

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, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему **«Антикоррупционная политика»**

Студент

А.В. Морозова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

Д.В. Иванчук

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

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



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОРРУПЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА.....	10
1.1. Концептуальные основы сущности коррупции и формы ее проявления.....	10
1.2. Основные исследовательские подходы по изучению причин возникновения коррупции.....	19
Глава 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И ОТЕЧЕСТВЕННОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	34
2.1. Зарубежная антикоррупционная практика.....	34
2.2. История развития антикоррупционного законодательства в России.....	43
2.3. Современная правоприменительная практика в России.....	60
Глава 3. ПРОБЛЕМЫ СОСТОЯНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РФ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ.....	69
3.1. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции в РФ	69
3.2. Основные направления по совершенствованию антикоррупционной политики в РФ.....	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	96
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	100
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	108

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования заключается в том, что в современном мире уровень доверия к должностным лицам государственных структур упал настолько низко, что граждане перестали верить в справедливое управление государственной властью. Законодательные акты современности имеют множество противоречий и пробелов, позволяющих государственным служащим трактовать их в свою сторону, расширяя полномочия.

Коррупция стала одной из самых серьезных проблем XXI века, провокатора глобальных угроз социального развития и рыночной экономики, охватившая все уровни жизнедеятельности современного общества является коррупция. Ее размах и рост стали, особенно серьезной проблемой для России. Экономика пробуксовывает, социальная сфера недополучает соответствующих финансовых и материальных ресурсов, деградируют нравственные основы населения.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) самыми острыми проблемами россияне считают наряду с низкой зарплатой и коррупцию¹. Наша страна является одной из коррумпированных стран мира. По состоянию за 2016 год, по данным Международной неправительственной организации по борьбе с коррупцией «Transparency International»², Россия занимает 134 место из 176 стран мира по индексу восприятия коррупции. Более 70% россиян, как показало исследование PricewaterhouseCoopers (PwC) считают самыми коррумпированными чиновников и госслужащих, полицию, судебную систему, законодательную власть, политические партии, медицину и образование. «Всего за 2,5 года за совершение коррупционных преступлений осудили 45 тыс. человек, из которых 4,5 тыс. – сотрудники правоохранительных органов, 400 – депутаты,

¹ - Сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения - <https://www.Wciom.ru> (дата обращения: 14.10.2018 г.).

² - Сайт международной организации по борьбе с коррупцией Трансперенси Интереншл - <https://transparency.org.ru> (дата обращения: 05.01.2019 г.).

еще 3 тыс. – работали в органах местного самоуправления»¹. Коррупция в России не просто преходящее зло, это нечто большее, борьба с которой – первоочередная проблема, требующая постоянного поиска новых решений.

Также коррупция оказывает непропорционально большое воздействие на бедные и наиболее уязвимые слои населения, увеличивая расходы и сокращая доступ к услугам, включая здравоохранение, образование и правосудие. К сожалению, в современном мире, можно столкнуться с контрафактными лекарствами или прививками и трудно представить их влияние на здоровье детей и последствия, которые они могут оказать для их жизни.

Таким образом, приведенная статистика подтверждает необходимость проведения антикоррупционной политики, тема исследования которой актуальна и важна для построения, высоко развитого и динамично развивающегося государства, с культурным и благочестивым населением, ведущим свою страну на новый прогрессирующий международный уровень».

Степень научной разработанности поставленной проблемы обусловлена повышенным интересом со стороны историков, юристов, экономистов, социологов, историков и других исследователей к проблеме коррупции. Проблема коррумпированной «власти» ежегодно привлекает сотни научных деятелей, которым не безразличен сложившийся общественный дисбаланс.

Так, недостатки и преимущества стратегии антикоррупционной политики изучает М.К. Желумбаев. Он выделяет такие недостатки как: «существенные финансовые затраты государственного бюджета, низкую активацию общественной поддержки, тогда как преимущества видит в долговременном эффекте антикоррупционной «прочности» и в

¹ - Сайт информационного агентства ТАСС - <https://www.tass.ru> (дата обращения: 12.02.2019 г.).

эффективности стратегии в том смысле, что лишь она способна снижать уровень коррупции в стране и приносить прямой экономический эффект»¹.

Например, В.А. Номоконов анализируя антикоррупционные законы отмечает, что в разработанных нормативных правовых актах ни слова не говорится о теневой экономике как экономической основе коррупции и структурах организованной преступности как основном коррумпоре и социальной базе коррупции. По его мнению, без учета этих факторов, теснейшим образом связанных с коррупцией, любые антикоррупционные меры будут носить имитационный характер².

Также исследует действующее законодательство в области противодействия коррупции Н.В. Мамитова, Н.Г. Казарян, К.М. Конджакулян³. Однако только в научной статье П.А. Кабанова изучается вопрос антикоррупционной политики в субъектах РФ через анализ антикоррупционного законодательства, подзаконных нормативных правовых регионального уровня и предложены направления по институционализации политики. На примере республики Татарстан, он предлагает повсеместно ввести региональные законы о противодействии коррупции⁴.

Всестороннюю оценку и тенденции развития антикоррупционной политики Российской Федерации в своих трудах описывает Потомский В.В., он рассматривает масштабы коррупции в моменты смены политических эпох⁵.

¹ - Желумбаев М.К. Антикоррупционная политика как функция государства // Научное и образовательное пространство: перспективы развития: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 13 нояб. 2016 г.) / редкол.: О.Н. Широков [и др.]. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. – С. 197.

² - Номоконов В.А. Антикоррупционная политика: проблемы формирования и реализации // Право и современные государства. – 2013. - № 3 С. 46.

³ - Мамитова Н.В. Антикоррупционная правовая политика: проблемы формирования в современной России // Право и современные государства. – 2013. - № 3 С. 36.

⁴ - Кабанов П.А. Антикоррупционная политика в субъектах РФ // Криминология вчера завтра сегодня. – 2011. – № 4 (23). С. 28.

⁵ - Потомский В.В. Антикоррупционная политика России: тенденции формирования и реализации // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. - том 12. - № 1 С. 130.

Также вопросы, связанные с оценкой состояния коррупционной ситуации в России, причины коррупционных проявлений рассмотрены в трудах О.А. Плохого¹.

Интересна, изученная нами, научная работа Гацко М.Ф., в которой проанализирована деятельность руководителей органов местного самоуправления Подмосквья на вовлеченность в коррупционные правонарушения. Также в его трудах проведен анализ на уровень коррупции, согласно количеству полученных жалоб, на коррупцию различных регионов, и исследован индекс взяточдателей, сформулированы принципы и приоритетные сферы правового регулирования антикоррупционной политики в государстве².

Попытки описать современную антикоррупционную политику с использованием терминологии и модели, разработанных в теоретико-правовых исследованиях, для характеристики правовой политики в целом и отдельных ее направлений предприняли такие авторы, как Т.В. Филоненко, Я.В. Гайворонская³.

Провели анализ мер по противодействию и борьбе с коррупцией педагоги М.П. Николаев и Г.К. Пендюхова. По их мнению, антикоррупционная политика должна вестись по всем направлениям: «от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем – до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла»⁴.

¹ - Плохой О.А. Основные направления государственной политики Российской Федерации в свете противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. - № 3 С. 413.

² - Гацко М.Ф. Масштабы и динамика коррупции в Российской Федерации // Наука и современность. – 2015. - №1 (3) С.103.

³ - Гайворонская Я.В., Филоненко Т.В. Антикоррупционная политика в системе мер правовой 4) политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 С. 109.

⁴ - Николаев М.П., Пендюхова Г.К. Анализ антикоррупционной политики Российской Федерации // Международный журнал экспериментального образования. – 2014 - № 1 (часть 2) – С. 182.

В историко - правовом аспекте рассмотрели коррупцию и способы ее противодействия С.Н. Аكوпова, А.В. Мещерякова¹.

Опыт зарубежной антикоррупционной политики, представлен в исследованиях В.В. Севальева, В.Ю. Приваловой. В.В. Севальев пришел к выводу, что в мире уже есть положительный опыт борьбы с коррупцией при помощи обеспечения максимальной открытости механизма принятия чиновниками решений. Так, в Республике Корея внедрена антикоррупционная программа «OPEN», которая показала свою высокую эффективность².

Таким образом, данная проблема достаточно активно обсуждается не только в юридической литературе, и в настоящее время уже накоплен некоторый опыт анализа мер по борьбе с коррупцией и действующих нормативно правовых актов, однако существующих исследований недостаточно и требуется наиболее тщательное и глубокое изучение вопроса. На наш взгляд, не достаточно изучена проблема со стороны зарубежного опыта успешного функционирования антикоррупционной деятельности государственных структур и правотворческого законодательства. Наша страна по индексу восприятия коррупции занимает место, ниже которого уже страны, в которых правят войны и разруха. Мы находимся в нескольких ступенях от подрыва национальной безопасности и социально – деградированного безнравственного общества. Полагаем, что исследование проблем формирования и реализации антикоррупционной политики должно носить комплексный всеобъемлющий характер, охватывающий весь опыт практики его применения.

