

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 кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления

(направленность (профиль))

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему **Проблемы противодействия коррупции в системе  
государственной службы**

Студент

А.Н. Чугунова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

О.С. Горбачев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

«    » 20      г.

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н.В. Олиндер

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

(личная подпись)

«    » 20      г.

Тольятти 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические и исторические аспекты коррупции в Российской Федерации.....	13
1.1. Социально-историческая обусловленность коррупции в России...13	
1.2. Признаки и последствия коррупции.....	20
Глава 2. Причины существования и распространения коррупции в органах государственной власти Российской Федерации.....	27
2.1. Коррупция как «недуг» государственной службы Российской Федерации: причины существования и распространения.....	27
2.2. Латентность, как одна из главных проблем борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации .....	41
Глава 3. Правовые меры по противодействию коррупционному поведению в системе государственной службы Российской Федерации.....	45
3.1. Юридическая ответственность государственных служащих Российской Федерации за коррупционные правонарушения.....	45
3.2. Предложения по улучшению эффективности мер противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.....	67
Заключение.....	75
Список используемых источников.....	79
Приложения.....	87

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Коррупция является поистине насущной проблемой, характерной не только для России, но и для других стран мира, поскольку она является одной из самых главных угроз для безопасности государства. В этой связи одной из первостепенных задач в последние годы, поставленных на государственном уровне в России, стало противодействие коррупции.

Огорчает тот факт, что, согласно данным Transparency International, Россия в рейтинге восприятия коррупции за 2017 г. опустилась со 131 места на 135, а в 2018 на 138 место из 180 стран участниц, поделив место с такими странами, как Ливан, Иран, Мексика, Папуа – Новая Гвинея и Гвинея<sup>1</sup>.

В последние годы Россию потрясли серии задержаний высокопоставленных государственных чиновников, начиная от представителей МВД, СКР, глав субъектов Российской Федерации (далее – РФ), и заканчивая министром экономического развития. Как представляется, в нелегкие времена санкций и политического давления в отношении России, коррупция является внутренним врагом страны, который наносит экономике, да и не только, огромный ущерб, и что с этим врагом нужно бороться.

Коррупционные правонарушения в России в настоящее время проявляются практически во всех сферах государственной власти и управления. Они разрушают государственный аппарат и отрицательно влияют на нравственные устои общества. Коррупционное поведение государственных служащих далеко ушло за рамки обычного подкупа. Повсеместно распространены явления криминального лоббизма, корыстного сговора должностных лиц, инвестирования в коммерческие структуры бюджетных средств, необоснованной передачи им в управление государственного имущества, незаконных внешнеэкономических операций, совмещения служебной деятельности с коммерческой и т.д.

---

<sup>1</sup> Transparency International 2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018) (дата обращения: 11.01.2019).

Одним из первых масштабных мероприятий по противодействию коррупции послужило принятие более 10 лет назад целого пакета федеральных законов, одним из которых стал Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Закон впервые определил понятие противодействия коррупции, которое должно быть направлено на предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции; выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений; минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

Тем не менее, несмотря на законодательную регламентацию теоретических положений, практических мер по уменьшению уровня коррупции в системе государственной службы явно недостаточно. В связи с этим возникает необходимость на научном уровне провести анализ сущности коррупции, причин коррупционного поведения государственных служащих, имеющегося правового регулирования противодействия коррупции, что предопределяет актуальность темы исследования.

**Состояние разработанности проблемы.** Исследователи советского и постсоветского периода уделяли большое внимание коррупционным проявлениям и противодействию им. Так, специальные исследования по проблемам борьбы с коррупцией были проведены А.И. Алексеевым, А.А. Аслахановым, С.А. Алтуховым, В.В. Астаниным, СЕ. Борисовой, О.Н. Ведерниковой, Л.Г. Дашковой, В.В. Лунеевым, Л.В. Петелиной, А.Д. Сафроновым, Р.В. Скомороховым, Т.А. Хабибулиным, В.А. Шабалиным, П.А. Шурыгиным и другими авторами. Однако в основном работы касались уголовно-правовых и криминологических характеристик коррупции, и в большинстве своем исследовалось взяточничество.

Отдельным аспектам противодействия коррупции на государственной службе посвятили свои исследования Н.В. Болва, Е.И. Голованова, М.А. Долгова, А.М. Ломов, А.В. Куракин, Н.М. Конин, Н.Ю. Хаманева и др. Тем

не менее, указанные авторы не проявили научного интереса к установлению причин распространения коррупции среди государственных служащих, правовым и организационным мерам, позволяющим выявлять и пресекать коррупционные проявления в системе государственной службы РФ. В связи с этим необходимо проведение научного исследования, позволяющего оценить, насколько предусмотренных законодательных мер достаточно для успешного противодействия коррупции среди государственных служащих, что позволит подготовить ряд рекомендаций по улучшению правового регулирования в данной сфере, а также устранил некоторые научные пробелы.

**Объектом исследования** в настоящей работе являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации правовых мер, обеспечивающих пресечение коррупционного поведения государственных служащих.

В качестве **предмета** исследования выступает коррупция в системе государственной службы, научные представления, совокупность правовых норм, обеспечивающих противодействие коррупционному поведению служащих, и практика их реализации.

**Целью** данной работы является разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию правоприменительной практики и законодательного регулирования противодействия коррупционному поведению государственных служащих.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач**:

- дать описание коррупции, как социальному явлению в Российской Федерации;
- обобщить основные проблемы борьбы с коррупцией;
- описать признаки коррупции;
- выделить негативные последствия коррупции;
- выявить причины существования и распространения коррупции в системе государственной службы РФ;

- исследовать общественное мнение граждан, а также государственных служащих, к коррупции в органах государственной власти;
- проанализировать коррупцию с точки зрения преступления, подверженного латентности;
- выделить существующие меры юридической ответственности для государственных служащих, совершивших коррупционные правонарушения;
- внести предложения, по совершенствованию мер противодействия коррупции.

**Методология исследования.** Методологическую базу составили общенаучные методы исследования, такие как метод диалектики, системный, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции, наблюдения, моделирования, а также применялись частно-научные методы: сравнительного правоведения, статистический, формально-логический, технико-юридическое комментирование, научная систематизация и доктринальное толкование.

**Теоретическая база исследования** представлена идеями, концептуальными положениями, научными обобщениями в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы. Магистерская диссертация основана на теоретических представлениях ведущих отечественных представителей науки, специализирующихся в различных отраслях права, связанных с проблематикой исследования.

**Нормативную основу исследования** составляет федеральное законодательство, подзаконные нормативные акты и другие источники, регулирующие вопросы противодействия коррупции в системе государственной службы в России.

**Научная новизна исследования** заключается том, что оно представляет собой комплексное исследование проблем противодействия коррупции в системе государственной службы РФ, проведенное на основе современного состояния правоприменительной практики и законодательных положений, предусматривающих меры по борьбе с коррупцией. Новизну исследования отличает также то, что диссертант предлагает собственное

решение некоторых проблем противодействия коррупции в системе государственной службы.

**Научные положения и результаты исследования, выносимые на защиту:**

1. Коррупция представляет собой отношение, в котором одной из сторон является лицо, наделенное властными полномочиями, а другой стороной является лицо, которое заинтересовано в получении некоего блага. Исходя из такого понимания коррупции, как социального явления, можно сделать вывод о том, что коррупционное отношение есть всегда отношение по обмену, происходящему между двумя субъектами. Среди основных проблем борьбы с коррупцией выделяются: трудность преодоления наследия и распад государственной идеологии СССР, слабое развитие контролирующей власть институтов гражданского общества, низкие темпы роста экономики, а также ощущение нестабильности у населения в целом и у государственных служащих в частности.

2. Коррупция, как социальное явление, является «болезнью» России на протяжении многих веков, так как первые упоминания коррупции в России появляются еще на рубеже XIII века, когда это явление еще носило название «мздоимство». В дореволюционное время серьезная борьба с коррупцией проводилась в периоды правления Ивана Грозного и Петра I, которыми применялись жесткие, репрессивные и правоохранительные меры к коррупционерам, тем не менее искоренить коррупцию не удалось. В советской России материальные блага, ресурсы и власть были сосредоточены в «руках» государства. Такой режим привел к усилению роли государственного аппарата, а также к усилению зависимости простого гражданина от него. Из режима «государственной монополии» позже выделилась монополия на дефицит, когда товары, а также иные материальные блага, производимые в объемах, недостаточных для удовлетворения спроса населения, могли быть получены только в результате обращения к лицам, обладающим над данными товарами властными

полномочиями, не на безвозмездной основе, что подпитывало коррупционные проявления.

3. К основным признакам коррупции относится то, что она всегда является отношением между субъектами, одним из которых выступает должностное лицо, а другим – лицо, заинтересованное в достижении своих целей посредством коррупционных механизмов; чиновник-коррупционер всегда использует свои служебные полномочия либо использует свой авторитет; в коррупционных отношениях всегда имеется факт обмена или купли-продажи.

4. Экономическим последствием коррупции является то, что она ограничивает конкуренцию, ведет к снижению налоговых сборов, способствует росту теневого сектора экономики, влечет за собой усиление неуверенности и неопределенности среди субъектов экономической деятельности, искажает показатели экономического роста. К политическим последствиям коррупции относится то, что коррупционный политик, оказывая влияние на принятие государственных решений в интересах взяткодателя, перестает выражать волю народа. Происходит подрыв доверия к государственной власти, снижается престиж страны на международной арене, обостряются отношения между политическими группами, что может привести к дестабилизации политической обстановки. Среди социальных последствий коррупции можно выделить недостаточное финансирование социальной сферы, усиление имущественного неравенства в обществе, неверие граждан в справедливость, верховенство права и защиту государства, а также изменение ценностных ориентиров населения.

5. Причинами существования и распространения коррупции в системе государственной службы является переход от недемократического режима к режиму демократическому, экономический кризис и политическая нестабильность, несовершенство и долговременное отсутствие системы антикоррупционного законодательства, неэффективность деятельности институтов государственной и муниципальной власти в сфере кадровой



политики и расстановки управленческих кадров, слабость гражданского общества и недоверие граждан к институтам власти, нравственная деградация российского общества, низкий морально-этический уровень российского чиновника, его сравнительно низкая заработная плата, лоббирование коррупции со стороны властных структур, избыточный аппарат чиновников, а также высокая латентность коррупционных проявлений.

6. Для эффективной борьбы с коррупцией необходимо запретить любые сделки, в том числе дарения, прямо или косвенно направленные на вознаграждение государственных служащих за действия, входящие в круг их служебных обязанностей либо за «общее содействие по службе», независимо от их размера. Таким образом, предлагается ввести полный запрет на получение государственными служащими подарков, даже самых незначительных.

7. По мнению законодателя и высшей судебной инстанции, к предмету взятки относятся любые материальные ценности, а также услуги имущественного характера, которые подлежат денежной оценке. Как представляется, подобное положение не способствует противодействию коррупции. Денежной оценке могут подлежать только те услуги, которые имеют официальные расценки. В этой ситуации, оказание, например, услуг сексуального характера, на которые в нашей стране отсутствуют официальные расценки, не могут быть оценены в денежном выражении. Получается, что законодательно допускается вполне возможное и ненаказуемое коррупционное деяние. В связи с этим считаем целесообразным внесение изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 в части дополнения пункта 9 абзацем 6 следующего содержания: «Денежная оценка переданных в качестве предмета взятки услуг имущественного характера, оказание которых незаконно, устанавливается с учетом цен, сформированных на рынке нелегальных услуг». Это даст возможность расширить число коррупционных

правонарушений, за которые виновные лица будут привлекаться к уголовной ответственности.

8. Диссертант делает вывод о том, что следует изменить действующее примечание к ст. 291 УК РФ, убрав из него возможность освобождения от уголовной ответственности и уголовного наказания лицу, давшему взятку чиновнику и сообщившему впоследствии об этом в правоохранительные органы. Это не способствует снижению уровня коррупции и ведет к осознанию возможности ухода от ответственности, что недопустимо.

9. Необходимо усилить контроль над собственностью государственных служащих. Если чиновник не может объяснить источник финансирования сделки с имуществом, которая превышает его доходы, он, безусловно, должен быть уволен с государственной службы. В настоящий момент предусмотрена только возможность обращения имущества в доход государства, увольнение же государственного служащего (либо лица замещающего государственную должность) остается прерогативой работодателя. При этом лицо, принявшее решение об осуществлении контроля над расходами госслужащего, уполномочено вносить предложения о применении к такому лицу мер юридической ответственности в случае необходимости. Представляется, что подобное усмотрение необходимо устранить путем исключения слов «в случае необходимости» из пункта 2 части 3 статьи 13 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

10. Необходимо ужесточить ответственность для взяткодателей. При получении взятки имущество, выступавшее в качестве ее предмета, подлежит конфискации в доход государства на основании пункта а) части 1 статьи 104.1 УК РФ. Но в этой статье присутствует только указание на статью 290 УК РФ (получение взятки), а статья 291 УК РФ (дача взятки) не упоминается. Получается, что дача взятки государственному служащему, который ее самостоятельно пресек и доложил об этом, должна быть квалифицирована по

статье 291 УК РФ, получения взятки здесь не будет, поэтому имущество, явившееся предметом взятки, должно быть возвращено его законному владельцу – самому взяткодателю. Подобные противоречия и отличия в судьбе предмета взятки должны быть устранены. В связи с этим целесообразно на законодательном уровне урегулировать вопрос о конфискации имущества, переданного в результате совершения преступления, предусмотренного статьей 291 УК РФ, внесением соответствующих изменений в пункт а) части 1 статьи 104.1 УК РФ.

**Теоретическая и научная значимость исследования** заключается в авторских предложениях, развивающих положения, направленные на реализацию государственной политики по противодействию коррупционных правонарушений среди государственных служащих. Отдельные теоретические выводы и представления могут стать основанием для дальнейших научных исследований по данной проблематике.

**Практическая значимость работы** заключается том, что предложенные выводы и рекомендации могут быть применены для дальнейшего проведения реформирования в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы РФ, а также для их использования в процессе правоприменения. Предложения и обобщения, подготовленные автором, могут быть использованы в процессе обучения студентов по дисциплине «Правовое регулирование антикоррупционной деятельности», а также при подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих.

**Научная обоснованность и достоверность** определяется тем, что полученные результаты и выводы диссертации были обсуждены и одобрены на международной научно-практической конференции «Верховенство права и правовое государство» (Пермь, 2019), где дана критическая оценка выводов работы, сделанная в сравнении с ранее имевшимися в юридической литературе.

**Личный вклад автора в исследование** заключается в том, что диссертант самостоятельно выполнил выбор темы исследования, лично собрал все теоретические и эмпирические материалы, провел их анализ, подготовил предложения и оформил научную публикацию по теме исследования.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования изложены в одной статье общим объемом 0,2 п.л.

