 6. – С. 4-7.

61. Феофанов, К.А. Российский цивилизационный потенциал правового государства и минимизации коррупции // Вестник Московского государственного областного университета. – 2015. – № 2. – С. 111-115.

62. Феофанов, К.А. Цивилизационные детерминанты коррупции // Преодоление коррупции - главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник. – М.: Изд. Дом. «Ра», 2009. – Т. 1 (39). – С. 123-129.

63. Чаннов, С.Е. Организация деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2013. – № 5. – С. 5-8.

64. Шедий, М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерус. вестн. обществ. наук. – 2014. – № 2 (32). – С. 125-131.

65. Яни, П.С. Новые вопросы квалификации взяточничества // Законность. – 2014. – № 10. – С. 18-22.

66. Alves L. Ficha Limpa Law Forces Candidates to Withdraw. – The Rio Times. 16 September 2014.

67. Aust A. Handbook of International Law. – Cambridge University Press. 2nd ed. 2010. – 250 p.

68. Balisacan R. 2017. The Link Between Corruption and the Global Surge of Populism, 06 Oct.

69. Boehler P. ChinaLeaks: Exposé on Chinese elite's offshore accounts comes

at sensitive time. 22 January 2014. – South China Morning Post.

70. Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition // World Bank Policy Research Working. – 2010. – Sept. – P. 2-12.

### **Материалы судебной практики**

71. Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 года № 1858-О // СПС «Консультант Плюс».

72. Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2002 г. № 44-о02-98 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 8.

73. Обзор надзорной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за 2002 год // Бюллетень ВС РФ. – 2003. – № 9.

74. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. № 309-П07 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://sudbiblioteka.ru/vs/text\\_big2/verhsud\\_big\\_38683.htm](http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_38683.htm) (дата обращения: 1.01.2020).

75. Приговор Реутовского гарнизонного военного суда Московской области от 4 апреля 2016 г. по делу №1-19/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/0bkDd4Ql025U/> (дата обращения: 2.01.2020).

76. Приговор Ахтубинского районного суда от 8 декабря 2016 г. по делу № 1-428/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/CIfAofBdu2dq/> (дата обращения: 1.01.2020).