Методологическую основу исследования составили сравнительно-правовой метод; метод анализа и сравнения; метод интернет-опросов.

¹ - Аكوпова С.Н., Мещерякова А.В. Антикоррупционная политика в России: историко-правовой аспект // Закон и право. – 2014. - № 4 С. 27.

² - Севальев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. - № 1. С. 89.

Методологию исследования составили нормативно-правовые акты Российской Федерации, а также научные работы, как иностранных ученых, так и российских научных деятелей, занимающихся изучением опыта по вопросу антикоррупционной политики.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере борьбы с коррупцией.

Предметом исследования выступают современные технологии антикоррупционных практик и особенности их реализации в РФ.

Цель диссертационного исследования – обобщить зарубежный и российский опыт антикоррупционных практик и на его основе предложить новые для России методы по борьбе с коррупцией.

Для достижения данной цели были поставлены задачи:

- изучить понятие, виды и классификации коррупции;
- изучить основные концепции причин возникновения коррупции;
- исследовать международное нормативно-правовое регулирование в области коррупции;
- исследовать историю развития и становления антикоррупционных законодательных реформ в России;
- провести анализ действующих нормативных правовых актов в России, формирующих правовую основу государственной антикоррупционной политики, а также выявить в них положительные и отрицательные стороны;
- выявить основные проблемы и пробелы антикоррупционной политики;
- разработать предложения по совершенствованию действующей антикоррупционной политики.

Основными положениями, выносимыми на защиту являются:

1. Существующая антикоррупционная политика Российской Федерации позволяет сдерживать уровень коррупции на одном уровне, не снижая его.

2. Обобщенный анализ современной отечественной и эффективных зарубежных антикоррупционных практик позволяет предложить и адаптировать методы, подходящие для внедрения в систему борьбы с коррупцией в РФ, а именно:

а) Деятельность тайных антикоррупционных сотрудников во всех ветвях государственной власти;

б) Введение в школы старших классов урока «Коррупция»;

с) Доработка и ужесточение правил заполнения ежегодной декларации о доходах и расходах государственных служащих;

д) Внедрение в деятельность государственных служащих стажировок в страны с эффективной антикоррупционной политикой и низким уровнем взяточничества;

е) Увеличение сроков наказания за коррупционные преступления.

По теме диссертации автором была опубликована одна научная статья, отражающая основные положения диссертационного исследования, общим объемом 8,5 печатных листов. Статья размещена в журнале «Проблемы науки»: Морозова А.В. Коррупция и методы борьбы с ней // Проблемы науки № 10 (34), 2018 – С. 43-47

Структура и объем работы определяются целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка литературы.

Глава 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОРРУПЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

1.1. Концептуальные основы сущности коррупции и формы ее проявления

Изложение научного дискурса о коррупции сталкивается с серьезной проблемой концептуального прояснения. Этот термин действительно удивительно двусмысленный, запутанный и неуловимый. Реальность его происхождения настолько сложна для понимания не только из-за разнообразия действий или транзакций, но и из-за ее в целом оккультной и секретной природы. В разные времена учеными предпринимались множественные попытки дать всеобъемлющее определение коррупции. Однако до сих пор нет точного определения, применимого ко всем формам, типам и степеням коррупции, или которое было бы приемлемо универсально. Поиск единодушно принятого определения этого многогранного явления долгое время был одной из основных черт теоретических и политических дискуссий, потому что концепция коррупции содержит слишком много коннотаций.

В российском законодательстве определение коррупции наиболее полно раскрыто в федеральном законе «О противодействии коррупции». Согласно которому под коррупцией понимается «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 лицам, а также совершение вышеперечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица»¹.

По словам профессора Гарвардского университета, Карла Фредриха, «Коррупция - это вид поведения, который отклоняется от фактически распространённой нормы. Это девиантное поведение, связанное с особой мотивацией, а именно, частной выгодой за государственный счет»². Таким образом, он изложил концепцию коррупции таким образом, что она представляет собой нарушение закона или стандартов высокого морального поведения.

Яков Ван Клаварен определяет коррупцию как эксплуатацию общества. И он привел очень интересное объяснение, принимая государственного чиновника в качестве экономического субъекта, который стремится максимально повысить прибыльность предприятия. Предположим, что доход получен из соглашения о свободном рынке с функционально-экономическим доходом. В системе бесплатной конкуренции, может быть рыночное равновесие, если обе стороны рынка, продавцы и покупатели, одинаково сильные и две обменные кривые пересекаются. Тем не менее, если есть монопольное условие, на одной стороне рынка монополист будет пытаться получить максимальную прибыль от другой стороны. Таким образом, доход государственного служащего, который как экономический агент рассматривает свою службу как бизнес, «зависит не от его полезности для общего блага, а от ситуации на рынке и его способности найти точку максимального выигрыша на кривой спроса населения. «Таким образом, коррупция всегда является эксплуатацией общественности, что может

¹ - Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "О противодействии коррупции"

² - Fredrich, J. Carl. (1972) *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda*. New York: Harper & Row, pp. 127-41 Quoted in Heidenheimer, J. Arnold; Michael Johnston; and Victor T. Le Vine. (1993) *Political Corruption*. New Jersey: Transaction Publishers

происходить только потому, что государственные служащие занимают конституционно независимую позицию по отношению к общественности»¹.

Одно из самых популярных определений коррупции было дано Лесли Пальмье. Согласно его определению, коррупция рассматривается как «использование государственной должности в личных целях»². Однако, согласно Фридриху, использование государственной должности в личных целях не всегда воспринимается в данном обществе как коррумпированный. «Особенно, если человек получает личную выгоду и одновременно вносит позитивный вклад в развитие общества. Такие действия, как противоречие между личной выгодой и вкладом в общее благо, граждане будут считать, как минимум приемлемыми, а иногда даже просто наградой»³. Учитывая конфликт, который может возникнуть между абстрактным определением коррупции и его применением в сложном реальном мире некоторые исследователи различают, что грубо можно назвать хорошей, плохой и неоднозначной коррупцией.

Например, Каценелинбоген выделяет два основных типа коррупции.

1) Действия, вредные последствия которых для общества сомнительны. Эта форма коррупции включает в себя перестройку системы и легализацию соответствующих действий людей в нем.

2) Действия, которые однозначно вредят обществу. Такие действия должны рассматриваться как коррупционные преступления⁴.

В зависимости от уровня общественного восприятия с одной стороны – государственных должностных лиц, с другой – граждан, рассмотрел

¹ - Klaveren, Van Jacob. (1957) Die Historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang Mit der Staatsund Gesellschaft sstruktur betrachtet. " Vierteljahresschrift fur Sozial-Und Wirtschaftsgeschichte, pp. 289-94. Quoted in Heidenheimer, J. Arnold; Michael Johnston; and Victor T. Le Vine. (1993) Political Corruption. New Jersey: Transaction Publishers

² - Palmier, L. (1983) Bureaucratic Corruption and its Remedies. In Clarke (1983a) pp 207-16 Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

³ - Friedrich, J. Carl. (1972) The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda. New York: Harper & Row, pp. 127-41 Quoted in Heidenheimer, J. Arnold; Michael Johnston; and Victor T. Le Vine. (1993) Political Corruption. New Jersey: Transaction Publishers

⁴ - Katzenelinboigen, A. (1983) Corruption in the USSR. Some Methodological Notes. In Clarke (1983a) pp. 200-38. Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

коррупцию американский социолог Арнольд Хайндхмер. Он выделил три основные категории коррупции «черная», «белая» и «серая»¹. Так «белая» коррупция принимается обеими группами, т.е. она как общественным мнением, так и госслужащими не воспринимается как незаконная, хоть и формально таковой является. В то время как «серая» коррупция – те действия с которыми согласны и чиновники, и граждане, относительно их нет единого мнения о том считается или нет данное действие коррупцией. Относительно «черных» действий разногласий нет, их как чиновники, так и граждане считают неправильными, неприемлемыми, незаконными.

Из приведенного выше обсуждения очевидно, что существует широкий спектр определений о коррупции. Каждое из них настолько индивидуально и разнообразно, но в тоже время поддающиеся объяснению и логически верное, что дополняет пробелы определённой концепции.

Для дальнейшего описания форм коррупции мы используем определение данное Лесли «использование государственной должности в личных целях». Это определение простое и достаточно широкое, чтобы описать ту коррупцию, с которой мы сталкиваемся, оно также широко используется в литературе.

Итак, рассматривая формы коррупции, прежде всего следует отметить, что именно государственная служба открывает большие возможности для использования личной выгоды «гнилыми чиновниками». Взятки являются одним из главных инструментов коррупции. Между тем, Оксфордский словарь английского языка определяет взятку как «вознаграждение, данное извращенцу»². Под понятием «извращенец» понимается искаженное поведение должностного лица. Роль взятки заключается в предложении частным лицом денежных средств, за желаемое действие, стороне правительственного чиновника.