**Структура диссертация** состоит из введения; трех глав; включающих шесть параграфов, заключения, списка используемых источников и приложений. Общий объем ВКР – 88 страниц.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **1.1. Социально-историческая обусловленность коррупции в России**

Коррупция как явление мирового порядка известна давно и нередко воспринимается как обыденное явление во многих странах мира. Именно так она воспринималась и в нашей стране, особенно в советское время. Но как социальное явление она осознается российской общественностью относительно недавно. Такое понимание стало складываться в последние двадцать пять лет на фоне формирующихся рыночных отношений и коррупционных схем в экономике и других сегментах жизнедеятельности общества. Коррупция за постсоветский период приобрела столь гигантские масштабы, что стала предметом внимания практически во всех слоях общества. За последние десятилетия проведено множество научных исследований, посвященных проблеме искоренения коррупции, опубликованы десятки книг, появились тысячи статей в средствах массовой информации и в интернете, заметен интерес к преодолению этого явления и в структурах высших эшелонов государственной власти.

Несмотря на осознание всей серьезности проблемы коррупции и попытки со стороны государства ей противостоять, коррупция поглощает все новые сферы жизни российского общества, подрывает экономическую безопасность страны, создает угрозу национальной безопасности.

Впервые в России термин «коррупция» ввел в научный оборот еще в 1913 г. А.Я. Эстрин. Он выделял как административные, так и уголовно наказуемые коррупционные деяния<sup>1</sup>. В современной науке существуют два основных теоретических подхода к определению коррупции и круга коррупционных преступлений. Один из таких подходов, сводится к

---

<sup>1</sup> Эстрин А.Я. Взятничество в доктрине и законодательстве // Труды кружка уголовного права при С.-Петербургском Университете. 1913. С. 154.

пониманию того, что слово «коррупция» при переводе с латинского языка можно трактовать и как «подкуп», и как «разложение»<sup>1</sup>, и как «порча»<sup>2</sup>, и даже как злоупотребление служебным положением в корыстных целях. По мнению Л.Д. Гаухмана, коррупция – это «использование должностным лицом предоставленных ему полномочий и вытекающих из них возможностей для незаконного личного обогащения, как в рамках полномочий должностного лица, так и за их пределами, но в связи с его статусом»<sup>3</sup>. Такое разнообразие трактовок связано с многообразием форм корыстного использования должностными лицами служебного положения и полномочий.

С правовой точки зрения, в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», коррупция это «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»<sup>4</sup>.

Но «коррупция» – понятие скорее социальное или криминологическое, чем правовое, поэтому ее надо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как явление<sup>5</sup>.

С точки зрения социологии, коррупция представляет собой отношение, в котором одной из сторон является лицо, наделенное властными

---

<sup>1</sup> Гальперин И.М. Организованная преступность, коррупция, уголовный закон // Социалистическая законность. 1989. № 4. С. 34.

<sup>2</sup> Криминология: учебник / Под ред. проф. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. СПб., 1999. С. 404.

<sup>3</sup> Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. 2000. № 6. С. 2.

<sup>4</sup> О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). ст. 6228.

<sup>5</sup> Агыбаев А.Н. Ответственность должностных лиц за служебные преступления. Алматы: Жеті жаргы, 1997. С. 181.

полномочиями, а другой стороной является лицо, которое заинтересовано в получении некоего блага. Исходя из такого понимания коррупции, как социального явления, можно сделать вывод о том, что коррупционное отношение есть всегда отношение по обмену, происходящему между двумя субъектами. Однако это так лишь отчасти. Согласно позиции Э.К. Бэнфилда коррупционное отношение является отношением с тремя субъектами, а не с двумя, как можно было бы предположить. По его мнению, «коррупция становится возможной, когда существуют три типа экономических агентов: уполномоченный, уполномочивающий и третье лицо, доходы и потери которого зависят от уполномоченного. Уполномоченный подвержен коррупции в той мере, в какой он может скрыть коррупцию от уполномочивающего. Он становится коррумпированным, когда приносит интересы уполномочивающего в жертву собственным, нарушая при этом закон»<sup>1</sup>.

Говоря об истории возникновения и развития коррупции, следует отметить, что коррупция, как социальное явление, является «болезнью» России на протяжении многих веков, так как первые упоминания коррупции в России появляются еще на рубеже XIII века, когда это явление еще носило название «мздоимство».

В XVI веке с коррупцией начал борьбу Иван Грозный. Так, в судебнике 1550 года впервые появилось наказание за взяточничество, одним из видов которого являлась смертная казнь. Однако смертная казнь, как наказание, применялась только в том случае, если взятка носила «чрезмерный характер»<sup>2</sup>. Самым главным шагом Ивана Грозного в борьбе с коррупцией явилась в 1556 году отмена «кормлений» государственных чиновников и перевод их на государственное обеспечение<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Социально-экономические аспекты коррупции. Проблемно-тематический сборник. М.: ИНИОН РАН, 1998. С. 20.

<sup>2</sup> Законодательные памятники Русского централизованного государства XV-XVII веков. Судебники XV-XVI веков / под общ. ред. Б.Д. Грекова. Москва-Ленинград: изд-во Академии наук СССР, 1952. С. 131.

<sup>3</sup> Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т. 2 / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1985. С. 117.

Продолжил борьбу с коррупцией в XVII веке Петр I. Взбешенный масштабами коррупции Петр I стал бороться с ней привычными методами – репрессиями. Репрессии носили разный характер, вплоть до смертной казни. Так были казнены за взяточничество сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, обер-фискал (Главный прокурор) Алексей Нестеров и другие. Но в отличие от Ивана Грозного, у Петра I не существовало понятия «чрезмерная взятка»<sup>1</sup>. Несмотря на все жесткие меры, предпринимаемые Петром I по изобличению и наказанию коррупционеров, избавить страну от этого явления ему не удалось, хотя определенные успехи были достигнуты.

К сожалению, после смерти Петра I ситуация с коррупцией вновь ухудшилась. Вскоре после смерти Петра I нехватка бюджетных средств заставила правительство Екатерины I вернуться к прежней системе обеспечения, предусматривавшей работу канцелярских служащих в городах без жалования с позволением «брать акциденцию от дел»<sup>2</sup>. Таким образом, вернулось «кормление», от которого в свое время отказался Иван Грозный. После принятия данного решения страну охватила новая масштабная волна коррупции, которая теперь была официально разрешена и являлась единственным официальным заработком отдельных категорий государственных служащих.

В 1917 году на смену монархии пришел социализм, на смену империи пришел союз, а власть Романовых в России сменили властью большевиков. Большевики же, устраивая революцию, выступали с лозунгами о «продажности имперской власти», а сама революция носила «антибюрократический характер»<sup>3</sup>. Однако свергнув монархию и перейдя к строительству социализма, Россия, как часть СССР, не только не избавилась

---

<sup>1</sup> Моисеев В.В. Петр I и борьба с коррупцией в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://fizkult-frunz.ru/Links/pp1.html> (дата обращения: 11.01.2019).

<sup>2</sup> Тихонов С. Непобедимое зло? [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://expert.ru/2013/11/12/непобедимое-zlo> (дата обращения: 11.01.2019).

<sup>3</sup> Смирнов В. Об особенностях русской революции и причинах реставрации капитализма в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://www.rpk.len.ru/theory/vsmirnov.html> (дата обращения: 11.01.2019).



от коррупции, но и напротив, приобрела новые темпы ее роста, который достиг всесоюзного масштаба.

Одной из причин коррупции в советской России был режим «государственной монополии», царившей в СССР на протяжении 20 века, при котором материальные блага, ресурсы и власть были сосредоточены в «руках» государства. Такой режим неизбежно привел к усилению роли государственного аппарата, а также к усилению зависимости простого гражданина от этого аппарата. Из режима «государственной монополии» позже выделился новый вид монополии, а именно монополии на дефицит, когда товары, а также иные материальные блага, производимые в объемах, недостаточных для удовлетворения спроса населения, могли быть получены в результате обращения к лицам, обладающим над данными товарами властными полномочиями, естественно не на безвозмездной основе. Такое положение дел советская бюрократия использовала для извлечения личной выгоды, а также в целях контроля над обществом.

Независимо от того, кто и в какой период управлял Россией, вся борьба с коррупцией сводилась к применению жестких, репрессивных и правоохранительных мер к коррупционерам, которые, как показывает опыт, не только российский, но и зарубежный, не влекли за собой существенных результатов, и как итог, не привели к ее искоренению.

Представляется, что факт непобедимости коррупции объясняется тем, что она реализуется в сферах действия двух крупнейших мотивационных факторов поведения человека – власть и деньги. В процессе коррупционных отношений происходит обмен материальными ценностями и информацией, что делает коррупцию, как явление, самостоятельной, способной к самоорганизации и обладающей самосохранением, а, следовательно, устойчивой к внешним негативным воздействиям. Такая ситуация заставляет многих сделать вывод о том, что с коррупцией бороться бесполезно, что она, как явление, неизбежна. Все сказанное, приводит к необходимости рассмотрения коррупции в качестве сложного социального явления,

появление и развитие которого является как следствием, так и причиной потери обществом нравственных регуляторов социальных процессов. Кроме того, современные ученые стали обращать внимание на такой странный феномен, как то, что коррупция благополучно развивается в условиях политических, а также социально-экономических кризисов, когда общество находится в состоянии морального вакуума, дезорганизовано. Это позволяет сделать вывод о том, что любой кризис, будь-то политический или социально-экономический, является благоприятной средой для развития коррупции, которая в свою очередь еще более усугубляет кризисные процессы<sup>1</sup>.

Говоря о коррупции в органах государственной власти можно смело заявить, что это явление носит международный (интернациональный) характер, и присуще для всех стран, в большей или меньшей степени. Ни одно государство не может быть застраховано от коррупции, поскольку, как уже говорилось, коррупция связана с двумя факторами – власть и деньги, что свойственно для любого государства.

В России же коррупция в органах государственной власти имеет свои специфические истоки. Ее возникновение напрямую связано с тем, что веками в России роль государства в жизни общества была огромной. Государственная власть носила бюрократический характер, что вело к системному беззаконию. В какой-то момент государственный аппарат сросся с аппаратом бюрократическим, что привело к тому, что государственный служащие перестали делать различия между частной и казенной собственностью, они стали смотреть на казенную собственность, как на свое, «родное». Все это неизбежно привело к проявлению различных форм коррупции. Кроме того, на протяжении длительного времени в России государственные служащие, в силу отсутствия институтов гражданского общества, были единственными исполнителями и толкователями законов,

---

<sup>1</sup> Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Коррупция в современной России: социальное явление, инструмент политики, социальная проблема... (основные понятия, исследовательские подходы) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,\\_silvestros.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,_silvestros.pdf) (дата обращения: 15.01.2019).

что приводило к злоупотреблению со стороны последних своими служебными полномочиями.

Положение дел в системе власти и управления в нашем недавнем прошлом не могло не повлиять на состояние и масштабы коррупции в современной России. В настоящее время специалисты выделяют в качестве главной проблемы борьбы с коррупцией – трудность преодоления наследия тоталитарного режима, а также медленный темп построения гражданского общества, когда государственная власть открыта, подконтрольна, и осуществляется в интересах народа<sup>1</sup>. Среди прочих проблем борьбы с коррупцией выделяются также низкие темпы роста экономики, а в последние годы, в силу внешнеполитического и внешнеэкономического давления на Россию, падение уровня ВВП. Кроме того можно выделить в качестве проблем, во-первых, распад государственной идеологии СССР, которая хоть как-то сплачивала людей. Во-вторых, резкий, не подкрепленный необходимыми правовыми нормами, переход от системы административной экономики к системе рыночной экономики, получивший в России имя собственное – «лихие 90-ые». В-третьих, слабое развитие институтов гражданского общества, поскольку именно гражданское правосознание, высокая правовая культура являются главными инструментами борьбы с противоправным поведением<sup>2</sup>. И наконец, ощущение нестабильности у населения в целом и у государственных служащих в частности. Так, неуверенность многих руководителей государственных органов в сохранении занимаемых должностей побуждает их использовать имеющиеся должностные возможности для обеспечения своего будущего вне государственных структур.

К сожалению, стоит отметить, что отношение к коррупции в Российской Федерации достаточно противоречиво. Проблема выражается в

---

<sup>1</sup> Айрапетян Э.С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации в современных условиях // Актуальные вопросы юридических наук: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012. С. 69.

<sup>2</sup> Жесткова А.Н., Дзюба Д.И. Влияние гражданского общества на организацию контроля в системе государственной гражданской службы как средство противодействия коррупции // В сборнике: Современные технологии эффективного управления. Сборник научных трудов. Саратов, 2018. С. 30.

том, что, несмотря на общее понимание всей опасности коррупции, значительная часть общества считает приемлемым способом решения своих проблем именно дачу взятки<sup>1</sup>. Возможно, это связано с тем, что наш менталитет на протяжении всего периода становления адаптировался к неблагоприятным условиям жизни, и адаптация выражалась не в борьбе за свои права, а к приспособлению к любым установленным государством правилам.

Многие скажут, что, если у нас такой менталитет, то и бороться с коррупцией бесполезно. Да, как показывает мировой опыт, искоренить коррупцию невозможно. Это «зло» непобедимо. Однако можно регулировать ее уровень и динамику до нужных параметров путем выработки эффективных методов борьбы с учетом особенностей нашей страны.

## **1.2. Признаки и последствия коррупции**

Исходя из легального определения коррупции, изложенного в Федеральном законе «О противодействии коррупции», можно выделить следующие признаки коррупции:

Во-первых, коррупция – это всегда отношение, в котором минимум два субъекта, а в некоторых случаях, больше. Одним из субъектов указанных отношений будет всегда должностное лицо, а вторым субъектом будет лицо, заинтересованное в достижении своих целей посредством коррупционных механизмов. Данные отношения имеют вертикально-горизонтальные связи в обществе и государстве, что обусловлено рядом особенностей, таких как политические, экономические, социальные и т.д.

Во-вторых, чиновник-коррупционер всегда использует свои служебные полномочия либо использует свой авторитет.

---

<sup>1</sup> Лиджи-Горяева С.Э., Оконов Б.А. Социологический мониторинг коррупции: промежуточные итоги [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskii-monitoring-korruptsii-promezhutochnye-itogi> (дата обращения: 15.01.2019).

В-третьих, в коррупционных отношениях всегда имеется факт обмена или же купли-продажи. Одна сторона – должностное лицо – оказывает за материальные блага «услугу», используя свои должностные полномочия, которая выражается в действии или бездействии, а вторая сторона – «оплачивает» оказание этой «услуги». Услуга может носить самый разнообразный характер, но чаще всего ограничивается имеющимися у должностного лица полномочиями. Таким образом, в отношениях просматривается двусторонний сговор.

Последний признак относится к мотиву коррупционных отношений. Так, если уж не все, то абсолютное большинство коррупционных отношений возникают по мотиву корыстной заинтересованности, то есть стремления должностного лица путем совершения неправомερных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.).

Вряд ли можно себе представить коррупционера, который совершает свое противоправное деяние, не преследуя извлечение выгоды имущественного характера. Государственный служащий в таком отношении продает себя, продает свои возможности, а в некоторых случаях и часть государственного имущества. Поскольку он не существует отстраненно, а действует в рамках системы, то у него есть высшее руководство. Таким образом, перед государственным служащим, подверженным коррупции, есть два пути, как продолжить свои противоправные деяния – это продолжать коррупционные действия, действуя скрытно от своего руководства, либо действовать уже более свободно, но при этом делясь с руководством частью полученных имущественных благ. Второй путь является более безопасным для государственного служащего, поскольку последний получает покровительство со стороны своего руководства, но в то же время это

является очень опасным явлением для общества, так как такая форма коррупции становится системным образованием внутри государственной службы, что может привести к расширению коррумпированности в рамках, допустим, конкретного структурного подразделения.