¹ - Heidenheimer, A. (1970a) Political Corruption. New York: Holt, Rinehart and Wiston? Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

² - <https://en.oxforddictionaries.com>

В российском законодательстве, определение взятки указано в ч. 1 ст. 290 УК РФ, согласно которому взятка — это «передача денег, ценных вещей или оказание услуг одним лицом (называемым взяткодателем) другому взамен совершения каких-либо действий с принимающей стороны (взяткополучателем). Чтобы взятка была квалифицирована как преступление, она должна быть дана обычным гражданином лицу, занимающему государственную или муниципальную должность»¹.

Так, взятки могут повлиять на выбор общественных товаров и услуг и точные условия договоров поставки. По словам Роберта Тобабина, контракты на покупку можно также назвать откатами «когда правительственные чиновники могут использовать свои рыночные полномочия с подрядчиками и по своему усмотрению, нацеленные при исполнении контрактов заполучить комиссию или плату за заключение контракта. Процент, который обычно составляет 5 % от стоимости контракта возвращается государственным чиновникам или подрядчик возвращает их ему сам»².

Согласно отчету Всемирного банка «Взятки могут повлиять на распределение денежных пособий (субсидии, пенсии или страхование по безработице.) Взятки могут быть использованы для уменьшения суммы налогов или других сборов, собранных правительством от частных лиц. Во многих странах налоговый учет является предметом переговоров. Взятки могут быть запрошены или предложены для выдачи лицензии, которая предоставляет исключительное право, например, как концессия освоения земель или эксплуатация природных ресурсов. Иногда политики и бюрократы сознательно проводят политику, которая создает им права контроля, от чего они получают выгоду путем продажи. К примеру, взятки могут ускорить предоставление правительством разрешения на проведение легальной деятельности. Взятки могут изменить результаты юридического и

¹ - «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019)

² - Thobaben G. Robert; Denna M. Schlagheck and Charles Funderburk (1991) Issues in American Political Life. Money, Violence, and Biology. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

нормативного процесса, побуждая судебные инстанции к незаконной деятельности, приводящие к противоречивым и несправедливым приговорам»¹.

Обратная сторона взяточничества - это вымогательство, злоупотребление властью или угроза власти таким образом, чтобы обезопасить ответ на выплату денег или других ценных вещей. Вымогательство по Оксфордскому словарю английского языка - это акт или практика вымогательства (определяется как извлечение с помощью пыток или получение от неохотного человека с помощью насилия, запугивания, или злоупотреблению законными или официальными полномочиями, или - в более слабом смысле - вырывание особенно денег, от человека силой ненадлежащим осуществлением власти).

Подробнее признаки вымогательства взятки описаны на нижеприведенном рисунке (рисунок 1.1).

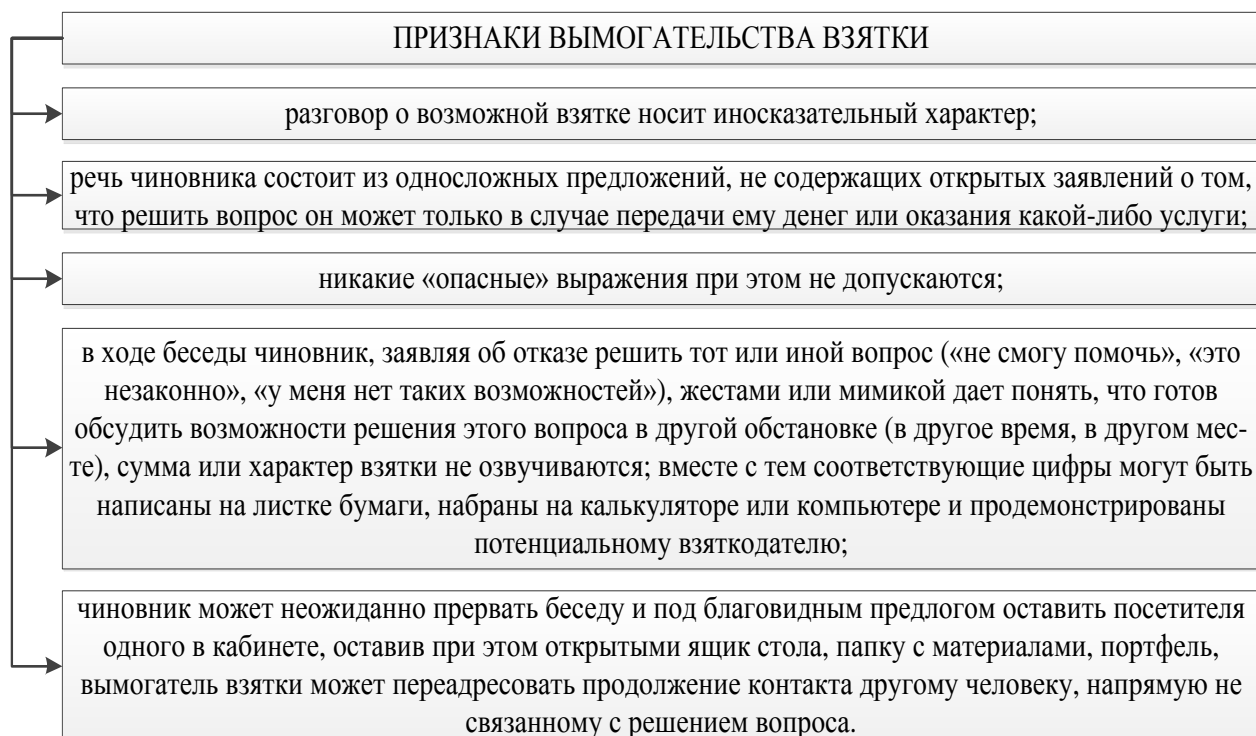


Рисунок 1.1 – Признаки вымогательства взятки

¹ - World Bank. (1997) World Development Report: State In a Changing World: New York: Oxford University Press

Другим видом коррупции является злоупотребление государственной собственностью и средствами. Контроль собственности открывает возможности плохого управления и коррупции. Экстремальной формой является масштабная «стихийная» приватизация государственных активов руководителями предприятий и другими должностными лицами в некоторых странах с переходной экономикой. Согласно Лесли Холмсу, процесс приватизации, который в конечном итоге реализуется государством предоставляет новые возможности для государственных чиновников. Они могут требовать или запрашивать взятки и откаты от частных агентов, заинтересованных в приобретении ранее государственного бизнеса. На другом конце шкалы мелкая кража таких предметов, как офис, оборудование и канцтовары, транспортные средства и топливо. Виновные в мелких кражах обычно средние и должностные лица более низкого уровня, в некоторых случаях компенсирующие неадекватную заработную плату¹.

В России процесс массовой приватизации проводился достаточно активно и стремительно, его пик пришелся на 1990 – 1995 гг. Нередко в различных информационных источниках можно встретить искаженное название происходящего процесса, например, такое как «криминальная» приватизация, а в народе и вовсе ее прозвали «прихватизация»². Тогда недра, фабрики, заводы за незначительные суммы продавали людям, которые имели связи в органах власти и доступ к ним. Крупные предприятия оказались во владении бывших государственных коррумпированных правителей. По сути весь процесс представлял собой кражу имущества и денежных средств.

Хищение государственных финансовых ресурсов является еще одной формой коррупции, чиновники кладут в карман налоговые поступления или сборы (часто по сговору плательщика, фактически совмещая кражу с подкупом) похищают наличные денежные средства, выдают себе авансы,

¹ - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

² - Сосна С.А. Государственная собственность: есть ли предел приватизации // Государство и право. - 2004. - № 12. С.14.

которые никогда не возвращаются, или получают плату за фиктивных «несуществующих» работников - шаблон, хорошо документированный в отчетах органов аудита.

Так, например, бывший президент Филиппин Фердинанд Маркос был обвинен в краже миллионов долларов, предоставленных преимущественно от американской иностранной помощи. Другой пример, дело Иран-Контрас, в котором прибыль от продажи государственного имущества США (противотанковых и зенитных ракет), противозаконно шла на финансирование никарагуанских повстанцев-контрас, финансирование которых запрещено конгрессом США¹.

Роберт Тобабин выделяет еще одну форму коррупции: граждане, имеющие доступ к должностным лицам, занимающим высокие посты, порой испытывают искушение обменять влияние высокопоставленных государственных чиновников. «Есть деньги, которые будут переданы через продажу доступа, заключение договоров и своевременное вмешательство регулирующих органов для обеспечения благоприятного решения государственного контракта. Использование этих видов связей для личной выгоды обычно описывается как влияние торгов»².

Патронаж - это еще одна форма коррупции. Присвоение государственных должностей политическим союзникам, знакомым, родственникам, влиятельная поддержка стали обычной практикой в политике. В то время как правила государственной службы на национальном и государственном уровне проводит эффективную политику по сокращению патронажных мест, политические назначения остаются на верхнем уровне правительства и обеспечивают законный путь для избранных политиков влиять на бюрократию путем назначения законных должностных лиц. Процесс становится коррумпированным, когда назначенные лица начинают

¹ - Как филиппинский диктатор стал владельцем всей страны // Журнал «Коммерсантъ Деньги». – 2016. - №39. – С.46.

² - Thobaben G. Robert; Denna M. Schlagheck and Charles Funderburk (1991) Issues in American Political Life. Money, Violence, and Biology. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

получать заработную плату за их работу. Обычай награждать богатую кампанию участниками, назначенными послами, были традиционными в президентской политике.

Так, Лесли Холмс предлагает три основных формы патронажа.

Первая из них - nepoтизм - в этом контексте «означает предоставление государственных должностей на основе семейных связей». Это хороший пример того, что разные культуры по-разному относятся к некоторым формам коррупции. Общий опыт характеризуется так: «патрон¹ и клиент обычно работали вместе в прошлом и находятся в хороших отношениях, и покровитель продвигает или продвигал клиента на основе этого прошлого опыта и теплых отношений»². Общий интерес в этом случае «покровитель не имеет общего опыта с кем-то, он хочет продвигать, но скорее общий интерес» (например, они оба из одной и той же республики и / или принадлежат к одной этнической группе; они оба выступают за значительное уменьшение расходов в отличие от того, что хотят другие, они того же пола).

Кроме того, коррупция в обществе может быть мелкой или крупной. Для мелкой формы характерными признаками являются несколько отдельно взятых действующих коррупционеров, которых просто обнаружить и наказать. В таких случаях нормой является неподкупное поведение, и учреждения как в государственном, так и в частном секторе поддерживают целостность в общественной жизни, такие институты, как формальные, так и неформальные, достаточно сильны, чтобы вернуться к равновесию. Напротив, коррупция является системной, где взяточничество крупного или мелкого масштаба является обычным делом в руководстве между государственным сектором и фирмами или частными лицами. Там, где существует системная коррупция, формальные и неформальные правила

¹ - Для работников фирмы, предприятия и т. д. патроном является глава фирмы, предприятия и т. д (Толковый словарь русского языка под редакцией Д.В. Дмитриева)

² - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

противоречат друг другу. Есть много стран в которых взяточничество характеризует правила игры в частных публичных взаимодействиях.

Таким образом, в этом параграфе мы сфокусировали особое внимание на основных типах, концепциях и определениях коррупции, существующих в мире. Однако для полного понимания столь сложного явления коррупции и для поиска направлений борьбы с ней, необходимо исследовать причины возникновения коррупционного явления, которые будут рассмотрены далее.

1.2. Основные исследовательские подходы причин возникновения коррупции

Если взять человеческую природу за основу, мы сможем выяснить, почему все политические системы имеют пережиток коррупции. Но это не объясняет, почему некоторые чиновники занимаются коррупцией, в то время как другие нет. Эти различия мы можем понять, выявив причины и возможности для коррупции. Ранее мы выявили, что есть много разных определений коррупции и, следовательно, причин и возможностей для коррупции также много. Поэтому в этом пункте сосредоточимся на факторах, которые могут быть причинами коррупции и которые могут создать соответствующие условия или возможности для ее проявления как в мире, так и в России.

Так, Лесли Холмс, австралийский профессор, причины коррупции делит на три категории: культурные, психологические и системные. Культурный фактор: «Во многих странах определенные виды коррупции более или менее приемлемы часто в зависимости от значения традиционной политической культуры»¹. В некоторых странах репутация коррупции зависит именно от культуры, особенно из-за традиционного отношения к семье, родству и т.д.

¹ - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

Например, американский исследователь Лейкен Роберт пишет об Африке: «В пост колониальной Африке неопатримониальные режимы стали правилом, и государство вело политику, направленную на расширение семейных, патронажных, этнических и родственных связей, а взятки правителя были основным способом управления»¹. Коррупция финансировала покровительство родственнику и преступление усугубляется региональным, племенным, религиозным и этническим разделением. Международный форум Демократического исследования оценивает, что в богатой нефтью Нигерии около 12,2 миллиардов долларов в правительстве это доходы, которые были перераспределены на «внебюджетные счета» в период с 1988 по 1994 год, и нет записи о том, как эти средства были использованы. Сами нигерийцы ждут очереди на газ, и Нигерия сейчас импортирует почти 70 процентов своей нефти. Незавершенные трубопроводы, финансируемые кредиты от многосторонних банков развития, которые были получены государственными чиновниками, повествуют многое об истории этой страны. В итоге доходы от нефти в большей степени направлены на обогащение коррумпированных правителей, которые мгновенно переводят свои сборы в иностранные банки, нежели на то, чтобы накормить нигерийцев.

Другим культурным фактором является слабая традиция верховенства права и низкий уровень уважения к закону. Согласно Холмсу, «некоторые из азиатских государств ранее были колониями и «закон» рассматривается некоторыми гражданами как их собственный, и поэтому не соблюдается, такое может быть в давно установившихся независимых странах, таких как многие западные государства»².

И наоборот, по мнению западногерманских специалистов, в 1986 году коррупция в Германской Демократической республике (ГДР) была на очень

¹ - Leiken, S. Robert. (1997) Controlling the Global Epidemic. Foreign Policy. Number 105 By Carnegie Endowment for International Peace.

² - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

низком уровне. Уровне, который можно объяснить немецкой традицией уважения к закону и порядку.

В России также есть доказательства того, что люди не доверяют или не уважают закон. Во время интервью многие сборщики налогов гарантируют, что, хотя они склонны брать взятки, в большинстве случаев налогоплательщики сами предлагают взятки. Люди в России часто склонны решать свои проблемы с помощью взяток, а не с помощью закона. Подкупать сборщиков налогов, ГИБДД, судей публично воспринимается как образ жизни. Холмс (1993) объясняет эту политическую культуру опытом коммунизма. Согласно Ламперту, «в советских республиках ряд влияний, таких как крепкие семейные связи, привели к систематическому игнорированию закона»¹. В советские времена в России, особенно с 1980-х годов, взяточничество было широко распространенным явлением, и в течение некоторого периода времени оно стало нормой, взятки могут решить проблемы более эффективно, чем закон. Таким образом, граждане со временем воспринимают коррупцию как нормальное и даже полезное явление. Это также подтверждают результаты опроса, проведенного «Левада-центр»², согласно которому по мнению большинства россиян коррупция – типичное и свойственное для страны явление, и лишь 19% считают, что с ней начали реально бороться.

Стоит обратить внимание на результаты опроса, который выявил отношение терпимости коррупции в определенных сферах государственных услуг. Там, где определение коррупции включает серьезные случаи взяточничества, например, «взятие денег за «закрытие дела» в прокуратуре, 89 процентов респондентов положительно отвечают на вопросы, считая совершенное деяние нормой. Но когда к определению добавляется «медсестра, берущая деньги у пациента», положительные ответы

¹ - Lampert, N. (1984) Law and Order in the USSR: The Case of Economic and Official Crime. Studies. Vol.36. No.3 Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

² - <http://www.levada.ru> – Аналитический центр Юрия Левады

уменьшается до 52 процентов. Это можно объяснить тем, что в России люди более терпимы к некоторым видам коррупции, и она воспринимается людьми как нормальное явление.

Согласно Банфилду, историческая традиция могла также повлиять на коррупционные действия под влиянием религии. Что проявляется как минимум двумя способами. У религиозных часто считалось, что традиции обуславливают культурное отношение к социальной иерархии. Где более «иерархически религиозные» - католики, восточное православие, ислам – доминируют, бросается вызов чиновникам реже, чем в культурах, сформированных более эгалитарными или индивидуалистическими религиозностями, например, такой как протестантизм. Религиозность также может влиять на то, как люди видят родовую лояльность в сравнении с другими гражданами - то, что Эдвард Банфилд назвал «фамилизмом»¹ - что, в свою очередь, может повлиять на уровень кумовства (семейственности). Танзи Вито предполагает, что «во многих развивающихся странах, где семейные связи имеют большее значение, нежели чем в Европе или Северной Америке, чиновники государственных учреждений будут в меньшей степени избегать требований, которые они распространяют за особые услуги семье и друзьям»².

Другим фактором, вызывающим коррупцию, является психологический фактор. В определенных случаях психологические факторы помогают объяснить некоторые виды коррупции. С учетом внутренних факторов отдельных лиц, некоторые люди «естественно зло» и совершат преступные действия, в том числе коррупционные в любой системе. Внешние факторы, индивидуальные отношения для группы тоже важны. Согласно Холмсу, «сила обоих влияний может быть значительной, например, по словам одного артиста «когда лучшие из людей берут взятки, разве не

¹ - Banfield, E. (1958) *The Moral Bases of a Bacda and Society*. New York: The Free Press

² - Tanzi, Vito. (1995) *Corruption, Government Activities, and Markets*. In the *Economics of Organized Crime*, edited by Gianduca Fiorentini and San Pettrman, Cambridge: Cambridge University Press.

дурак тот, который не берет»¹? Другими словами, если люди видят, как другие извлекают выгоду из коррупции, они вполне могут выбрать и извлечь ее для себя.

Психологический фактор может сыграть определенную роль в возникновении коррупции в России. Люди, которые работают в положение, которое позволяет брать взятки и не используют свой шанс, будут рассматриваться их сотрудниками как глупые люди. И под давлением этого фактора многие государственные чиновники по истечении некоторого периода времени становятся испорченными. Но во многих случаях, потому что люди выбирают свою новую работу в зависимости от масштаба возможности получения взяток, и они знают, что должны брать взятки потому что это образ жизни.