Относительно последствий коррупций существует множество различных мнений, однако традиционно их принято делить на три группы: экономические, политические и социальные<sup>1</sup>. Рассмотрим эти последствия.

### 1. Экономические последствия коррупции.

Прежде всего, следует сказать о воздействии коррупции на экономический рост и развитие страны. Согласно теории положительного эффекта коррупции – коррупция в некоторой степени ускоряет принятие решений, придает «живость» экономической и предпринимательской деятельности в странах, где вмешательство государства в жизнь общества на высоком уровне.

Ведь действительно же взятка позволяет преодолеть многочисленные жесткие правила, установленные властями развивающихся стран? Да, взятка переходит в собственность государственного служащего, что является негативным фактором, но эффективность распределения ресурсов при этом повышается.

Сторонники положительного эффекта коррупции часто ссылаются на опыт стран Юго-Восточной Азии 1970-х гг., когда был зафиксирован рост экономик этих стран с одновременно высоким уровнем коррупции<sup>2</sup>. Так ли это на самом деле, однозначно сказать нельзя, поскольку факторы роста экономики многочисленны, и оказывала ли в данной ситуации коррупция решающую роль, не ясно. Главным фактором роста или падения уровня экономики все же является изначальная эффективность этой самой экономики. В случае, если экономика слабая, то в какой-то момент

---

<sup>1</sup> Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16. С. 8.

<sup>2</sup> Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Коррупция в современной России: социальное явление, инструмент политики, социальная проблема... (основные понятия, исследовательские подходы) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,\\_silvestros.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,_silvestros.pdf) (дата обращения: 15.01.2019).

коррупция может вызвать ее рост, но, в случае, если экономика сильная, то коррупция, напротив, может остановить ее рост. Да, действительно, в конкретной ситуации для конкретного субъекта экономической деятельности дача взятки может служить инструментом для достижения поставленной цели, однако, если такое поведение будет не в единичных случаях, а на уровне государства? Это ограничит конкуренцию, приведет к снижению налоговых сборов, поспособствует росту теневого сектора экономики. Кроме того, коррупция влечет за собой усиление неуверенности и неопределенности среди субъектов экономической деятельности, искажает показатели экономического роста, что, несомненно, является отрицательным эффектом. Подобные последствия отмечают и зарубежные исследователи<sup>1</sup>.

Также от коррупции страдают сектора экономики, которые финансируются за счет средств соответствующих бюджетов, поскольку часть бюджетных ассигнований попросту не доходит до получателей, а «оседает в карманах» чиновников.

## 2. Политические последствия коррупции.

Давая оценку политическим последствиям коррупции, нужно учитывать особенности правящего режима, степень централизации власти, уровень развития демократических прав и свобод. Самая главная опасность коррупции кроется в политическом влиянии, которое имеют политики. Коррупционный политик может оказать влияние на правоохранительную, на судебную системы, на принятие или непринятие законов. Политик, подверженный коррупции, перестает выражать волю народа, а выражает волю лишь взяткодателя, отчего мы нередко можем наблюдать принятие «странных» законов, которые служат не в интересах общества, а отдельных групп людей.

---

<sup>1</sup> Klitgaard R. Controlling corruption. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1991. P. 112 ; Leff N.H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist. Vol. 8. Issue 3. 1964. P. 11 ; Mauro P. Corruption and Growth // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 110. Issue 3. 1995. P. 698 ; Rose-Ackerman S., Palifka B.J. Corruption and government: Causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016. P. 415 ; Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // The Quarterly Journal of Economics. Vol. 108. Issue 3. 1993. P. 603.

Кроме того, коррупция, проникая в политическую сферу, подрывает доверие к правящей власти, что может повлечь за собой самые печальные последствия, вплоть до насильственного свержения режима. И действительно, коррупция является хорошим инструментом политической борьбы. Достаточно лишь взглянуть на предвыборные дебаты, выступления, когда кандидаты выливают «ведра компромата» в адрес своих политических оппонентов, пытаясь тем самым дискредитировать их в глазах общества. И это прекрасно получается<sup>1</sup>.

Коррупция понижает престиж страны на международной арене. Согласно статистике «Transparency International: The Corruption Perceptions Index 2018» индекс восприятия коррупции в нашей стране равен 28 баллам, что соответствует 138 месту из 180 стран участниц данной статистики. Хуже дела обстоят только в Южном Судане и Сомали, где до настоящего времени благополучно существует пиратство. Как следствие, доверие со стороны мирового сообщества падает, а страна теряет инвестиции и договоры, которые могли бы быть заключены.

В конце концов, высокий уровень коррупции может служить стимулом для завоевания или удержания политической власти, ведь возможность получения больших взяток является в этом случае хорошим стимулирующим фактором, а, следовательно, могут обостриться отношения между политическими группами, что неизбежно приведет к дестабилизации политической обстановки.

### 3. Социальные последствия.

Отчасти социальные последствия были описаны в последствиях политических и экономических, поскольку все это является частью общества. Среди конкретно-социальных последствий коррупции можно выделить следующие. Во-первых, коррупция, как уже говорилось, влияет на экономику страны, чаще всего влияет негативно. Одной из форм негативного влияния

---

<sup>1</sup> Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2014. С. 33.



является присвоение бюджетных денежных средств или их нецелевое расходование. Поскольку бюджетные денежные средства расходуются не по назначению, а «оседают в карманах» чиновников, либо идут не на государственные нужды, то в связи с этим некоторые сферы страдают из-за недостатка финансирования, хотя, казалось бы, государство выделило денежные средства. Из-за этого обостряется бюджетный кризис, снижается способность государства решать социальные проблемы, что приводит к недовольству среди населения.

Следующим негативным социальным последствием коррупции является способствование имущественному неравенству в обществе. Не сложно представить, что бывает, когда бюджетные средства, направляемые для выплаты социально-незащищенным слоям населения, доходят не до адресата, а присваиваются самодостаточными представителями органов государственной власти. Получается такая ситуация, при которой бедные становятся еще беднее, а богатые еще богаче. Налицо социальная несправедливость<sup>1</sup>.

Кроме того, коррупция порождает за собой ощущение незащитности граждан, которые от нее пострадали. Такие граждане перестают верить в справедливость, в верховенство права, в то, что государство способно их защитить, а, следовательно, сами могут встать на преступный путь. Таким образом, падает уровень правосознания и правовой культуры в обществе.

Коррупция, процветающая в правоохранительных органах, может способствовать укреплению организованной преступности, которая находясь во взаимодействии с коррумпированными правоохранительными органами, получает доступ к политической власти, а также к секторам экономики.

Кроме этого, коррупция ведет к появлению двойных стандартов у членов общества, поскольку появляется различие между объявленными

---

<sup>1</sup> Латов Ю.В. Коррупция: ее причины, экономические последствия и влияние на развитие общества [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://www.elitarium.ru/korruptsiya-vzyatka-povedenie-upravlenie-socialnye-normy-vliyanie-gosudarstvo-politika-zakon-izderzhki-risk-investicii/> (дата обращения: 15.01.2019).

ценностями и реальными. А реальными ценностями в таком обществе будут являться исключительно деньги, в то время как значимость человека будет определяться его благосостоянием, независимо от способов его улучшения. В результате всего этого происходит крах социальных регуляторов – теряют смысла нормы права, морали, религии, в связи с чем нарастает социальная напряженность.

## **ГЛАВА 2. ПРИЧИНЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Коррупция как «недуг» государственной службы Российской Федерации: причины существования и распространения**

Масштабы и динамика развития и распространения коррупции зависят от многих факторов, среди которых можно выделить политические, экономические и социальные. Периоды реформирования государства и общества являются наиболее благоприятными для развития коррупции. Сами по себе причины появления и развития коррупции являются общими для всех государств, но рассмотрим те, что характерны для Российской Федерации.

1. Переход от недемократического режима к режиму демократическому.

Можно долго спорить, была ли демократия в СССР, какой из советских периодов считался тоталитарным, а какой авторитарным, но сойдемся на том, что курс на демократизацию СССР был положен в 1985 году генсеком ЦК КПСС М.С. Горбачевым. С его слов о гласности и демократизации началась та самая «перестройка», последствия которой нам всем хорошо известны.

Перестройка же предусматривала отход от закрытости и неподконтрольности власти к двум главным принципам демократии – к открытости и гласности. Но этот переход происходил медленно, а продолжающийся процесс децентрализации способствовал росту и без того повсеместной коррупции. Кроме того в «перестроечный период» резко возросла коррумпированность партийной и государственной элиты. Во-первых, активизировалась старая номенклатура, укрепляя свои позиции, а во-вторых, в условиях легализации теневой экономики у советской элиты открылись новые и большие возможности для злоупотреблений, главным образом казнокрадства.

Но была и «борьба» с коррупционными проявлениями. Одним из самых ярких коррупционных дел было «Хлопковое дело», в ходе которого было возбуждено 800 уголовных дел об экономических и коррупционных злоупотреблениях выявленных в Узбекской ССР, а также в связанных с республикой других административных единицах, по которым было осуждено на различные сроки лишения свободы свыше 4 тысяч человек. Хлопковое дело как в зеркале отразило официально закрытую сторону советской действительности. Бывшие руководители следственной группы при Генеральном прокуроре СССР Тельман Гдлян и Николай Иванов в книге «Кремлевское дело» приводят убедительные доказательства морального разложения партийных лидеров среднеазиатских республик и председателя Верховного суда СССР В.И. Теребилова. Авторы книги пишут, что наибольший размах приписок по хлопку приходился на 1978-1984 годы, когда Горбачев был секретарем ЦК КПСС по сельскому хозяйству. Авторы подчеркивают, что именно он, «будущий Генсек, был куратором всех этих приписок и связанных с ними махинаций и злоупотреблений, именно он по праву мог носить звание «главного приписчика» страны. И именно Михаил Сергеевич, по примеру своих предшественников Сталина, Хрущева, Брежнева, выступил инициатором «борьбы» с теми явлениями, которые сам культивировал и которым сам покровительствовал. Их было все сложнее скрывать, поэтому Горбачев и спешил под своим контролем переложить ответственность за происшедшее на местное начальство, торопился провести очередную кампанию по привычному для большевиков трафарету»<sup>1</sup>. К великому сожалению, данное дело по своей сути явилось лишь единичным актом борьбы с коррупцией.

## 2. Экономический кризис и политическая нестабильность.

Вряд ли когда-либо эти два явления имели положительное значение для государства. Главной проблемой любого экономического кризиса является падение уровня жизни в обществе, как простых граждан, так и

---

<sup>1</sup> Гдлян Т., Иванов Н. Кремлевское дело. М., 1996. С. 52.

государственных служащих. Несомненно, что для первых, что для вторых экономическое благополучие является важным составляющей их жизни. Не сложно представить ситуацию, когда государственный служащий, не получающий в условиях экономического кризиса должного денежного довольствия, без долгих раздумий примет взятку от гражданина, который в свою очередь также находится под ударом кризиса и пытается любым путем, в том числе взяткой, решить какой-либо вопрос. Как уже говорилось ранее, главной проблемой коррупции является взаимовыгода, когда взяткодатель получает желаемый результат, а взяткополучатель приобретает материальную выгоду. В условиях экономического кризиса система «я тебе, ты мне» является едва ли не самым заманчивым вариантом для решения многих вопросов.

В настоящее время наше государство вступило во второй экономический кризис со времен 2008 года, хотя долго можно спорить о том, а был ли выход из первого. Однако между прошлым и нынешним экономическими кризисами есть несколько очень важных отличий. Дело в том, что нынешний экономический кризис пусть и вызван падением цен на нефть, отчего наша валюта резко потеряла в весе, но в отличие от кризиса 2008 года он также подкреплен давлением извне. Речь, конечно же, идет о санкциях, которыми мы обмениваемся с «Западом» по сегодняшний день. В условиях западных санкций Россия ввела свои контрмеры, наложив запрет на ввоз некоторых товаров из стран Евросоюза. Запрет введен указом президента России от 6 августа 2014 года «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup>. Конкретный перечень товаров, в отношении которых вводятся ограничения, определило правительство РФ. В список входят мясные и молочные продукты, рыба, овощи, фрукты и орехи. Однако, несмотря на это, приобрести санкционный итальянский «пармезан» все

---

<sup>1</sup> О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 06 августа 2014 г. № 560 // СЗ РФ. 11 августа 2014. № 32. ст. 4470.

также возможно, пусть теперь для этого необходимо приложить большие усилия.

Данный факт является лишь подтверждением увеличения коррупционных проявлений в условиях экономического кризиса. Что нужно сделать предпринимателю, чтобы завезти санкционный товар в Россию, реализация которого принесет ему хорошую прибыль? Одним из легких способов в данном случае и будет взятка государственному служащему, отвечающему за контроль ввоза товаров из-за границы. По официальным данным, в 2017 году в России возбудили 135 уголовных дел, в которых в качестве подозреваемых фигурируют таможенные служащие, а также 171 уголовное дело в отношении 71 взяткодателя. При этом суды признали виновными в коррупции 61 таможенника, а также вынесли обвинительные приговоры в отношении 40 взяткодателей<sup>1</sup>.

В целом же в период экономического кризиса государственные институты и органы государственной власти получают дополнительные властные полномочия, что создает предпосылки для активизации коррупционных элементов в системе государственной службы.

Но есть еще одно отличие. В условиях кризиса, когда «затягивать пояса» дальше уже попросту некуда, руководство страны резко невзлюбило коррупционные проявления в рядах государственных служащих и начало тотально наказывать последних, невзирая на должность, звание и социальное происхождение. Так среди обвиненных в коррупции, есть высокопоставленные бывшие чиновники: губернаторы Сахалинской области Александр Хорошавин и Кировской области Никита Белых, глава республики Коми Вячеслав Гайзер, министр экономического развития Алексей Улюкаев, вице-губернатор Санкт-Петербурга Марат Оганесян и заместитель губернатора Челябинской области Николай Сандаков, мэр

---

<sup>1</sup> Рожко Г. Коррупционеров в таможне стало меньше, а взяткодателей больше [Электронный ресурс] // Информационно-аналитическое сетевое издание «ПРОВЭД». 02.02.2018. Режим доступа: URL:<http://xn--b1ae2adf4f.xn--p1ai/article/46115-korrupsionerov-v-tamozhne-stalo-menshe--a-vzyatkodeley---bolshe.html> (дата обращения: 25.11.2018).

Переславля-Залесского Денис Кошурников, высокопоставленный сотрудник МВД Дмитрий Захарченко и директор ФСИН России Александр Реймер<sup>1</sup>.

Наглядным примером роста коррупционных преступлений являются графики зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст.ст. 290, 291 УК РФ (Приложения 1, 2).

Осознание экономических и политических рисков склоняет к формированию определенного типа экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, ведущего к расширению сферы теневой экономики, а, следовательно, и сферы коррупции. Экономическая неуверенность в завтрашнем дне подталкивает бизнес идти на крайние меры для собственного выживания на нестабильном рынке – к подкупу чиновников. В свою очередь политическая нестабильность вызывает чувство неуверенности и личной нестабильности среди чиновников самого разного уровня, особенно, когда есть риск остаться без работы в условиях долговых обязательств.