По Холмсу «Другой психологический фактор – это страх, который также может побудить людей действовать коррупционно. Например, в иерархической ситуации подчиненный может бояться последствий, не действуя, аналогично своему коррумпированному начальнику. Еще один тип страха, который был в советское время широко распространенным является страх недостаточного выполнения плана, который может побуждать должностных лиц к коррупции. Этот страх может привести людей к участию в коррупционных действиях, либо для того, чтобы фактически выполнить план, либо для того, чтобы казаться, что он это сделал (синдром ложного сообщения)»².

Последний фактор, работа на выполнения плановых показателей, сыграл определенную роль в возникновении коррупции в России. Есть определенный план для сборщиков налогов и для таможенников в России. И есть много случаев, когда сборщики налогов для выполнения требуемого

¹ - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

² - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

плана вымогают у предпринимателей дополнительные взятки. Например, как сказал бизнесмен во время интервью, несмотря на то что сборщик налогов увидел, что в бухгалтерском учете и в документации отсутствуют ошибки и несоответствия, он потребовал взятку, в противном случае, его широкий спектр дискреционных полномочий вынуждает использовать закон против налогоплательщиков, даже под угрозой остановить производство или вплоть до закрытия магазина.

Также нередки случаи подстав со стороны сотрудников ГИБДД, которым также нужно выполнять планы. Так, в Краснодарском крае, были выявлены масштабные нарушения в работе ГИБДД края. Когда ситуация дошла до Генпрокуратуры РФ, стало известным, что «тысячи местных водителей были оштрафованы незаконно и без основания, так как данные с камер автоматической видео фиксации дорожных правонарушений были сфальсифицированы. Речь шла о десятках тысяч постановлений на суммы свыше миллиарда рублей»¹.

Приведенные примеры подтверждают необходимость отказа от практики работы государственных органов, нацеленной на выполнение планов, поскольку такой опыт только способствует росту коррупции.

Кроме того, человеческая слабость также может привести к коррупции. Некоторым сложно отклонить предложение от человека «щедрой» природы. Некоторые чиновники будут принимать подарки, потому что они знают, что они были особенно полезны для кого-то и чувствуют, что они «заслуживают» награды (то есть они чувствуют, что награда не является неуместной), иначе искренне не хотят обидеть или за смущать благодарного соискателя.

Согласно Холмсу, «кумовство как форму коррупции может объяснить психологический термин. Синдром «кровь людская не водица», желающий помочь своей семье. Непотизм может быть объяснен с точки зрения людей, стремящихся максимизировать свою собственную власть и жажда власти -

¹ - Сайт главных новостей дня - <https://www.gazeta.ru> (дата обращения: 30.01.2019 г.).

психологическая переменная»¹. Выделяют следующие системные факторы: один из факторов, отличающих посткоммунистические государства переходного типа - то, что они подвергаются множественным и одновременным переходам с момента падения коммунистической власти в 1989-1991 гг. Кроме того, они должны были ввести фундаментальные экономические, правовые, идеологические и социальные изменения. Многим также пришлось переопределить их границы и идентичности, и переориентироваться в международном военном и торговом блоке. Масштаб попыток перемен является одной из важных причин, по которой большинство посткоммунистических государств перенесли серьезное законодательное отставание в прошлом десятилетии. Такое отставание означает, что законы часто были либо по сути небытием, либо еще расплывчатыми и противоречивыми. Сложившаяся ситуация созрела для как коррупции, так и для организованной преступности.

В России, на рост коррупционных преступлений, оказал влияние финансово-экономический кризис 2008 – 2009 гг., когда обострилось снижение экономической активности и доходов населения. Что создало благоприятные условия для коррупции.

Также Холмс (1993) приводит еще один фактор, что рождение посткоммунистических государств совпадает с усилением господства неолиберальной идеологии на Западе. Он выступает за минимизацию роли государства в экономике и поощрение гражданского общества, которое было принято во многих странах Западной Европы в последние десятилетия. Один из способов, которым это происходит, - через приватизацию услуг и отраслей, которые когда-то управлялись государством.

По Лейкен «в последние годы ученые и комментаторы в средствах массовой информации утверждают, что рынок стран с переходной экономикой (особенно в странах бывшего Советского Союза) в процессе

¹ - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

либерализации и приватизации значительно увеличили коррупцию. Они утверждают, что эти реформы отвечают коренным интересам коррумпированной элиты, даже очень уважаемые ученые амбивалентны в этом конкретном вопросе, советуя предельно осторожно начинать экономические реформы, когда правовые институты еще не развиты»¹.

Таким образом, сам процесс приватизации, который в конечном итоге осуществляется государством, обеспечивает новые возможности для государственных чиновников. Они могут требовать взятки и откаты от частного лица, заинтересованного в приобретении ранее принадлежавшего государству имущества.

Следует отметить, что приватизация в России является одним из основных факторов, открывшим более широкие возможности для коррупции. В процессе приватизации было много законодательных нарушений, что стало источником богатства для многих высокопоставленных государственных чиновников. Основная часть приватизации была осуществлена тайно и незаконно и нигде нет доступной официальной информации об этом.

На рисунке 1.2 изображена разница в стоимости проданных за копейки крупнейших российских предприятий с аналогичной их ценой в США или Западной Европы во время приватизации 1990 – х годов.

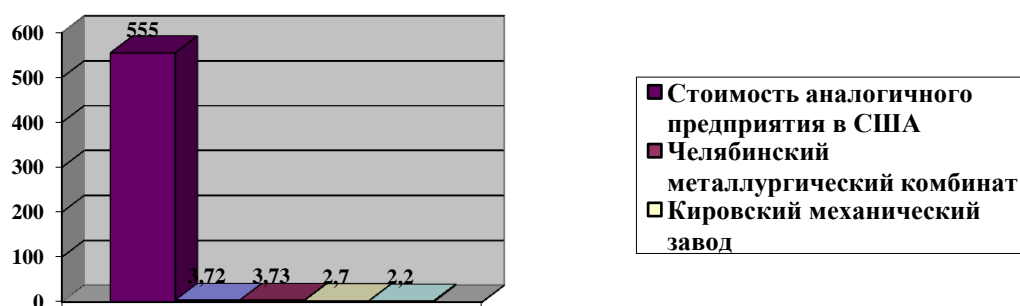


Рисунок 1.2 – Сравнительная характеристика стоимости крупнейших предприятий во времена приватизации, млн. долларов

¹ - Leiken, S. Robert. (1997) Controlling the Global Epidemic. Foreign Policy. Number 105 By Carnegie Endowment for International Peace.

Демонстративная разница, представленная на рисунке 1.2, колоссальна и удивительна, поскольку цена всех проданных предприятий была занижена не менее чем в сто пятьдесят раз. Тогда нажились и местные дельцы путем искусственного занижения цен предприятий. К примеру, «Останкинский мясокомбинат в 1990-1992 годы закупил новейшее импортное оборудование на сумму более 35 млн. долл., а весь комбинат, включая это оборудование, был приватизирован за 3,1 млн. долл.»¹. Таким образом беззаконие и беспредел государственных деятелей способствовали образованию кланов криминалистов, буржуазии и коррупционному процветанию.

Как уже упоминалось в начале этой главы, помимо причин коррупции могут быть также возможности для коррупции из-за институциональной структуры. Эти возможности более важны для ускорения повсеместного и высокого уровня коррупции. Так поучительно провести различие между этими элементами, которые можно увидеть, чтобы обеспечить возможности для коррупционного деяния и те, которые вызывают коррупцию. Например, Клитгард Р. приводит три аспекта институциональной структуры, которые он считает наиболее важными в отношении возможности для коррупции.

- 1) Монопольная власть чиновников.
- 2) Свобода действий государственных чиновников.
- 3) Степень осуществления системы подотчетности и прозрачности в учреждение².

Когда чиновники имеют монопольную власть над предоставлением государственного блага, это определяет решающее значение, объясняя случаи коррупции без воровства. Монопольная власть может быть легальной причиной того, что определенные должностные лица являются единственными, кто отвечает за выполнение определенной задачи. Будут ли чиновники в выгодном положении, для того чтобы брать взятки с клиентов зависит не только от того, имеют ли они монополию на свою конкретную

¹ - <http://news24today.info>

² - Klitgaard, R. (1988) Controlling Corruption. Brekeley: University of California Press

деятельность, а также от правил распределения государственных товаров. Чем больше свободы действий, которые предоставляются агенту, тем больше возможностей агентам будут давать «благоприятные» толкования правительственных норм и правил предприятию в обмен на незаконные платежи. Например, с точки зрения свободы действий, когда таможенному агенту разрешено применять одну или несколько тарифных ставок к продукту, или, когда налоговому инспектору предоставляется достаточно возможностей для принятия решения о том, получают ли компании вычеты или нет, будет стимул требовать взятку в обмен на предложение благоприятного исхода.

Политическая структура является также ключевым элементом в эволюции коррупции. Политическая структура, где репрезентативные процессы для обеспечения соблюдения подотчетности правительства слабые или отсутствуют, как ожидается, предоставит наибольшие возможности для коррупции. Судебная система также играет важную роль в предоставлении возможностей для коррупционеров. Но очень важна степень разделения власти между судебной и исполнительной, потому что оно может оказать существенное влияние на роль судебной системы.

Так, в России судебная власть фактически находится под доминированием исполнительной власти. Одной из проблем является зависимость судей от председателя суда. «Именно председатели вносят представления президенту и дают окончательную рекомендацию кандидатам на должность судьи, что создает зависимость в вопросе назначения на должность. Председатель имеет возможно наказывать судей и привлечь к дисциплинарной ответственности, что также ставит их в зависимое положение. От него зависит получит ли судья материальное поощрение, премию или надбавку к заработной плате. Кроме того, по его ходатайству возможно отстранить судью от должности. В то время как сами председатели зависят от Президента РФ, так как назначаются на должность сроком на шесть лет, а не пожизненно, что также подрывает статус и гарантию их

независимости. Также стоит отметить, что председатели судов тесно связаны с исполнительной властью в решении таких вопросов как обеспечение условий труда, выделения жилплощади для судей»¹. Поэтому независимость судебной системы на практике сильно искажена и недействительна, так или иначе прослеживается цепочка, состоящая из звеньев, оказывающих влияние на результат выносимого судебного решения.

Итак, слабо-контролируемая судебная власть создает много возможностей для политических лидеров, а также для государственных чиновников действовать коррупционно.

Роль и власть гражданского общества также могут влиять на возможности коррупции, особенно на роль средств массовой информации (далее СМИ). В России перспективы свободной прессы ограничены. Иногда прессу подвергали давлению и преследованиям. Согласно Отчету о человеческом развитии «большинство работ печатается тиражом 2000-3000 экземпляров и распространяются преимущественно в столице. А также низкий уровень покупательной способности населения и неразвитая рекламная система способствуют плохому финансовому представлению прессы, что в свою очередь препятствует развитию свободной прессы в России»². Государственные компании обладают монопольным правом на печатание и распространение газет, а также большинство газет постоянно в долгу перед печатниками. Государство сохраняет через свою собственность печатной и распределительной сети, возможность закрыть или иным образом оказать давление на газеты, которые занимают слишком резкую позицию оппозиции. Два наиболее широко видимых телевизионных канала принадлежат государственному телевидению и, как правило, представляют позитивный взгляд на чиновников и их деятельность.

Согласно, Всероссийскому центру изучения общественного мнения, финансовая зависимость СМИ от политических партий, мафиозных структур

¹ - Митрюхина Л. С. Проблемы независимости судебной власти и пути их решения // Молодой ученый. — 2015. — № 11. — с. 108

² - hdr.undp.org – Доклады о развитии человеческого потенциала

и разных отдельных политиков заставляют СМИ служить узким политическим кругам как орудие для достижения своих целей. Там же зарегистрированы почти две тысячи неправительственных организаций (НПО), но многие из них не являются активными и не имеют связи с государственными учреждениями. Так что зависимость от СМИ и слабое неразвитое гражданское общество создает возможности для политиков и общественности, действовать чиновникам коррупционно.

Клитгард приводит еще один фактор, который очень важен для образования коррупции - низкая зарплата. «Для государственных служащих структура вознаграждения в государственной администрации традиционно рассматривается как один из ключевых факторов, определяющих эволюцию коррупции. Если чиновникам платят заработную плату сопоставимую по производительности, потенциальные выгоды от участия в коррупции могут быть недостаточно велики в относительном выражении, чтобы оправдать риск. Если же должностным лицам в государственном секторе выплачивается заработная плата значительно ниже, чем за аналогичные обязанности в частном секторе, то возможности для коррупции могут стать основной причиной выбора должности в государственном секторе»¹.

В России этот фактор очень актуален. Безработица находится на высоком уровне, многие люди не имеют регулярного источника дохода, а для большинства из тех, кто имеет регулярный доход, как правило, он слишком низкий, чтобы содержать семью. В то же время цены были либерализованы с момента обретения независимости. Тем самым значительно поднялась стоимость жизни для большинства россиян. Таким образом, учитывая относительную ставку заработной платы, неизбежно, что многие работодатели будут искать любые средства для пополнения своих скудных предприятий, например, посредством взяток. Согласно опросу исследовательской организации Левада-центр, наиболее важной причиной коррупции в России является низкая заработная плата (рисунок 1.3).

¹ - Klitgaard, R. (1988) Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press

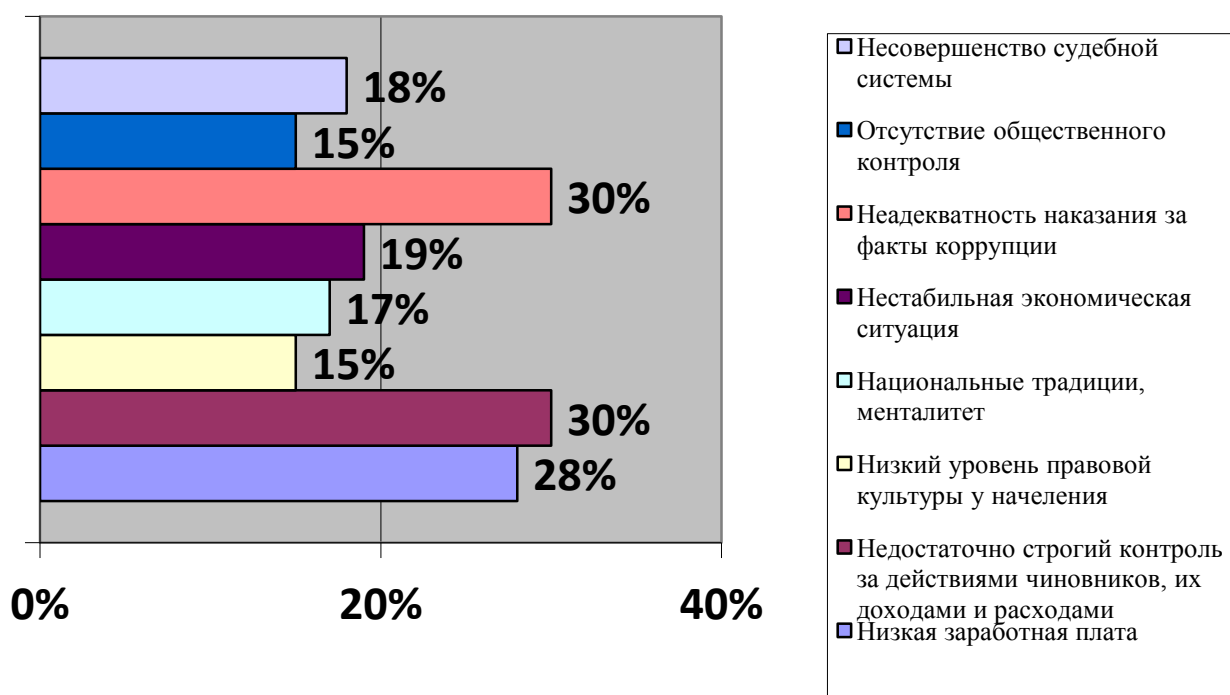


Рисунок 1.3 – Результаты общественного мнения о возможных причинах коррупции

Как видно из рисунка 1.3, уровень заработной платы, по мнению опрошенных, действительно является одним из важных факторов, порождающих рост коррупционных преступлений (28 % респондентов). Однако наиболее значимыми причинами все же отметили низкий контроль над чиновниками (30 %) и недостаточно строгие меры наказания за факты коррупционных деяний (30 %).

Противоречивое содержание законов и нормативных правовых актов также создает много возможностей для коррупционных действий. Например, неточная формулировка и плохо определенная терминология дают налоговым инспекторам и государственным служащим большую свободу действий, которой они пользуются для получения взяток. Особенно на региональном и местном уровне самоуправления налоговые требования могут быть не задокументированы или не доступны для общественности.

Также, высокие налоговые ставки могут открывать возможности для коррупции. Деловое сообщество в России обычно утверждает, что ее общее налоговое бремя как доля прибыли чрезмерно из-за одновременного

налогообложение оборота, затрат на заработную плату, прибыли, так что полное соблюдение всех правил может оставить предприятие почти без прибыли после уплаты всех налогов. Большинство мелких предприятий не платят налоги, а крупные фирмы фальсифицируют их доходы. Многие опрошенные компании предполагают, что общие налоговые обязательства фирмы принято урегулировать по договоренности между бизнесменом и его налоговым инспектором.