3. Несовершенство законодательства (в том числе долговременное отсутствие системы антикоррупционного законодательства).

Первым нормативным актом, касающимся коррупции, в современной России стал Указ Президента РФ 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Данный указ являлся документом, носящим антикоррупционную направленность, и стал первым нормативно-правовым актом российского законодательства по борьбе с коррупцией на государственной службе. В нем впервые раскрывались запреты чиновников, стало обязательным предоставление декларации, во время поступления на руководящую должность, о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладов в банках и т.д. За несоблюдение данных запретов и требования, указанных в данном документе, государственный служащий освобождал занимаемую должность или привлекался к более строгой ответственности.

---

<sup>1</sup> Зверинцева Т. Коррупция в цифрах [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://gosvopros.ru/job/qualification/korruptsiya/> (дата обращения: 25.11.2018).

Контроль над выполнением данного указа возлагался на президентское Контрольное управление.

Между тем, к приставке «первый» следует, пожалуй, добавить приставку «единственный» на тот момент антикоррупционный нормативный акт. Про дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства, а уж тем более о развитии его в системе, государство либо сознательно забыло, либо сознательно делать не хотело.

Так в течение продолжительного времени Государственной Думой РФ не принимался Федеральный закон «О противодействии коррупции». Вероятнее всего это был результат деятельности лоббистов в Государственной Думе и Совете Федерации РФ. Так вышеуказанный законопроект неоднократно рассматривался на заседаниях Государственной Думы, в 2002 г. он был принят в первом чтении, после чего о законопроекте благополучно забыли. Такое положение дел не могло не радовать нечистых на руку чиновников, ведь отсутствие закона не давало возможности правильно квалифицировать действия, относящиеся к коррупционным, выстраивать систему по борьбе с ней.

Лишь в мае 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев издает указ «О мерах противодействия коррупции» № 815 в соответствии с которым создается Совет по противодействию коррупции<sup>1</sup>, а в декабре того же года был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ.

Одновременно с попытками обуздать коррупцию в ноябре 2009 года Госдума ФС РФ принимает закон «Об общих принципах организации предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций». Данный закон позволяет взимать с граждан плату за оказание «государственных услуг» и «государственных функций», что, по своей сути, «легализует» коррупцию, только теперь получателем материальных благ стал не чиновник, а государство.

---

<sup>1</sup> О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента России от 19.05.2008 г. № 815 // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст.2429.



В марте 2011 года председатель Правительства РФ В.В. Путин заявил о необходимости введения нормы, обязывающей госчиновников отчитываться о своих расходах. Соответствующий закон («О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам») был подписан Путиным в начале декабря 2012 года.

К сожалению, такое длительное бездействие государства с 1991 по 2012 гг. по отношению к коррупционерам не могло не дать результатов, которые мы имеем по настоящий день.

4. Неэффективность деятельности институтов государственной и муниципальной власти в сфере кадровой политики и расстановки управленческих кадров.

После распада СССР была разрушена номенклатурная система отбора кадров, однако новая система отбора и продвижения государственных чиновников создана не была. Зато появилась идея работать «командой», которая предопределяла право на назначения на должность по принципу землячества и личной преданности. При такой постановке вопроса профессиональная подготовка, личные и деловые качества государственного или муниципального служащего становились на второй план. В таком хаосе несложно представить, как на государственные должности порой назначались граждане из коммерческой среды или еще хуже из криминальной.

К счастью со временем к отбору кадров начали относиться более трепетно. Стали появляться механизмы отбора граждан при поступлении на государственную или муниципальную службу. Теперь кандидаты на замещение вакантных должностей представляют справки о доходах, проходят психологические тестирования, а на некоторые должности психофизиологические тесты на полиграфе, однако, как показывает практика, бывшего генерал-майора юстиции Дениса Никандрова, занимавшего до июля 2016 года должность первого заместителя руководителя Главного следственного управления СК РФ по Москве,

подобные тесты от коррупции не уберегли. И подобные примеры не единичны.

5. Слабость гражданского общества. Недоверие граждан к институтам власти.

Существует одно универсальное объяснение всех неудач в России, начиная от уровня поселения и заканчивая уровнем федерации – коррупция.

Коррупция в России – это действия членов нашего же общества, возможно даже гражданского, позволяющая им добиваться своих целей вопреки установленным государством правилам, запретам, и использующая для этого государственных служащих для удовлетворения своих потребностей. И, поскольку коррупция это благо двусторонне, то и государственные служащие не прочь воспользоваться своим служебным положением для удовлетворения потребностей, как личных, так и своих родственников, своих знакомых, знакомых знакомых и так далее.

Государство пытается нейтрализовать коррупцию. Для этого оно создает разного рода организации, которые должны с ней бороться, начиная от правоохранительных органов, заканчивая некоммерческими организациями. Создаются и организации гражданского общества. В современной России гражданское общество, которое по своему назначению должно быть институтом общественного контроля за органами государственной власти, должно обеспечивать взаимодействие между государством и обществом, находится лишь на стадии развития, при этом развитие проходит с большими трудностями. Государство ежегодно выделяет сотни миллионов рублей на поддержку организаций гражданского общества, но данное финансирование не приносит никакого положительного результата. Более того, по данным опроса ВЦИОМ от 14 августа 2014 г., 40% опрошенных полагают, что деятельность общественных организаций никак не влияет на жизнь большинства граждан, а 34% опрошенных склонны

думать, что общественные организации не нужны вообще<sup>1</sup>. Получается своего рода «сливание денег в трубу». Но проблема не только в бессмысленном сжигании государственных средств.

Борясь с коррупцией, государство, по сути, борется с обществом, поскольку каждый взяточник является членом общества. И наоборот, поддерживая организации, являющиеся частью гражданского общества, государство плодит коррупцию. Получается замкнутый круг.

Кроме того, согласно данным аналитической организации «Левада-Центр» уровень доверия граждан низок не только к общественным организациям, созданным для развития гражданского общества в РФ, но и к самим органам государственной власти. Так рейтинг Правительства РФ оказался самым низким за последние пять лет и составил 26%, доверие к Госдуме рухнуло за год с 40 до 22%. Больше других россияне доверяют президенту, но и его рейтинг упал – с 80 до 74%. Уровень доверия региональным и местным властям еще ниже – 23% и 22% соответственно. Не лучше обстоят дела у других институтов. Так, прокуратуре и правоохранительным органам доверяют по 24% респондентов, а судам и того меньше – 22%<sup>2</sup>.

С одной стороны, такой низкий рейтинг доверия к институтам государственной власти является скорее одним из последствий коррупции. В то же время, при таком низком уровне доверия крайне снижена активность гражданского общества, вследствие чего возможен рост коррупционных элементов.

#### 6. Нравственная деградация российского общества.

Это вызвано тем, что деньги стали ценностью массового сознания. А что такое деньги в контексте коррупции? Это один из главных мотивационных факторов поведения человека. В нынешнем обществе твердо

---

<sup>1</sup> Нужны ли нашему обществу общественные организации? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ: Пресс-выпуск № 2647 от 14.08.2014. Режим доступа: URL:<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=743> (дата обращения: 25.11.2018).

<sup>2</sup> Доверие к властным институтам после выборов снизилось [Электронный ресурс] // Аналитический центр «Левада-Центр». Режим доступа: URL:<https://www.levada.ru/2016/10/14/doverie-k-vlastnym-institutam-posle-vyborov-snizilos/> (дата обращения: 25.11.2018).

закрепилось мнение, что за деньги можно решить почти любую проблему. Пока это мнение не будет искоренено, о снижении уровня коррупции говорить не придется.

#### 7. Низкий морально-этический уровень российского чиновника.

В своем большинстве нынешние государственные служащие не отличаются отзывчивостью к нуждам обратившихся к ним граждан. Часть государственных служащих и вовсе ориентирована лишь на минимальное выполнение возложенных на них обязанностей.

#### 8. Сравнительно низкая заработная плата российского чиновника.

Разумеется, к данному тезису не относятся государственные служащие, находящиеся на правоохранительной службе. Денежное довольствие данной категории государственных служащих уже достаточно продолжительное время находится на весьма достойном уровне. В свою очередь страдают государственные гражданские служащие, чей уровень заработной платы остается весьма низким. Для предупреждения коррупции, например, в Сингапуре, стране, которая еще не так давно считалась страной «третьего мира», правительство ежегодно пересматривает должностные оклады, которые составляют 80% среднего дохода бизнесменов аналогичного уровня.

#### 9. Лоббирование коррупции со стороны властных структур.

Поскольку коррупция является достаточно прибыльным делом, то многие коррумпированные чиновники, как говорится, не пытаются «рубить сук, на котором сидят». Так, в 2015 г. был задержан начальник ГУЭБиПК МВД генерал-лейтенант полиции Денис Сугробов для которого борьба с коррупцией была основной задачей на службе. В обвинении, предъявленном Сугробову, насчитывается 21 эпизод преступной деятельности по трем статьям УК РФ – «организация преступного сообщества», «превышение должностных полномочий» и «провокация взятки»<sup>1</sup>. И такие ситуации не

---

<sup>1</sup> Сделано в России: 10 громких дел о коррупции уходящего года [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://www.tvc.ru/news/show/id/82376> (дата обращения: 25.11.2018).

редкость. Весьма часто те, кто должен бороться с коррупцией по своей служебной деятельности оказывается именно по другую сторону баррикад.

#### 10. Избыточный аппарат чиновников.

Так, на 2017 год в России на 10 тысяч граждан приходилось 102 чиновника<sup>1</sup>. При этом, по данным аналитического портала «Гуманитарные технологии», Россия в рейтинге качества государственного управления в 2016 году заняла 120-ое место из 210 стран участников, набрав 43.06 балла, в то же время США, обладающие примерно таким же количеством чиновников, но с населением 323.1 млн. человек, против 144.3 млн. человек в России, набрали в рейтинге 90.91 баллов<sup>2</sup>. Данные показатели свидетельствуют о том, что количество чиновников в России на душу населения является избыточным, а рейтинг эффективности крайне низким. Избыточное количество чиновников с низким уровнем эффективности ведет к избыточному расходованию бюджетных средств и росту коррупции.

Данные социологических опросов показывают, что общество большое внимание уделяет проблеме коррупции в России, считая ее угрозой национальной безопасности.

За основу были взяты два опроса, проведенные в 2017 г. Первый опрос проведен фондом «Общественное мнение». В ходе опроса опрошено 1,5 тыс. респондентов от 18 лет и старше в 100 населенных пунктах 43 субъектов РФ. Погрешность результатов составила 3,6%. Второй опрос проведен аналитическим центром «Левада-Центр», по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1630 человек в возрасте 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах, от общего числа опрошенных вместе с данными предыдущих опросов. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4%.

---

<sup>1</sup> Соколов А., Терентьев И. Сколько в России чиновников и много ли они зарабатывают [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<https://www.rbc.ru/economics/15/10/2017/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2> (дата обращения: 25.11.2018).

<sup>2</sup> Качество государственного управления [Электронный ресурс] // Аналитический портал «Гуманитарные технологии». Режим доступа: URL:<http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info#russia> (дата обращения: 25.11.2018).

Так, согласно первому опросу большинство россиян – 66%, считают, что уровень коррупции в России находится на высоком уровне. Каждый пятый россиянин – 22%, оценивает уровень коррупции как средний, и только 2% россиян считают его низким<sup>1</sup>.

Более тревожным оказалось мнение 51% россиян, согласно которому каждый человек, если ему предложат, будет брать взятки. В масштабах страны это выглядит воистину пугающим. Такое мнение свидетельствует о том, что каждый второй гражданин относится к коррупции как к нормальному явлению российской действительности и допускает свое либо чужое участие в коррупционных схемах. Наше общество привыкло к коррупции, к взяткам, это неотъемлемые элементы жизни.

Не менее интересно общество ответило на вопрос об осуждении тех, кто дает и берет взятки. Так, согласно опросу, 61% граждан осуждает тех, кто берет взятки, но в то же время, 42% россиян относится с пониманием к тем, кто эти взятки дает. При этом любопытно, что согласно опросу только 23% респондентов сами давали взятку должностному лицу, большинство – 72% сказали, что никогда этого не делали.

Вероятно, это означает, что основная коррупционная деятельность проходит на среднем и высоком чиновничьем уровне – люди об этом знают и считают уровень коррупции высоким, хотя кто-то персонально с ней и не сталкивался.

Согласно второму опросу, проведенному аналитическим центром «Левада-Центр», десятку наиболее коррумпированных органов/лиц составили:

1. Сотрудники ГИБДД;
2. Сотрудники полиции;
3. Таможенные служащие;
4. Региональные и местные чиновники;

---

<sup>1</sup> Коррупция и взяточничество в России. Какова динамика уровня коррупции в стране? Как относятся к взяточникам? [Электронный ресурс] // Фонд «Общественное мнение», 16 января 2015 г. Режим доступа: URL:<http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912> (дата обращения: 25.11.2018).

5. Мэры, а также депутаты законодательных органов субъектов РФ, депутаты представительных органов муниципальных образований;
6. Депутаты Государственной Думы РФ;
7. Губернаторы;
8. Судьи;
9. Чиновники федеральных министерств и ведомств;
10. Ректоры высших учебных заведений.

Наиболее подверженными коррупции являются следующие сферы:

1. лицензирование и регистрация предпринимательской (банковской) деятельности;
2. выдача разрешений на размещение и проведение банковских операций с бюджетными средствами федерального, регионального и местного уровней;
3. получение государственных целевых кредитов;
4. проведение конкурсов на получение государственных заказов, участие в программах, научных исследованиях;
5. получение экспортных квот;
6. таможенное оформление импортных товаров;
7. строительство, а также ремонт за счет бюджетных средств;
8. назначение на должности; возбуждение и прекращение уголовных дел, направление на дополнительное расследование;
9. контроль за безопасностью дорожного движения;
10. работа паспортных столов, миграционных служб, разрешительных систем;
11. поступление в вузы, престижные общеобразовательные школы;
12. формирование избирательных списков<sup>1</sup>.

Но это мнение общества. А официальные данные МВД России озвучил министр МВД Колокольников.

---

<sup>1</sup> Коррупция в системе государственной власти [Электронный ресурс] // Аналитический центр «Левада-Центр», 18.11.2014. Режим доступа: URL:<https://www.levada.ru/2014/11/18/korrupsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/> (дата обращения: 25.11.2018).

Так, руководитель администрации президента Антон Вайно провел заседание президиума совета по противодействию коррупции. Не нем глава МВД РФ Владимир Колокольцев назвал наиболее коррумпированные сферы. По словам Колокольцева, «наиболее подвержены криминальным посягательствам сфера закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, строительство (в том числе жилищное), а также содержание автомобильных дорог, здравоохранение, образование, наука и культура»<sup>1</sup>.

При проведении социологических опросов в российском обществе на вопрос, почему в обществе существует коррупция, россияне ответили следующим образом. Почти каждый второй из числа опрошенных отмечает, что отсутствие общественного контроля над действиями чиновника является одной из основных причин существования коррупции – 54%. Вторая группа ответов респондентов связана с проблемой нравственности в обществе вообще и чиновников, в частности. Так, 52% опрошенных отметили в качестве причины появления коррупции низкий нравственный уровень чиновников. Третья группа ответов связана с такими факторами, как несогласованность и противоречивость антикоррупционного законодательства – 51,8%<sup>2</sup>.

Таким образом, общество считает, что главными причинами коррупции в России являются отсутствие общественного контроля, низкий уровень нравственности в обществе и слабость антикоррупционного законодательства.

---

<sup>1</sup> Юдинская А. Колокольцев назвал самые коррумпированные сферы в России [Электронный ресурс] // РБК, 05 октября 2016. Режим доступа: URL:<https://www.rbc.ru/politics/05/10/2016/57f4ddb39a79471c1a6fc13d> (дата обращения: 25.11.2018).

<sup>2</sup> Коррупция в системе государственной власти [Электронный ресурс] // Аналитический центр «Левада-Центр», 18.11.2014. Режим доступа: URL:<https://www.levada.ru/2014/11/18/korrupsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/> (дата обращения: 25.11.2018).



## **2.2. Латентность, как одна из главных проблем борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации**

Возможно, коррупцию было бы легче искоренить, не обладай она одним очень сильным свойством – латентностью.

В науке криминологии под латентностью преступности понимается такое свойство, при котором преступность оказывается за пределами уголовно-статистического учета, т.е. остается не зарегистрированной<sup>1</sup>.

Соответственно латентная преступность есть массив преступлений, совершенных на определенной территории, соответствующей органу учета, за определенный период времени, по тем или иным причинам не выявленных правоохранительными органами и в связи с этим надлежащим образом не поставленных на учет и не нашедших отражения в статистических сведениях о количестве зарегистрированных преступлений.

Латентная преступность может быть охарактеризована теми же количественно-качественными показателями, что и зарегистрированная преступность: состояние, структура, динамика, вред. По мнению исследователей, абсолютные показатели латентной преступности, определяющие ее состояние, в 3-5 раз превышают аналогичные показатели зарегистрированной преступности.

Традиционно выделяют три вида латентности преступности:

1. Естественная латентность. При естественной латентности факт совершения преступления известен лишь преступнику и потерпевшему, при этом потерпевший не желает сообщать правоохранительным органам о совершенном преступлении;

2. Искусственная латентность. При данном виде латентности факт совершения преступления формально обнаруживается правоохранительными органами, но не регистрируется в силу нежелания или халатного обращения;

---

<sup>1</sup> Афанасьева О.Р. Криминология: учебник и практикум для академического бакалавриата / О.Р. Афанасьева, М.В. Гончарова, В.И. Шиян. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 57.

3. Пограничная латентность. Данный вид латентности представляет собой совокупность преступлений, образованную вследствие ошибочной или преднамеренно неправильной квалификации более тяжкого преступления, как менее тяжкого.

Латентность является характерной чертой коррупционной преступности. Специалисты оценивают размер выявленных случаев взяточничества по отношению к их фактическому уровню в пределах от 0,1 до 2%<sup>1</sup>.

Высокий уровень латентности коррупционных преступлений объясняется следующими факторами. Так, в большинстве случаев совершения таких преступлений отсутствуют потерпевшие в физическом смысле слова, которым непосредственно причиняется вред, и которые заинтересованы в том, чтобы преступник был наказан. Соответственно, отсутствие в большинстве случаев потерпевших приводит к тому, что о совершении коррупционного преступления в правоохранительные органы не сообщается.

При указанных обстоятельствах, главным источником, позволяющим узнать о совершении коррупционного преступления, являются результаты оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов. Между тем, получение оперативно-розыскной информации осложняется тем, что, как уже говорилось неоднократно ранее, при совершении коррупционного преступления как лицо, дающее взятку, так и лицо, берущее взятку, заинтересованы в такой «сделке», поскольку в результате ее совершения они получают выгоду и утаивают ее под страхом уголовного наказания. Коррупция это всегда взаимовыгодный обмен.

Таким образом, латентность коррупционных преступлений представляет реальную угрозу национальной безопасности и интересам государства. Это характерное свойство коррупции очень усложняет борьбу с

---

<sup>1</sup> Пудаков Е.Р. Криминология коррупции в государственной службе: монография. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2017. С. 55.

данным явлением. В целях минимизации данного явления необходимо проводить системную работу с населением, которая должна включать в себя целенаправленную пропаганду, направленную на дискредитацию коррупции, как явления. Кроме того, необходимо проводить анкетирование населения с целью выявления фактов совершения преступлений коррупционной направленности, результаты которых необходимо передавать в правоохранительные органы с целью последующей проверки. Несмотря на все сложности, по мнению Л.Д. Бобровой, положительным фактором является введение законодателем примечания к ст. 291 УК РФ, позволяющее освобождать от уголовной ответственности лицо, которое хоть и дало взятку, но сообщило об этом в правоохранительные органы, либо активно способствовало раскрытию данного преступления<sup>1</sup>.

Между тем, весь положительный эффект данного примечания сводится к минимуму по следующим причинам. Как уже говорилось ранее, наше общество не доверяет правоохранительным органам и судам, считая их коррумпированными. А теперь представим следующую ситуацию, когда у простого гражданина в небольшом городе N вымогает взятку высокопоставленный чиновник. Как должен поступить честный гражданин? Естественно он должен сообщить о данном факте в правоохранительные органы. Но именно в этот момент, стоя перед выбором, дать взятку или сообщить в правоохранительные органы, гражданин вспоминает про уровень доверия к сотрудникам полиции, к нашему суду, вспоминает про «громкие уголовные дела», где субъекты, укравшие миллионы во время следствия находились под домашним арестом, а через некоторое время после назначения наказания освобождались условно-досрочно. Честный гражданин понимает, что будет обращаться с заявлением о коррупции в коррумпированный орган. Также гражданин понимает, что коррупционер, который вымогает у него взятку, обладает административным ресурсом,

---

<sup>1</sup> Боброва Л.Д. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // В сборнике: Дорожно-транспортный комплекс: состояние, проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов XVII Республиканской технической научно-практической конференции. Чебоксары, 2018. С. 55.

обладает властными полномочиями, связями. Как же поступить гражданину после осознания вышеуказанных обстоятельств? Да никогда в жизни он не сообщит о коррупции в правоохранительные органы. В этом вся суть проблемы коррупции. Гражданин должен сообщить о коррупции в коррумпированную структуру, которая помимо прочего еще не вызывает доверия, и которая создана для борьбы с коррупцией. Это замкнутый круг, и чтобы разорвать его потребуются не один и не два года. И это не проблема одного маленького города, это проблема всей России.

### **ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИОННОМУ ПОВЕДЕНИЮ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **3.1. Юридическая ответственность государственных служащих Российской Федерации за коррупционные правонарушения**

Количество регистрируемых фактов совершения коррупционных правонарушений свидетельствует о том, что меры, которые заложены в действующее антикоррупционное законодательство, призванные пресекать коррупционное поведение государственных служащих, работают не в полной мере или не работают вовсе. И в данном случае нет лучшей меры, чем страх понести жесткое и справедливое наказание. А значит, речь следует вести все же об ответственности для государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений, поскольку именно страх наказания является единственным сдерживающим фактором.

Традиционно под юридической ответственностью понимается мера государственного принуждения, применяемая к виновному лицу, совершившему противоправное деяние, и влекущая для него неблагоприятные последствия.

С точки зрения природы юридической ответственности, то ей подлежат лица, виновные в совершении противоправного деяния, а в данном случае коррупционного правонарушения.

В действующем законодательстве Российской Федерации в целом, и в частности, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», не содержится как такового определения «коррупционного правонарушения».

Тем не менее, статья 13 указанного закона определяет, что коррупционное правонарушение – это деяние, обладающее признаками коррупции, за которое действующими правовыми актами предусмотрена

гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Таким образом, в основу определения коррупционного правонарушения главным и единственным существующим критерием дифференциации коррупционных правонарушений положен вид ответственности, установленной за их совершение.

Соответственно, основываясь на видах юридической ответственности, установленных за совершение такого противоправного поступка, как коррупционное правонарушение, можно выделить четыре вида коррупционных правонарушений: административные коррупционные правонарушения, коррупционные преступления, гражданско-правовые коррупционные деликты и дисциплинарные коррупционные проступки<sup>1</sup>.

Гражданско-правовые коррупционные правонарушения – это обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, предусмотренных главой 32 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных главой 39 того же Кодекса.

Дисциплинарные коррупционные правонарушения – это проступки, обладающие признаками коррупции, за которые установлена дисциплинарная ответственность, и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями.

Административные коррупционные правонарушения – обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность.

Коррупционные преступления – виновно совершенные общественно опасные деяния, предусмотренные соответствующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации, содержащие признаки коррупции.

---

<sup>1</sup> Основы законодательства об антикоррупционной политике : Модельный закон, принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/law/ref/ju\\_dict/word/korruptcionnoe\\_pravonarushenie/](https://www.consultant.ru/law/ref/ju_dict/word/korruptcionnoe_pravonarushenie/) (дата обращения: 17.12.2018).

Исходя из легального определения коррупционного правонарушения, содержащегося в статье 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», существуют следующие виды ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений:

1. Дисциплинарная ответственность государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений.

Традиционно под дисциплинарной ответственностью понимается обязанность работника, совершившего виновное противоправное деяние понести взыскание, предусмотренное нормами трудового права.

В научной литературе высказывается справедливое мнение об отсутствии в действующем законодательстве четко обозначенного перечня коррупционных дисциплинарных проступков<sup>1</sup>, с которым нельзя не согласиться.

Согласно позиции М.Б. Добробабы, дисциплинарные коррупционные проступки обычно проявляются в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание<sup>2</sup>. Более того, можно сделать вывод о том, что дисциплинарные коррупционные проступки являются видом дисциплинарных проступков и непосредственно связаны с неисполнением обязанностей, установленных, например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 11. ч. 1 ст. 15, п. 10 ч. 1 ст. 16), согласно которым, государственный гражданский служащий обязан соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, исполнять обязанности и не нарушать запреты, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции».

---

<sup>1</sup> Кудашкин А.В. Противодействие коррупции в военной организации государства: Монография / Под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2012. С. 63.

<sup>2</sup> Добробаба М.Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 637.

Исходя из позиции М.Б. Добробабы, единственным основанием дисциплинарной ответственности государственных служащих является совершение ими дисциплинарного проступка, а коррупционные проступки, в свою очередь, по ее мнению, не могут рассматриваться как самостоятельное основание дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Аналогичной позиции придерживается С.М. Зубарев, который соотносит дисциплинарные и коррупционные проступки «как общее и частное»<sup>1</sup>. Н.А. Колоколов строго придерживается мнения, что дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный, является единственным основанием дисциплинарной ответственности<sup>2</sup>.

Между тем, существуют иные позиции относительно данного вопроса. Так, И.В. Бараненкова отмечает, что «...процедура привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения за годы развития и совершенствования антикоррупционного законодательства сформировалась уже в самостоятельное производство»<sup>3</sup>.

Действительно, в поддержку данной точки зрения можно привести такие факты, как наличие оснований для возбуждения производства по коррупционным проступкам. Кроме того, строго регламентирована процедура проверки совершения коррупционного проступка, определен порядок принятия решения о применении дисциплинарных взысканий.

Данной точки зрения придерживаются Ю.Н. Туганов и С.И. Журавлев. Они полагают, что ответственность государственного служащего за совершение коррупционного правонарушения не является дисциплинарной ответственностью, поскольку установлена иными нормативно-правовыми актами, а не Трудовым кодексом.

---

<sup>1</sup> Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 38.

<sup>2</sup> Колоколов Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих через призму судебной практики (материально-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 41.

<sup>3</sup> Бараненкова И.В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 7. С. 33.



Так, Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев отмечают, что руководитель, привлекающий сотрудника-государственного гражданского служащего к ответственности за проступки коррупционной направленности, применяет не дисциплинарное взыскание, как, например «увольнение с гражданской службы», а взыскание за коррупционное правонарушение в порядке, установленном ст.ст. 59.1, 59.2, 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», например, «увольнение в связи с утратой доверия»<sup>1</sup>.

Нельзя однозначно сказать, что кто-либо из авторов прав или неправ. Все изложенные точки зрения имеют право на существование. Справедливости ради, следует отметить, что действительно, в настоящее время в рамках дисциплинарной ответственности формируется самостоятельное производство по привлечению государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных проступков.

Относительно мер дисциплинарной ответственности государственных служащих за совершение коррупционных проступков, следует сказать, что Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», равно как и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1, Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», содержат в себе следующие виды дисциплинарных взысканий за коррупционные проступки:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение в связи с утратой доверия.

---

<sup>1</sup> Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 58.

При этом установлено, что первые три дисциплинарных взыскания применяются за несоблюдение служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25 декабря 2008 года 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Четвертое же дисциплинарное взыскание, именуемое увольнением в связи с утратой доверия, применяется к государственному служащему в шести случаях:

1) непринятия служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

6) нарушения служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Казалось бы, данные проступки не носят как таковой общественной опасности, кажутся ничтожными, но влекут за собой увольнение в связи с утратой доверия. Так, увольнение госслужащего по данному основанию в большинстве случаев навсегда ставит крест на карьере и делает в дальнейшем невозможным возврат на государственную службу.

Представляется, что данная мера наказания несоизмерима с самим деянием и во много раз его превосходит по жесткости.

2. Гражданско-правовая ответственность государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений.

Под гражданско-правовой ответственностью понимается форма государственного принуждения, в ходе которой к лицу, совершившему гражданско-правовой деликт применяются неблагоприятные меры имущественного характера с целью восстановления нарушенных прав и стимулирования нормальных экономических отношений участников гражданского оборота.

Исходя из определения можно выделить особенности данного вида юридической ответственности:

1. Гражданско-правовая ответственность носит, как правило, имущественный характер, то есть лицо, совершившее гражданско-правовой деликт, отвечает своим имуществом;

2. Данный вид ответственности носит компенсационный характер, т.е. имеет своей целью восстановление нарушенных прав потерпевшей стороны;

3. Гражданско-правовая ответственность всегда соответствует размеру причиненного вреда;

4. Субъекты гражданских правоотношений равны, соответственно данное равенство соблюдается и при применении мер гражданско-правовой ответственности.

Согласно статье 13 Федерального закона от 19.12.2008 № 273 «О противодействии коррупции» за совершение коррупционных

правонарушений несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

В соответствии со статьей 14 данного закона установлено, что в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

Гражданско-правовая ответственность как мера ответственности за коррупционное правонарушение, предусмотрена нормами ГК РФ и наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим обязанностей, что связано с нарушением субъективных гражданских прав другого лица и причинением ему вреда, при наличии признаков коррупции.

В свою очередь вред, причиненный государственным служащим, совершившим коррупционное правонарушение, подлежит возмещению в полном объеме.

При этом, согласно положениям ст.ст. 16, 1069 ГК, убытки (вред), причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны

Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. То есть, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование несут ответственность за вред, причиненный служащими.

Между тем, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, возместив вред, причиненный служащим, имеет право, предусмотренное ст. 1081 ГК РФ, заключающееся в предъявлении к данному служащему обратного требования (регресса) в размере выплаченного возмещения.