Кроме того, в литературе, посвященной иностранной экономической помощи, признается, что межправительственная Внешняя экономическая помощь часто может способствовать созданию условий, способствующих коррупции. Особенно это относится к тому случаю, когда получателю присуща достаточно высокая степень коррупции страны. Согласно Джиму Сэкстону, иностранная помощь может способствовать коррупции: «Иностранная помощь обычно предоставляется из централизованных государственных источников централизованным государственным получателем. Данный процесс будет способствовать субсидированию и укреплению государственного сектора страны-получателя. Поскольку конкретные получатели помощи имеют экономические стимулы, например, чтобы вознаградить своих друзей, сторонников или конкретные интересы избирателей»¹. В этих реалиях иностранная помощь на практике может работать на усиление роли получателя государственного сектора страны относительно его частного сектора. Помощь, как правило, имеет тенденцию поощрения централизованного экономического контроля и способствовать концентрации бюрократической власти в правительстве получателя. Это подтверждается тем фактом, что государственные трансферты часто приводят к увеличению государственных расходов. И, как заключил один исследователь, «Помощь способствует разбуханию правительства». В целом, когда существующие режимы коррумпированы,

¹ - Saxton Jim (1999) —Can IMF Lending Promote Corruption|| Joint Economic Committee Studies, United States Congress. Available

результатом являются эти укрепившиеся коррумпированные политические режимы, извлекающие выгоду из иностранной помощи.

Таким образом, мы рассмотрели основные характеристики и элементы сущности коррупции и выяснили, что органы государственной власти тесно связаны с ее проявлением. Государственные должностные лица выступают не только в роли участника коррупционного преступления, но в качестве стороны противостоящей этому явлению. Большое разнообразие форм коррупции подчеркивают сложность, многогранность коррупционного явления. Для того, чтобы выявить основные направления по модернизации действующей антикоррупционной политики, сначала необходимо изучить процесс становления и изменения законодательных норм в сфере коррупции со времен создания российского государства. Кроме того, немаловажную роль в современном мире отводится принципам и нормам международного права, ввиду чего изучение вопроса развития международного правового регулирования также следует тщательно изучить и проанализировать. Таким образом, с целью разработки дальнейших направлений по совершенствованию антикоррупционной политики, перейдем к анализу нормативно-правовых актов и их становлении в историческом аспекте.

Глава 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И ОТЕЧЕСТВЕННОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

2.1. Зарубежная антикоррупционная практика

История коррупции началась на заре цивилизации, во времена наших предков, и до сих пор, по прошествии многих тысяч лет, мы не видим ей конца. Возникнув как банальное подношение вождю племени в обмен на его благосклонность, коррупция приобрела глобальное измерение. Борьбу с коррупцией вели во все времена. Однако, некоторые склонны считать, что антикоррупционные стратегии и кампании являются недавним явлением. Такое убеждение частично основано на идее, что только в 1996 году президент Всемирного банка заявил, что «нам нужно бороться с раком коррупции», и что ряд конвенций НПО против коррупции был разработан только в конце двадцатого века.

Каждый год, 9 декабря мир празднует Международный день борьбы с коррупцией. Тот факт, что такой символический день существует (и непосредственно ей предшествует День прав человека - 10 декабря) отражает возросшее признание международного сообщества важности антикоррупционных мер.

Международное сообщество постепенно осознало, что коррупция - опасная международная проблема, которая требует международных решений.

Так, первым толчком для запуска ряда важнейших международных инициатив послужило заседание Совета Организации экономического сотрудничества и развития (далее ОЭСР) в далеком 1994 году, на котором было сделано следующее заявление: «Взяточничество является широко распространенным явлением в международных деловых операциях, включая торговлю и инвестиции, что вызывает серьезные моральные и политические

опасения и искажает условия международной конкуренции»¹. В документе указывается, что ответственность за противодействие коррупции в международных сделках несут все страны. Таким образом, призывая государства-члены принять необходимые меры для борьбы с этим явлением путем проведения реформ своего внутреннего законодательства.

В декабре 1997 года была окончательно подписана «Конвенция ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных деловых операциях». В настоящее время государствами-участниками являются члены ОЭСР, а также Аргентина, Бразилия, Болгария, Южная Африка и Россия. Из чего можно сделать вывод о том, что на международном сравнительно недавно признали проблему коррупции как весьма серьезную и опасную.

Конвенция ОЭСР касается только взяточничества с участием иностранных публичных должностных лиц, связанных с международным бизнесом. Стратегия, которой состоит в том, чтобы создать политико-правовое обязательство между подписавшими его государствами по изменению национального законодательства, чтобы запретить коррупционные действия, вредные для транснациональных экономических отношений (статья 1.1).

Отмечается, что целью данного договора является предотвращение и наказание коррупционной практики со стороны плательщиков взяток. В Конвенции ОЭСР используется стиль, который также присущ другим антикоррупционным договорам: международные документы не могут автоматически запрещать коррупционное поведение даже при существовании процесса ратификации. То есть необходимо, чтобы государства-члены создавали свои собственные национальные законы для криминализации такого поведения путем осуществления своих механизмов контроля.

¹ - Л.М.Смирнов *Международный бизнес и деловая коррупция в России* // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – №4. С.78.

Таким образом, в международно-правовом документе просто представлены «шаблоны», которые могут быть скопированы подписавшими государствами, подобно «смягчающему закону». Пока внутренние нормативные акты не созданы, другие государства могут настаивать на том, чтобы подписавшие их страны предпринимали действия посредством механизмов контроля.

Кроме того, Конвенция ОЭСР содержит рекомендации по предотвращению коррупционных преступлений. Например, рекомендуется, чтобы страны следили за распространением взяток иностранным должностным лицам, занимающимся экспортом, особенно тем, которым помогают программы официальных кредитов и правительственные финансирующие учреждения. Странам также следует поддерживать доступные каналы для подачи жалоб в компетентные органы и для защиты лиц, сообщающих о нарушениях. Рекомендации также касаются необходимости создания культуры прозрачности в бизнесе для предотвращения и выявления случаев транснациональной коррупции. В дополнение к надзору за учетными записями, упомянутыми в Конвенции, ОЭСР рекомендует разработать программу «внутреннего контроля, этики и соответствия», основанную на «руководящих принципах передовой практики» и ведении системы независимого внешнего аудита. Правительствам может потребоваться поддержание механизмов соответствия для участия в государственных закупках (концессии, торги) или доступа к программам финансирования и государственным кредитам.

Обобщив основные положения Конвенция ОЭСР обязывает подписавшихся и предлагает другим государствам присоединиться к сигнатарии, соглашаясь:

- ввести уголовную ответственность за подкуп иностранных должностных лиц;
- наказать всех соучастников юридических лиц с помощью убедительных уголовных и неуголовных санкций;

- увеличить сроки давности, чтобы предоставить достаточно времени для расследования и судебного преследования коррупционные правонарушения;

- требовать прозрачного учета всеми юридическими лицами и запрещать создание неконтролируемых счетов и использование других фальшивых документов, чтобы скрыть взяточничество; а также

- сотрудничать с другими странами-участницами с договорами о выдаче для обеспечения успешного судебного преследования.

Представленная Конвенция подверглась критике за то, что она слишком узкая, особенно за то, что она не включает запрет на подкуп должностных лиц иностранных политических партий, партийных чиновников и кандидатов на должность¹.

После инициативы ОЭСР было создано несколько региональных антикоррупционных договоров.

Организация объединенных наций (далее ООН) разработала антикоррупционную конвенцию еще в конце 1970-х годов. Однако тогда, это усилие, столкнулось с политическими проблемами и не смогло получить достаточную поддержку, и коррупция в значительной степени исчезла из поля зрения международной проблемы в течение 1980-х годов.

С середины 1990-х годов ООН вновь набирает активность в международных усилиях по борьбе с коррупцией и принимает ряд инструментов и документов, содержащих антикоррупционные положения. Среди них наиболее важными являются Декларация ООН против коррупции и взяточничества в международных коммерческих операциях 1996 года; Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 года; Конвенция против транснациональной организованной преступности 2000 года и План действия по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудия 2001 года.

¹ - Сайт Глобального стратегического Альянса - www.globalcorruptionreport.org (дата обращения: 18.11.2018 г.).

Декларация от 1996 года касается как частного, так и государственного секторов и призывает к принятию и применению законов, запрещающих взяточничество в международных сделках; законов, криминализирующих подкуп иностранных должностных лиц; и законов, гарантирующих, что взятки не облагаются налогом. Хотя декларация не имеет обязательной юридической силы, она означает широкое политическое соглашение в международном сообществе по этому вопросу.

Кодекс поведения от 1996 года написан в общих чертах для руководства законодательных и административных мер, и не имеет обязательной юридической силы. Он подчеркивает необходимость лояльности чиновников к общественным интересам, стремление к эффективности, результативности и целостности. Призывает к избеганию конфликтов интересов и разглашения активов, отказа от подарков или услуг, а также защиту конфиденциальной информации. Также обсуждаются вопросы, возникающие из партизанской политической деятельности.

Между тем, например, кодексы профессиональной этики, применяются и у нас в России. И часто их воспринимают не как юридические нормы, а в большей степени, как корпоративные, то есть нормы, принятые в каком-то коллективе. Однако, из-за того, что коррупция сложное многогранное явление, ее следует рассматривать со всех сторон и подходить к решению проблемы, при помощи разнообразных подходов. На наш взгляд, необходимо воспитывать у чиновников и иных руководителей, посредством введения определенных кодексов, уровень самосознания и самоуважения.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности является обязательным юридическим документом, который вступил в силу в 2003 году. Согласно ей признается, что во многих случаях коррупция является транснациональной и одновременно эффектом организованной преступной деятельности. Соответственно конвенция содержит некоторые положения, требующие борьбы с коррупцией и превентивные меры.