Согласно позиции О.Е. Блиновой и И.Н. Пустоваловой, гражданско-правовая ответственность для государственного служащего, совершившего коррупционное правонарушение, связана с презумпцией, что, нарушив установленные государством ограничения и незаконно получив коррупционные доходы, государственный (муниципальный) служащий причинил ущерб государству, оцениваемый в имущественном выражении и рассчитываемый пропорционально стоимости коррупционных доходов<sup>1</sup>.

Что касается проблемных моментов противодействия коррупции и гражданско-правовой ответственности, то следует обратить внимание на такой институт гражданского права как институт дарения.

Согласно статье 575 ГК РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Это так называемое исключение из общего правила, содержащееся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской

---

<sup>1</sup> Блинова Е.О., Пустовалова И.Н. Гражданско-правовые меры предупреждения коррупции // Современные наукоемкие технологии. 2013. № 6. С. 139.

Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ и Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ, которое запрещает государственному или муниципальному служащему получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

Данный запрет связан с тем, что государственный или муниципальный служащий, получая от физического или юридического лица подарок, впоследствии может оказать предпочтение при выполнении возложенных на него обязанностей.

Между тем, на практике появляется ряд проблем, связанных с дарением госслужащим подарков, стоимость которых не превышает 3000 рублей и не связана с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей.

Так, порой на первый взгляд сложно определить реальную стоимость подарка. Да, законодательно установлено, что подарок, стоимость которого подтверждается документами и превышает 3000 рублей, либо стоимость которого чиновнику неизвестна, последний обязан передать в государственную или муниципальную собственность. Но что будет, если госслужащий примет подарок, стоимость которого по его оценке составит менее 3000 рублей, а в реальности окажется более? Наступит та самая дисциплинарная ответственность.

В целом же, такой подход представляется в корне неверным. Нельзя давать государственному служащему повод для соблазна. В рамках коррупции, где каждая из сторон является заинтересованной, позволение государственному служащему получать подарки стоимостью менее 3000 рублей неизбежно приведет к коррупции в большем масштабе. Даже приписка о том, что подарок не должен быть связан с должностью служащего или исполнением последним его должностных обязанностей

также выглядит крайне неубедительной. Повторюсь, что коррупция обладает высочайшей латентностью. Если к коррупционеру-чиновнику придет гражданин-взятодатель, то это неизбежно приведет к коррупции, о которой никто и не узнает.

Для эффективной борьбы с коррупцией в стране, занимающей 138 место по уровню восприятия коррупции, должно быть четкое и ясное понимание, что не допускаются любые сделки, прямо или косвенно направленные на вознаграждение государственных служащих за действия, входящие в круг их служебных обязанностей либо за «общее содействие по службе», независимо от их размера.

В целом же, гражданско-правовая ответственность, на мой взгляд, не является эффективным механизмом борьбы с коррупцией в системе государственной службы РФ. Хотя она согласуется с положением ст. 35 «Компенсация ущерба» Конвенции ООН против коррупции, принятой резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, предусматривающим, что каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с принципами его внутреннего законодательства, для обеспечения того, чтобы юридические или физические лица, которые понесли ущерб в результате какого-либо коррупционного деяния, имели право возбудить производство в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации<sup>1</sup>.

3. Административная ответственность государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений.

В юриспруденции под административной ответственностью понимается мера государственного принуждения, применяемая к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, и обязывающая его претерпеть неблагоприятные последствия.

---

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. октябрь 2006 г. № 10.

Административная ответственность, помимо общих черт, присущих любой юридической ответственности, характеризуется следующими специфическими особенностями:

а) Особый порядок привлечения к административной ответственности.

Значительную часть дел об административных правонарушениях возбуждают должностные лица органов исполнительной власти, которые впоследствии назначают виновному лицу административное наказание, т.е. во внесудебном порядке.

б) Меньшая степень общественной опасности административных правонарушений.

Сами по себе административные правонарушения не несут за собой такой общественной опасности, как уголовные преступления. В связи с этим, административная ответственность за такие правонарушения имеет менее жесткий характер, нежели за совершение уголовного преступления.

Следует отметить, что согласно ст. 3.5 КоАП РФ, максимальный размер административного штрафа в настоящее время по ряду правонарушений достигает 60 миллионов рублей, в то время, как максимальный размер уголовного штрафа, согласно ст. 46 УК РФ, составляет 500 миллионов рублей, что свидетельствует о соответствии наказания совершенному деянию.

в) Отсутствие института судимости.

В отличие от уголовной ответственности, административная ответственность не влечет за собой такое неблагоприятное последствие как судимость. Да, лицо, совершившее административное правонарушение считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения наказания, при этом негативных явлений для данного лица не возникает;

г) Расширенный состав субъектов административного правонарушения.



Особенностью института административной ответственности является расширенный состав субъектов административного правонарушения. Так, виновным в совершении административного правонарушения наряду с физическими лицами, должностными лицами, могут быть юридические лица, которые подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств;

д) Законодательство об административных правонарушениях находится в совместном ведении РФ и ее субъектов.

В отличие от уголовного законодательства, которое состоит только из Уголовного кодекса РФ, административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и состоит из кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Действующий Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации содержит целый перечень составов, относящихся к категории коррупционных правонарушений.

Очень важно, что своевременное выявление и пресечение таких правонарушений способствует оздоровлению России от коррупции, в том числе от коррупционных преступлений, ведь эффективная борьба включает в себя и борьбу с такими, казалось бы, незначительными коррупционными правонарушениями, и позволяет снизить общепринятое мнение о вседозволенности коррупции. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что качественная работа по противодействию коррупционным правонарушениям образует составную часть общей комплексной политики государства по профилактике коррупционной преступности.

Итак, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации содержит в себе свыше 20 составов административных правонарушений коррупционной направленности.

К таковым относятся:

1. Правонарушениях, связанных с процедурами проведения выборов и референдумов (статьи 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 и 5.52 КоАП РФ): объективная сторона данных правонарушений выражается: во вмешательство в работу избирательной комиссии, в подкупе избирателей, в непредоставлении сведений о поступлении и расходовании средств на подготовку и проведение выборов, в нарушении при финансировании или материальной поддержке избирательной комиссии, при выделении площадей для размещения агитационных материалов и т.п.

2. Правонарушения в области осуществления государственных заказов и государственных закупок, выполнения работ и оказания услуг для государственных или муниципальных нужд. Ответственность предусмотрена статьями 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32 КоАП РФ. Объективная сторона правонарушений выражается в нарушении сроков опубликования или неопубликования информации о заказе, в необоснованном отказе в допуске к участию в аукционе, во включении в конкурсную документацию указания на товарные знаки или наименование производителя и прочие, в разглашении сведений об участнике размещения заказа до подведения результатов аукциона.

3. Правонарушением коррупционного характера также является ограничение конкуренции органами государственной власти или органами местного самоуправления (статья 14.9 КоАП РФ), то есть действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или

устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности.

4. Правонарушения коррупционного характера в области финансов, налогов и сборов. К таковым правонарушениям относятся, в частности, нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (статья 15.14 КоАП РФ).

5. Кроме того, к правонарушениям коррупционной направленности относятся правонарушения, предусмотренные ст. 14.35 КоАП РФ, – нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности, а также правонарушения, объективная сторона которых выражается в незаконном использовании служебной (инсайдерской) информации на рынке ценных бумаг в личных целях для получения выгоды (статьи 15.19, 15.21, 15.35 КоАП РФ).

6. Также к коррупционным правонарушениям относится правонарушение, предусмотрено ст. 19.28 КоАП РФ, согласно которой запрещено незаконное вознаграждение от имени юридического лица .

7. К очень распространенным относится правонарушение, закрепленное в ст. 19.29 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего или бывшего государственного служащего. Так, многие работодатели забывают или попросту не знают о своей обязанности уведомить в десятидневный срок работодателя бывшего госслужащего о заключении с бывшим госслужащим трудового договора. Именно такое незнание приводит к возбуждению в отношении данного работодателя дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.29 КоАП РФ.

Наказания за совершение данных правонарушений колеблются от штрафа до дисквалификации.

Все вышеуказанные составы относятся к числу коррупционных достаточно условно. Разумеется, что при отнесении того или иного правонарушения к числу коррупционных необходимо учитывать, что коррупционными являются лишь те, которые обусловлены корыстной мотивацией, т.е. связаны с получением имущественных благ или преимуществ, и непосредственно возникают в связи с использованием лицом своего должностного или служебного положения.

В этой связи возникает мнение, что действующий Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации подлежит некому изменению, а именно выделению в отдельную главу всех коррупционных правонарушений. Данное изменение упростит и без того переполненный кодекс в использовании.

Вместе с тем нельзя исключить вероятность того, что, помимо предложенных составов, существуют и другие правонарушения, содержащие коррупционную составляющую<sup>1</sup>.

Большинство специалистов к административным правонарушениям коррупционной направленности относят правонарушения, «содержащие в качестве самого деяния либо квалифицирующего признака указание на использование лицом своего служебного положения либо должностных полномочий»<sup>2</sup>. Между тем, как уже говорилось, не каждое использование лицом своего служебного положения указывает на наличие в действиях данного лица коррупции. Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующий вывод. В настоящий момент Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации содержит в себе обширный перечень противоправных деяний, отнесенных к числу коррупционных правонарушений. Успешное выявление и пресечение правоохранительными

---

<sup>1</sup> Деятельность прокуроров по привлечению к ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения: пособие / Авт. кол. под рук. С.К. Илия. М.: Акад. Генеральной прокуратуры РФ, 2013. С. 42.

<sup>2</sup> Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5 (89). С. 465.

органами таких правонарушений будет иметь явное положительное значение в борьбе с коррупцией.

4. Уголовная ответственность государственных служащих за совершение коррупционных преступлений.

Под уголовной ответственностью понимается один из видов юридической ответственности, основным содержанием которого выступают меры, применяемые государственными органами к лицу в связи с совершением им преступления<sup>1</sup>.

Понятие «преступление» закреплено в ст. 14 УК РФ и означает виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания.

Основной особенностью преступления, в сравнении с другими правонарушениями, является большая общественная опасность, соответственно коррупционные преступления являются наиболее опасным видом коррупционных правонарушений, ведущим к причинению значительного ущерба охраняемым законом интересам.

Действующий Уголовный кодекс РФ предусматривает следующие наиболее распространенные в системе государственной службы составы преступлений коррупционной направленности:

1. Получение взятки.

Уголовным кодексом РФ получение взятки рассматривается, как более общественно опасное деяние, нежели дача взятки.

Субъектами данного преступления являются только должностные лица, под которыми понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях,

---

<sup>1</sup> Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М., 2009. С. 744.

государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В свою очередь представитель власти – это по своей сути любой государственный или муниципальный служащий, вне зависимости от ранга, будь то чиновник областной администрации или сотрудник районной прокуратуры.

Что касается организационно-распорядительных функций, то к таковым относятся, например, руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий.

К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

Спорный вопрос вызывает предмет взятки. По мнению законодателя и высшей судебной инстанции, к предмету взятки относятся любые материальные ценности, а также услуги имущественного характера, которые подлежат денежной оценке<sup>1</sup>. Как представляется, подобное положение не способствует противодействию коррупции. Ведь в случае, если государственному служащему были оказаны услуги неимущественного

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 ; О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. сентябрь 2013. № 9.

характера, которые не являются предметом взятки, то формально коррупционное преступление не совершается и лицо не подлежит привлечению к уголовной ответственности. Денежной оценке могут подлежать только те услуги, которые имеют официальные расценки. В этой ситуации, оказание, например, услуг сексуального характера, на которые в нашей стране отсутствуют официальные расценки, не могут быть оценены в денежном выражении. При этом необязательно подобные услуги может оказывать сам взяточдатель, когда с его стороны вообще никаких финансовых затрат не происходит. Взяткодатель может приобрести услуги сексуального характера для взяточполучателя, естественно неофициально, и потратить на это некоторую денежную сумму. Однако даже в этом случае ни один эксперт не сможет дать заключение о стоимости сексуальной услуги, поскольку официальных среднерыночных цен на их оказание не существует. Получается, что законодательно допускается вполне возможное и ненаказуемое коррупционное деяние.

В связи с этим считаем целесообразным внесение изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 в части дополнения пункта 9 абзацем 6 следующего содержания: «Денежная оценка переданных в качестве предмета взятки услуг имущественного характера, оказание которых незаконно, устанавливается с учетом цен, сформированных на рынке нелегальных услуг». Это даст возможность расширить число коррупционных правонарушений, за которые виновные лица будут привлекаться к уголовной ответственности.

Объективная сторона взяточничества выражается в получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав (в том числе, когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу) за совершение

действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

Наказание же за совершение такого преступления не отличается особой жесткостью и представляет собой:

1. штраф в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо от десятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет;
2. исправительные работы на срок от одного года до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет;
3. принудительные работы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет;
4. лишение свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от десятикратной до двадцатикратной суммы взятки или без него.

Разумеется, размер наказания увеличивается с увеличением размера взятки, либо в связи с появлением дополнительных квалифицирующих признаков, таких как, например, получение взятки лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации, или получение взятки группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

В свою очередь, дача взятки – это преступление, выражающееся в незаконной передаче материальных ценностей должностному лицу, либо в предоставлении ему выгод имущественного характера, с целью совершения последним действий (бездействий), входящих в его служебные обязанности, в пользу взяткодателя или третьего лица, либо совершения незаконных



действий (бездействия) должностного лица, в том числе покровительство или попустительство по службе.

Между тем, наказание за данное преступление представляет собой

1. штраф в размере до пятисот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, или в размере от пятикратной до тридцатикратной суммы взятки;
2. исправительные работы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового;
3. принудительные работы на срок до трех лет;
4. лишение свободы на срок до двух лет со штрафом в размере от пятикратной до десятикратной суммы взятки или без него.

Аналогично с санкциями за получение взятки, санкции за дачу взятки также увеличиваются с увеличением размера взятки или в связи с появлением квалифицирующих признаков.

Стоит отметить, что ст. 291 УК РФ содержит в себе примечание, согласно которому лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо в отношении его имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило в орган, имеющий право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Таким образом, законодательно предусмотрена возможность ухода от уголовной ответственности и, соответственно, наказания, за совершение такого преступления, как дача взятки. Допустимо ли это? В случае с вымогательством взятки со стороны должностного лица, пожалуй, да. Но в других ситуациях данная норма выглядит крайне спорно.

Существует также ответственность за посредничество во взяточничестве, под которым понимается непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяточполучателя либо иное

способствование взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки.

Это очень достойная мера в борьбе с коррупцией, с учетом того, что в последние годы коррупция стала принимать все более изощренные формы.

Посредничество во взяточничестве наказывается штрафом в размере до 700 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, или от 20-кратной до 40-кратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового либо лишением свободы на срок до четырех лет со штрафом в размере 20-кратной суммы взятки (либо без него).

Относительно свежим дополнением в действующий УК РФ, введенным Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ, стало введение ответственности за мелкое взяточничество.

Данная норма предусматривает уголовную ответственность, как для лица дающего взятку, так и для лица ее берущего. Основным условием квалификации взятки как мелкой, является ее размер, не превышающий в настоящее время 10 000 рублей.

При этом законодательно установлен верхний предел для квалификации взятки в качестве мелкой, но не установлен нижний предел. Возникает справедливый вопрос, при каком размере взятки мелкое взяточничество повлечет отказ в возбуждении уголовного дела в силу малозначительности, согласно ч. 2 ст. 14 УК РФ?

Согласно одной из позиций следует, что при определении взяточничества следует обращать внимание на предмет взятки и на мотивы и цели, которые преследует взяткодатель. Если стоимость полученного в знак благодарности предмета явно малозначительна (например, букет цветов или коробка конфет) и дающий был мотивирован именно целями выражения признательности и благодарности, то следует говорить лишь о

дисциплинарном проступке, не достигающим той степени общественной опасности, которая свойственна взяточничеству<sup>1</sup>.

Разумеется, данное нововведение свидетельствует о гуманизации уголовного закона, но между тем, влечет за собой один вопрос относительно целесообразности такой гуманизации в условиях высокого уровня коррумпированности государственных структур.

Кроме того, предусмотренная данной правовой нормой ответственность абсолютно одинаковая, что для взяточдателя, что для взякополучателя, что для посредника, в то время, как классические составы (ст. 290 и ст. 291 УК РФ) имеют в себе дифференциацию наказаний, при этом деяя получение взятки более общественно-опасным деянием, чем дачу взятки. Статьей 291.2 УК РФ таких различий не установлено. Вместе с тем, как верно отмечает Б.В. Здравомыслов, получение и дача взятки представляют собой самостоятельные преступления с различной характеристикой действий, разным содержанием умысла и несовпадающими признаками субъекта<sup>2</sup>.

В связи с этим, представляется, что целесообразно на законодательном уровне осуществить пересмотр положений статьи 291.2 УК РФ в части дифференциации наказаний, применимых к взякополучателю, взякодателю и посреднику во взяточничестве.

### **3.2. Предложения по улучшению эффективности мер противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации**

Как показало исследование, эффективность мер противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации остается крайне низкой.

---

<sup>1</sup> Российское уголовное право. Общая и Особенная части: учебник. В 3 т. Т. 3 Особенная часть. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. Н.А. Лопашенко. М., 2014. С. 215.

<sup>2</sup> Здравомыслов Б.В. Квалификация взяточничества: учебное пособие. М.: МЮИ, 1991. С. 5.

Да, противодействие есть, но это скорее борьба, борьба с ее последствиями, а не с первостепенными причинами коррупции. И полагать, что такими «набегами» можно искоренить коррупцию – нелепо, как и нелепо мечтать о ее полной ликвидации. Избавиться от коррупции нельзя. Это аксиома.

В свою очередь, противодействие коррупции должно иметь системный подход, и должно быть похоже на лечение больного человека. Что-то нужно лечить, от чего-то придется отказаться, а что-то, что не поддается лечению – удалить хирургически.

Каким же должно быть противодействие коррупции?

Прежде всего, следует начать с правовых мер. Ежегодно на своих сессиях депутаты Государственной думы принимаю законы, так или иначе затрагивающие сферу противодействия коррупции. Все бы было хорошо, если бы эти законы были совершенны. Нередки случаи, когда законодатель вкладывает в издаваемые правовые акты лазейки, которые не только допускают возможность проявления коррупции, но и способствуют ее распространению. Необходимо постоянное совершенство законотворческой техники, а также усиление роли прокуратуры в части проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов. Необходимо исключить возможность коррупционного лоббирования при принятии законов в Государственной думе. Кроме того, в противодействии коррупции необходимо устранить все возможные «смягчающие обстоятельства».

Как представляется, следует изменить действующее примечание к ст. 291 УК РФ, убрав из него возможность освобождения от уголовной ответственности и уголовного наказания лицу, давшему взятку чиновнику и сообщившему впоследствии об этом в правоохранительные органы. Такое, казалось бы «позитивное посткриминальное» поведение лица, никак не способствует снижению уровня коррупции, ведет к осознанию возможности ухода от ответственности. Если лицо дает взятку, это уже преступление. Не нужно потом совещаться со своей совестью, давая себе оценку. Если лицо

отважилось на совершение преступления, то ни о каком последующем освобождении от ответственности говорить нельзя. При этом, он такой же преступник, как и лицо, берущее взятку. И, несомненно, оба они подлежат строжайшей уголовной ответственности.

Также следует отметить в рамках правовых мер борьбы с коррупцией о недопустимости применения к лицам, совершившим преступление коррупционного характера, ответственности, которая носит условный характер. Такой подход в большей степени исключит мысли в умах коррупционеров о возможности избежать сурового наказания.

Именно сурового наказания. Так, в настоящее время опыт борьбы с коррупцией в Китае показывает огромные успехи, потому что согласно китайским законам, если сумма взятки составляет более 100 тысяч юаней (около миллиона рублей), за это следует суровое наказание в виде лишения свободы от 10 лет до пожизненного с конфискацией незаконно-полученного имущества. А при наличии отягчающих обстоятельств в отношении обвиняемого в коррупции может быть применена исключительная мера наказания – смертная казнь. А потом еще и за патрон, выпущенный палачом, придет счет родственникам казненного коррупционера. Такое наказание хоть и кажется излишне суровым, но соответствует общественной опасности взяточничества. И при осуществлении противодействия коррупции неуместны ссылки на несовершенство правосудия и возможность судебных ошибок. Если приводить подобную позицию в обоснование отказа от ужесточения наказания за коррупционные преступления, то тогда нельзя лишать людей свободы даже на незначительный срок.

Также предлагается ввести полный запрет на получение государственными служащими подарков, даже самых незначительных. С учетом уровня коррупции, позволение государственным служащим принимать подарки недопустимо. Это, несомненно, способствует к распространению коррупции, но уже в больших масштабах.

Следующий инструмент в противодействии коррупции это экономические меры. Необходимо усилить контроль над собственностью государственных служащих. Это ненормально, когда чиновник имеет в собственности имущество, стоимость которого в разы превышает его заработную плату. Если чиновник не может объяснить источник финансирования сделки с таким имуществом, он, безусловно, должен быть уволен с государственной службы. В настоящий момент предусмотрена только возможность обращения имущества в доход государства, увольнение же государственного служащего (либо лица замещающего государственную должность) остается прерогативой работодателя. При этом лицо, принявшее решение об осуществлении контроля над расходами госслужащего, уполномочено вносить предложения о применении к такому лицу мер юридической ответственности в случае необходимости<sup>1</sup>. Представляется, что подобное усмотрение необходимо устранить путем исключения слов «в случае необходимости» из пункта 2 части 3 статьи 13 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Из политических мер противодействия коррупции следует отметить следующие. Как предлагалось в мерах правовых, необходимо ликвидировать возможность лоббирования коррупционных интересов в Государственной думе. Но сделать это в настоящее время невозможно, ввиду отсутствия института отзыва депутатов Государственной думы. Проект Федерального закона, предусматривающего такую меру, так и остался проектом. Когда депутат будет осознавать свою ответственность при принятии тех или иных решений при голосовании за тот или иной законопроект, только тогда Государственной думой будут приниматься адекватные законы.

Также необходимы и управленческие меры. В рамках этих мер, заработная плата государственных служащих должна быть повышена до

---

<sup>1</sup> О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. 10 декабря 2012 г. № 50 (часть IV). ст. 6953

такого уровня, чтобы сделать государственную службу престижной и свести к минимуму желание брать взятки. Это не гарантирует от того, что государственные служащие перестанут брать взятки, да и где взять деньги бюджету на повышение этих зарплат? В настоящее время все коррупционные доходы государственных служащих находятся в сфере теневой экономики. Повышая заработную плату государственному служащему, государство подталкивает нечистого на руку чиновника выйти из тени. Ведь ему больше не нужно брать взятки, если у него есть достойный официальный заработок. Разумеется, речь идет скорее о тех госслужащих, чей уровень заработной платы колеблется в пределах до 35 тысяч рублей. Именно данная категория госслужащих, на мой взгляд, подвержена коррупции. При этом размер взяток, как правило, составляет не более 10 тысяч рублей.

Более того, рост заработной платы приведет к повышению покупательской способности, а, следовательно, будет способствовать росту экономики.

Большую роль в борьбе с коррупцией также играет внедрение информационных технологий. Так, с появлением электронного портала gosuslugi.ru у граждан появилась возможность получать государственные услуги, практически не выходя из дома, начиная от оплаты штрафа и заканчивая записью ребенка в детский сад.

Кроме того, у граждан появилась возможность подавать обращения в государственные органы в электронной форме, что исключает возможность игнорирования обращений недобросовестными государственными служащими. Внедрение информационных технологий в государственное управление также повышает уровень прозрачности и открытости органов государственной власти, ведет к увеличению степени общественного контроля<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Трофимчук С.А., Терехин М.А. Противодействие коррупции в сфере государственной службы // Colloquium-journal. 2018. № 10-3 (21). С. 71.

Но, безусловно, все противодействие не может быть направлено лишь в отношении государственных служащих. Немалую роль в коррупции играет и вторая сторона – взяткодатель.

Так, для граждан предлагается комплекс мер нравственного и морального плана. В рамках данного комплекса необходимо доведение до широких масс населения степень общественной опасности коррупционных правонарушений, проведение агитационных мероприятий, в том числе вывешивание антикоррупционных баннеров, наподобие тех, которые были вывешены в борьбе с наркотиками («Сообща, где торгуют смертью»). Работа с населением должна вестись повсеместно, в том числе и в школах. Детям с подросткового возраста необходимо объяснять, что коррупция наносит вред нашей стране, точно также как им доносится информация о СПИДе, наркомании и алкоголизме. Коррупция в плане вреда мало чем отличается от вышеназванных проблем. В нашей стране коррупция существует уже столетиями, и ее невозможно ликвидировать в одночасье. Только комплексные мероприятия помогут снизить ее уровень.

Разумеется, опять же, необходимо ужесточить ответственность для взяткодателей. В настоящее время в действующем уголовном законе получение взятки обладает большей степенью общественной опасности, чем дача взятки, что представляется правильным. Однако пока есть спрос, будет и предложение. И не в каждой коррупционной ситуации виноват государственный служащий. Как показывает статистика, едва ли можно сказать, что количество совершенных за год преступлений, квалифицированных по ст. 291 УК РФ (дача взятки), отстает от количества преступлений, совершенных за тот же период и квалифицированных по ст. 290 УК РФ (получение взятки)<sup>1</sup>. Если исходить из размера наказания за получение взятки и ее дачу, то оно отличается практически в два раза. В то же время при получении взятки имущество, выступавшее в качестве ее

---

<sup>1</sup> Состояние преступности в России за январь-декабрь 2017 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL.: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1328502/> (дата обращения: 10.12.2018).



предмета, подлежит конфискации в доход государства на основании пункта а) части 1 статьи 104.1 УК РФ. Иначе дело обстоит с дачей взятки.

Казалось бы, недавно вышедшее Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2018 г. № 17 в п. 4 определило, что «по делам о коррупционных преступлениях деньги, ценности и иное имущество, переданные в виде взятки или предмета коммерческого подкупа, подлежат конфискации и не могут быть возвращены взяткодателю либо лицу, совершившему коммерческий подкуп, в том числе в случаях, когда они освобождены от уголовной ответственности на основании соответственно примечания к статье 291 УК РФ, примечания к статье 291.2 УК РФ»<sup>1</sup>. То есть, неважно, был освобожден от уголовной ответственности взяткодатель или нет; если совершено преступление, предусмотренное статьей 290 УК РФ (получение взятки), то предмет взятки подлежит конфискации в любом случае. Однако в п. 2 данного постановления также указано, что конфискации подлежит только то имущество, которое получено при совершении преступлений, указанных в пункте а) части 1 статьи 104.1 УК РФ. Тем не менее, в этой статье присутствует только указание на статью 290 УК РФ, а статья 291 УК РФ не упоминается. Получается, что дача взятки государственному служащему, который ее самостоятельно пресек и доложил об этом, должна быть квалифицирована по статье 291 УК РФ, получения взятки здесь не будет, поэтому имущество, явившееся предметом взятки, должно быть возвращено его законному владельцу – собственно самому взяткодателю.

Подобные противоречия в рекомендациях высшей судебной инстанции и отличия в судьбе предмета взятки, как представляется, должны быть устранены. В связи с этим целесообразно на законодательном уровне урегулировать вопрос о конфискации имущества, переданного в результате

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2018 г. № 17 // Российская газета. Федеральный выпуск № 7597 (134). 22.06.2018.

совершения преступления, предусмотренного статьей 291 УК РФ, внесением соответствующих изменений в пункт а) части 1 статьи 104.1 УК РФ.

В целом необходимо чуть ли не на уровне государственной идеологии поставить противодействие коррупции на лидирующую позицию в рейтинге важнейших задач на ближайшую перспективу. Или не начать повсеместно строить новую Россию, без коррупции, в конечном счете, коррупция уничтожит нашу государственность. При этом противодействие коррупции не должно в очередной раз свестись к «единичным посадкам», которые внешне больше напоминают борьбу между правящими элитами в целях передела власти и собственности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе исследования установлено, что одной из важнейших проблем на пути построения правового государства в России является возрастающая коррупция. Она оказывает отрицательное влияние на все стороны экономической, политической и социальной жизни государства, обостряет и общественные кризисы.

Коррупция не возникла внезапно и точно также внезапно не исчезнет. Она, как явление, вообще не исчезнет никогда, это предопределено человеческим сознанием, его внутренними мотивами. Кроме того, с каждым годом коррупция эволюционирует, принимает новые формы, поглощает новые сферы жизни общества.

Веками Россия борется с коррупцией самыми изощренными способами. Что только не делали с коррупционерами, им отрубали головы, отправляли на каторги, заключали в тюрьмы, отбирали имущество, наказывали штрафами, расстреливали – все подобные способы оказались бесполезны.

На сегодняшний день коррупция в России расширяется, поглощает новые сферы, принимает новые формы. Последствия от коррупции велики, они разрушают существующие демократические институты, подрывают основы рыночной экономики, снижают доверие граждан к действующей власти, создают экономическое неравенство, приводят к росту организованной преступности, а, следовательно, страдает национальная безопасность страны.

Как уже говорилось, коррупцию никогда не искоренить, однако, можно ее уменьшить. Но для этого нужны комплексные меры. Даже при успешной борьбе с коррупцией, на снижение ее уровня до приемлемого, необходимо не год и не два. Для успешной борьбы с коррупцией необходимо эффективно развивать гражданское правосознание, повышать уровень правовой культуры, как граждан, так и государственных служащих, стремиться

ликвидировать предпосылки, которые могут подтолкнуть к коррупционному поведению.

Кроме того, следует развивать институты гражданского общества, развивать общественный контроль за деятельностью государственных органов, развивать антикоррупционную пропаганду, чтобы каждый гражданин считал коррупцию неприемлемым явлением.

В настоящее время проблема коррупции стала для граждан действительно важной темой и заняла 5-ое место в рейтинге наиболее острых проблем России. Общество в своем большинстве (66%) считает, что уровень коррупции в России находится на высоком уровне, а каждый второй россиянин посчитал, что любой человек, если ему предложат, будет брать взятки<sup>1</sup>.

Следует отметить, что, несмотря на такой рост публичного внимания к данной проблеме, среди членов общества все еще наблюдается пассивность, низкий уровень участия в противодействии данному явлению. Коррупция прочно укоренила свои позиции, стала нормой повседневной жизни. Она пронзила все сферы общества и государства.

Согласно данным международной Ассоциации дипломированных сертифицированных бухгалтеров АССА, Россия является одной из самых коррумпированных стран мира. При этом Россия также лидирует в списке стран с долей теневой экономики. Как следует из доклада, объем теневой экономики в России составляет 39% ВВП (что по скромным подсчетам составляет 33,6 трлн. рублей)<sup>2</sup>.

Говорить про снижение данного показателя не приходится. По оценкам экспертов уровень теневой экономики в России не только останется прежним, но и в ближайшие годы будет расти. В первую очередь это связано

---

<sup>1</sup> Коррупция стала беспокоить россиян больше войны на Украине [Электронный ресурс] // Аналитический центр «Левада-Центр». Режим доступа: URL:<https://www.levada.ru/2015/09/01/korrupsiya-stala-bespokoit-rossiyan-bolshe-vojni-na-ukraine/> (дата обращения: 17.01.2019).

<sup>2</sup> Emerging from the shadows. The shadow economy to 2025 [Электронный ресурс] // Boon Yew Ng The Association of Chartered Certified Accountants June 2017. Режим доступа: URL:[http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA\\_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf](http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf) (дата обращения: 17.01.2019).

с тем, что экономический кризис перешел в стадию хронического, что подрывает экономическое благополучие граждан, вынуждая их «выживать» любыми средствами.

Установлено, что коррупция не только оказывает негативный эффект на экономику, политическую стабильность в стране, но она еще и убивает. В прямом смысле этого слова. Недавняя трагедия в г. Кемерово показала всю страшную сущность коррупции. Из-за нее в эксплуатацию было введено здание, которое по всем мыслимым и немыслимым законам попросту не могло получить такое разрешение. Именно из-за коррупции, у прибывших на место происшествия огнеборцев не оказалось средств индивидуальной защиты, и часть из них впоследствии оказались в больнице с отравлением угарным газом.

И дело не в конкретных лицах, виновных в случившемся. Проблема находится на уровне всего государства. Есть четкое и ясное убеждение, что за нужную сумму можно сделать практически все. И пока такое убеждение существует, все мы находимся в большой опасности.

Коррупция приобретает все новые и более изощренные завуалированные формы. В связи с этим особую актуальность приобретают меры, направленные на совершенствование действующей нормативной правовой базы, регулирующей вопросы ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В свою очередь, для успешного противодействия коррупции необходим постоянный мониторинг действующих нормативно-правовых актов, необходимо их регулярное совершенствование. Необходимо ужесточение имеющейся ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Следует обеспечить, прежде всего, прозрачность и подконтрольность деятельности должностных лиц всех уровней и ветвей власти.

Но, безусловно, одни государственные реформы без поддержки общества не будут эффективны. Следовательно, чтобы достичь реальных

успехов в борьбе с коррупцией, необходимо добиться увеличения зависимости государства от граждан. Для этого требуется проводить долгосрочные реформы по сокращению бюрократического аппарата, создавать независимые институты для расследования обвинений в коррупции, а также повышать саму этическую культуру, как госслужащих, так и простых граждан.

Кроме того, очень важно поддерживать общую атмосферу нетерпимости к коррупции среди населения, как и заложено в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Опыт борьбы с коррупцией в других странах говорит о том, что существенным способом борьбы является конфискация имущества у лица, которого осудили за этот вид преступления, а так же снятие депутатской неприкосновенности. Способов много, однако, стоит признать, что на сегодняшний день не существует методов, позволяющих полностью истребить коррупцию, но необходимо прилагать все усилия, чтобы свести коррупцию к минимуму.

Самое важное и главное, что может спасти в этой сложной и непростой ситуации – это системная борьба. Только она, в конечном счете, если уж и не приведет к полному искоренению коррупции в стране, то хотя бы позволит свести ее к минимуму.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – октябрь 2006 г. – № 10.
2. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/law/ref/ju\\_dict/word/korrupcionnoe\\_pravonarushenie/](https://www.consultant.ru/law/ref/ju_dict/word/korrupcionnoe_pravonarushenie/) (дата обращения: 17.12.2018).
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.
5. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. – 10 декабря 2012 г. – № 50 (часть IV). – ст. 6953.
6. Указ Президента России от 19.05.2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. – 2008. – № 21. – Ст.2429.
7. Указ Президента РФ от 06 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»// СЗ РФ. – 11 августа 2014. – № 32. – ст. 4470.
8. Агыбаев А.Н. Ответственность должностных лиц за служебные преступления / А.Н. Агыбаев. – Алматы: Жеті жарғы, 1997. – 302 с.

9. Айрапетян Э.С. Причины и условия, порождающие коррупцию в Российской Федерации в современных условиях / Э.С. Айрапетян // Актуальные вопросы юридических наук: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2012. – С. 68-71.
10. Афанасьева О.Р. Криминология: учебник и практикум для академического бакалавриата / О.Р. Афанасьева, М.В. Гончарова, В.И. Шиян. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 360 с.
11. Бараненкова И.В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения / И.В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах. – 2014. № 7. – С. 30-35.
12. Блинова Е.О., Пустовалова И.Н. Гражданско-правовые меры предупреждения коррупции / Е.О. Блинова, И.Н. Пустовалова // Современные наукоемкие технологии. – 2013. – № 6. – С. 139-140.
13. Боброва Л.Д. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы / Л.Д. Боброва // В сборнике: Дорожно-транспортный комплекс: состояние, проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов XVII Республиканской технической научно-практической конференции. – Чебоксары, 2018. – С. 54-56.
14. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. – М., 2009. – 858 с.
15. Гальперин И.М. Организованная преступность, коррупция, уголовный закон / И.М. Гальперин // Социалистическая законность. – 1989. – № 4. – С. 34-37.
16. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционное преступление / Л.Д. Гаухман // Законность. – 2000. – № 6. – С. 2-6.
17. Гдлян Т., Иванов Н. Кремлевское дело / Т. Гдлян, Н. Иванов. – М., 1996. – 442 с.



18. Деятельность прокуроров по привлечению к ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения: пособие / Авт. кол. под рук. С.К. Илия. – М.: Акад. Генеральной прокуратуры РФ, 2013. – 80 с.
19. Добробаба М.Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих / М.Б. Добробаба // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 631-640.
20. Жесткова А.Н., Дзюба Д.И. Влияние гражданского общества на организацию контроля в системе государственной гражданской службы как средство противодействия коррупции / А.Н. Жесткова, Д.И. Дзюба // В сборнике: Современные технологии эффективного управления. Сборник научных трудов. – Саратов, 2018. – С. 28-30.
21. Законодательные памятники Русского централизованного государства XV-XVII веков. Судебники XV-XVI веков / под общ. ред. Б.Д. Грекова. – Москва-Ленинград: изд-во Академии наук СССР, 1952. – 619 с.
22. Здравомыслов Б.В. Квалификация взяточничества: учебное пособие / Б.В. Здравомыслов. – М.: МЮИ, 1991. – 90 с.
23. Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе / С.М. Зубарев // Российский следователь. – 2015. – № 16. – С. 36-40.
24. Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности / С.К. Илий // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5 (89). – С. 460-468.
25. Колоколов Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих через призму судебной практики (материально-правовой аспект) / Н.А. Колоколов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 2. – С. 38-43.
26. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. – М., 2014. – 688 с.

27. Криминология: учебник / Под ред. проф. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. – СПб., 1999. – 608 с.
28. Кудашкин А.В. Противодействие коррупции в военной организации государства: монография / Под общ. ред. А.В. Кудашкина. – М., 2012. – 159 с.
29. Мени И. Коррупция на рубеже веков: эволюция, кризис и сдвиг в ценностных представлениях / И. Мени // Международный журнал социальных наук. – 1997. – № 16. – С. 3-10.
30. Пудаков Е.Р. Криминология коррупции в государственной службе: монография / Е.Р. Пудаков. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2017. – 168 с.
31. Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т. 2 / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1985. – 520 с.
32. Российское уголовное право. Общая и Особенная части: учебник. В 3 т. Т. 3 Особенная часть. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. Н.А. Лопашенко. – М., 2014. – 664 с.
33. Социально-экономические аспекты коррупции. Проблемно-тематический сборник / Отв. ред. В.Г. Белов. – М.: ИНИОН РАН, 1998. – 188 с.
34. Трофимчук С.А., Терехин М.А. Противодействие коррупции в сфере государственной службы / С.А. Трофимчук, М.А. Терехин // Colloquium-journal. – 2018. – № 10-3 (21). – С. 69-71.
35. Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев // Российская юстиция. – 2014. – № 4. – С. 57-60.
36. Эстрин А.Я. Взятничество в доктрине и законодательстве / А.Я. Эстрин // Труды кружка уголовного права при С.-Петербургском Университете. – 1913. – 214 с.

37. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – сентябрь 2013. – № 9.
38. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2018 г. № 17 «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве» // Российская газета. – Федеральный выпуск № 7597 (134). – 22.06.2018.
39. Klitgaard R. Controlling corruption / R. Klitgaard. – Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1991. – 230 p.
40. Leff N.H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption / N.H. Leff // American Behavioral Scientist. – Vol. 8. – Issue 3. – 1964. – P. 8-14.
41. Mauro P. Corruption and Growth / P. Mauro // The Quarterly Journal of Economics. – Vol. 110. – Issue 3. – 1995. – P. 681-712.
42. Rose-Ackerman S., Palifka B.J. Corruption and government: Causes, consequences, and reform / S. Rose-Ackerman, B.J. Palifka. – New York: Cambridge University Press, 2016. – 618 p.
43. Shleifer A., Vishny R.W. Corruption / A. Shleifer, R.W. Vishny // The Quarterly Journal of Economics. – Vol. 108. – Issue 3. – 1993. – P. 599-617.
44. Emerging from the shadows. The shadow economy to 2025 [Электронный ресурс] // Boon Yew Ng The Association of Chartered Certified Accountants June 2017. – Режим доступа: URL:[http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA\\_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf](http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Future/pi-shadow-economy.pdf) (дата обращения: 17.01.2019).
45. Transparency International 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2018](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018) (дата обращения: 11.01.2019).
46. Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Коррупция в современной России: социальное явление, инструмент политики, социальная проблема... (основные понятия, исследовательские подходы) [Электронный ресурс] /

А.С. Быстрова, М.В. Сильвестрос. – Режим доступа: URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,\\_silvestros.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,_silvestros.pdf) (дата обращения: 15.01.2019).

47. Доверие к властным институтам после выборов снизилось [Электронный ресурс] // Аналитический центр «Левада-Центр». – Режим доступа: URL:<https://www.levada.ru/2016/10/14/doverie-k-vlastnym-institutam-posle-vyborov-snizilos/> (дата обращения: 25.11.2018).

48. Зверинцева Т. Коррупция в цифрах [Электронный ресурс] / Т. Зверинцева. – Режим доступа: URL:<http://gosvoпрос.ru/job/qualification/korruptsiya/> (дата обращения: 25.11.2018).

49. Качество государственного управления [Электронный ресурс] // Аналитический портал «Гуманитарные технологии». – Режим доступа: URL:<http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-mattersinfo#russia> (дата обращения: 25.11.2018).

50. Коррупция в системе государственной власти [Электронный ресурс] // Аналитический центр «Левада-Центр», 18.11.2014. – Режим доступа: URL:<https://www.levada.ru/2014/11/18/korruptsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/> (дата обращения: 25.11.2018).

51. Коррупция и взяточничество в России. Какова динамика уровня коррупции в стране? Как относятся к взяточникам? [Электронный ресурс] // Фонд «Общественное мнение», 16 января 2015 г. – Режим доступа: URL:<http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912> (дата обращения: 25.11.2018).

52. Коррупция стала беспокоить россиян больше войны на Украине [Электронный ресурс] // Аналитический центр «Левада-Центр». – Режим доступа: URL:<https://www.levada.ru/2015/09/01/korruptsiya-stala-bespokoit-rossiyan-bolshe-voyny-na-ukraine/> (дата обращения: 17.01.2019).

53. Латов Ю.В. Коррупция: ее причины, экономические последствия и влияние на развитие общества [Электронный ресурс] / Ю.В. Латов. – Режим доступа: URL:<http://www.elitarium.ru/korruptsiya-vzyatka-povedenie->

upravlenie-socialnye-normy-vliyanie-gosudarstvo-politika-zakon-izderzhki-risk-investicii/ (дата обращения: 15.01.2019).

54. Лиджи-Горяева С.Э., Оконов Б.А. Социологический мониторинг коррупции: промежуточные итоги [Электронный ресурс] / С.Э. Лиджи-Горяева, Б.А. Оконов. – Режим доступа: URL:<http://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskiiy-monitoring-korrupsiiy-promezhutochnye-itogi> (дата обращения: 15.01.2019).

55. Моисеев В.В. Петр I и борьба с коррупцией в России [Электронный ресурс] / В.В. Моисеев. – Режим доступа: URL:<http://fizkultfrunz.ru/Links/pp1.html> (дата обращения: 11.01.2019).

56. Нужны ли нашему обществу общественные организации? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ: Пресс-выпуск № 2647 от 14.08.2014. – Режим доступа: URL:<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=743> (дата обращения: 25.11.2018).

57. Рожко Г. Коррупционеров в таможне стало меньше, а взяточдателей больше [Электронный ресурс] / Г. Рожко // Информационно-аналитическое сетевое издание «ПРОВЭД», 02.02.2018. – Режим доступа: URL:<http://xn--b1ae2adf4f.xn--p1ai/article/46115-korrupsionerov-v-tamozhne-stalo-menshe--a-vzyatkodeley---bolshe.html> (дата обращения: 25.11.2018).

58. Сделано в России: 10 громких дел о коррупции уходящего года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:<http://www.tvc.ru/news/show/id/82376> (дата обращения: 25.11.2018).

59. Смирнов В. Об особенностях русской революции и причинах реставрации капитализма в России [Электронный ресурс] / В. Смирнов. – Режим доступа: URL:<http://www.rpk.len.ru/theory/vsmirnov.html> (дата обращения: 11.01.2019).

60. Соколов А., Терентьев И. Сколько в России чиновников и много ли они зарабатывают [Электронный ресурс] / А. Соколов, И. Терентьев. – Режим доступа: URL:<https://www.rbc.ru/economics/15/10/2017/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2> (дата обращения: 25.11.2018).

61. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL.: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1328502/> (дата обращения: 10.12.2018).

62. Тихонов С. Непобедимое зло? [Электронный ресурс] / С. Тихонов. – Режим доступа: URL:<http://expert.ru/2013/11/12/neverbedimoe-zlo> (дата обращения: 11.01.2019).

63. Юдинская А. Колокольцев назвал самые коррумпированные сферы в России [Электронный ресурс] / А. Юдинская // РБК, 05 октября 2016. – Режим доступа: URL:<https://www.rbc.ru/politics/05/10/2016/57f4ddb39a79471c1a6fc13d> (дата обращения: 25.11.2018).

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1

График зарегистрированных преступлений по статье 290 УК РФ



## График зарегистрированных преступлений по статье 291 УК РФ