План действий от 2001 года не имеет обязательной юридической силы. Декларация призывает страны для усиления международных действий против коррупции и требует различных усилий в поддержку борьбы с коррупцией.

Однако многие страны считали, что эти вышеупомянутые документы недостаточны, и что всеобъемлющий международный инструмент против коррупции все еще был необходим. Так, в 2000 году поддержка такой конвенции стало настолько существенной, что Генеральная Ассамблея ООН разработала глобальную антикоррупционную конвенцию, именуемая Конвенция ООН против коррупции.

Конвенция ООН против коррупции была принята Генеральной Ассамблеей в 2003 году. Она вступила в силу, после ратификации ее 30-тью государствами. День ее принятия стал отмечаться по всему миру как Международный день борьбы с коррупцией, когда все страны уделяют особое внимание проблеме коррупции: публикуются международные отчеты, обмениваются опытом информацией, проводят международные конференции, посвященные данной проблеме.

По состоянию на 01 апреля 2019 года, конвенцию подписали 172 государства и 20 государств ратифицировали ее, включая Россию.

Конвенция является первым глобальным документом, охватывающим комплекс антикоррупционных мер, которые должны быть приняты на национальном уровне. Также она представляет широкий международный консенсус о ценностях, стандартах и структурах с учетом национальных переменных, таких как правовые традиции, культурные факторы и степень экономического развития. Это делает некоторые основные элементы обязательными для всех государств-участников, другие элементы необязательны или зависят от выбора опций или элементов по усмотрению, и дает понять, что она предназначена для установления базовых минимальных стандартов, которые предусматривают свободу выбора государствам-участникам и меры поощрения.

Целая глава Конвенции посвящена профилактике, содержащая меры, направленные как на государственный, так и на частный сектор. Они включают модели профилактической политики, такие как создание антикоррупционных органов и повышение прозрачности в политическом финансировании. Государства также должны стремиться к тому, чтобы на их государственные услуги распространялись содействие эффективности, прозрачности и найма на основе заслуг¹.

Конечно, мы тоже склонны к тому, что лучше осуществлять меры профилактики, чем реагировать по факту наступления коррупционного правонарушения. Например, к таким мерам, у нас в России относится обязанность государственных служащих подавать сведения об имуществе. По нашему мнению, лучше направлять меры пресечения непосредственно к имущественной сфере чиновников. Например, конфисковать имущество или назначать штраф в десятикратном размере.

Также конвенция требует от стран ввести уголовную ответственность за широкий спектр актов коррупции. В некоторых случаях государства юридически обязаны устанавливать преступления. В других случаях, чтобы учесть различия во внутреннем законодательстве, они должны рассмотреть возможность сделать это.

Следует отметить, что государства-участники конвенции соглашаются сотрудничать друг с другом в борьбе с коррупцией, в том числе в профилактической и следственной деятельности, а также они обязаны оказывать конкретные формы взаимной правовой помощи и выдавать преступников. Страны также обязаны предпринять меры по поддержке розыска, замораживания, ареста и конфискации доходов от коррупции. Однако на практике взаимодействие стран очень слабо выражено. Необходимость обмена опытом, профилактическими мерами, результатами в

¹ - Сайт Организации Объединенных Наций - http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html (дата обращения: 27.11.2018 г.).

борьбе с коррупцией должно стать одной из основных задач современной антикоррупционной политики.

Для результативности антикоррупционной политики, мы считаем, необходимо, чтобы правоохранительные органы разных стран обменивались информацией, выдавали друг другу коррупционеров. Чтобы кредитные организации раскрывали кредитную информацию о тех, кто у них хранит деньги, в случае, если кто-то выводил активы зарубеж, чтобы их можно было вернуть обратно, т.е. осуществлялись меры по возвращению активов.

Между тем, основополагающий принцип конвенции указан в ст. 51 Восстановление активов. Это особенно важная проблема для многих развивающихся стран, которые стремятся вернуть активы, которые были незаконно получены бывшими лидерами власти.

На основании приведенных положений можно сделать вывод о том, что конвенция ООН является первым юридически обязывающим глобальным документом, охватывающим широкий спектр антикоррупционных мер и международных сотрудничеств в предотвращении коррупции. Поэтому можно утверждать, что это важный шаг вперед в международной борьбе с коррупцией. Некоторые критики, однако, утверждали, что механизм мониторинга конвенции неэффективен и что конвенция в значительной степени опирается на не обязательные формулировки. Transparency International, например, подверг критике то, что прозрачность в политическом финансировании не является обязательной в соответствии с конвенцией¹.

Еще одним международным документом в сфере противодействия коррупции стала Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 25.01.1999 г.

Конвенция является обязательным юридическим документом, который применяется в широком спектре профессий и обстоятельств. Однако он относительно узок в ряде действий, которых государства-участники

¹ - Рук Р. Конвенция ООН против коррупции в TI // Доклад о глобальной коррупции. – 2004. С.112

обязаны криминализировать и не касается многих форм коррупции, таких как вымогательство, хищение, кумовство и инсайдерская торговля.

Данной Конвенцией установлена ответственность:

- за использование служебного положения в корыстных целях;
- отмыwanie доходов от преступлений, связанных с коррупцией.

Кроме того, Конвенция регламентирует вопросы соучастия, иммунитета и юрисдикции. Вопросы ответственности юридических лиц, санкций и мер, специализированных органов, сотрудничества с национальными органами, защиты сотрудничающих с правосудием лиц. Меры по содействию сбору доказательств, меры по конфискации доходов, общие принципы в области международного сотрудничества, взаимную помощь, вопросы выдачи, порядок предоставления информации по собственной инициативе сторон, процедуру поддержания контактов, процедуру предоставления информации. Раздел V посвящен заключительным положениям: подписанию и вступлению в силу, присоединению к конвенции. В заключительных и переходных положениях регламентируются: территориальное применение, соотношение с другими конвенциями, вопросы заявлений, вопросы оговорок, юридическая сила и пересмотр заявлений и оговорок.

Целью Конвенции является расширение, активизация и надлежащее функционирование международного сотрудничества стран-участниц Конвенции в области уголовного права, в целях предотвращения угрозы верховенству права, демократии прав человека, эффективному государственному управлению, принципам равенства и социальной справедливости, конкурентоспособности, экономическому развитию и угрозы стабильности демократических институтов и моральных основ общества.

Таким образом, на основании проведенного исследования, следует сделать вывод о том, что международных конвенций достаточно много, периодически ежегодно принимаются новые конвенции с целью ограничить

распространение коррупции. Многообразие вновь принимаемых конвенций, свидетельствует о том, что победить это явление достаточно непросто. Между тем, на международном уровне считают, что, приняв ряд конвенций, станет возможным ограничить коррупцию, однако, на наш взгляд, большое количество конвенций подрывает уважение к праву, а неотвратимость юридической ответственности будет притворяться в жизнь лишь в том случае, если люди будут хорошо знать законы и правовые нормы. Кроме того, некоторые пункты нормативных правовых актов российского законодательства содержат противоречия и неточности, что подчеркивает необходимость модернизации, а также дальнейшего совершенствования на пути к преодолению многообразного.

Изучив, международную практику нормативно-правового регулирования, следует перейти к исследованию законодательства в российском государстве, чему и будет посвящен следующий параграф.

2.2. История развития антикоррупционного законодательства в России

Уже на протяжении многих лет ученые занимаются изучением действенных антикоррупционных практик, оказавших положительные влияние на развитие государства в разные исторические эпохи. Проведя анализ истории развития и модернизации антикоррупционной законодательной системы, станет возможным выявить положительные и отрицательные направления ее развития, с целью внедрения успешной практики в современное государственное управление. Изучение и анализ истории законодательных реформ противодействия коррупции способствует выявлению проблем и пробелов на определённом историческом этапе, а также способствуют созданию четкой выверенной и действенной современной антикоррупционной политики. Именно поэтому рассмотрим ниже законодательные изменения в сфере коррупции в разные времена становления российского государства.

Часто в литературе указывается, что взяточничество в России - остаток старой системы кормления. Так, в Киевской Руси правитель и его воеводы проводили тур по сбору дани каждого района территории. Статья 42 Русской Правды, представляющий собой самый старый свод законов, составленный по указанию Ярослава Мудрого (годы правления 1015-1054), постулирует о количестве денег и еды для официальных сборщиков дани и их лошадей, которые должны были быть предоставлены местными жителями в течение одной недели¹. То есть система, в которой люди каждого округа «кормили» представителей государственной власти едой и другими поставками, а именно «кормление» (оплата в натуральной форме), были институционализированы еще в X – XI в.

В 13-м и 14-м веках многие из бюрократов московской России, которые служили в разных частях территории стали зависеть от корма как средства к существованию. Хотя было предпринято несколько попыток отменить эту систему, например, реформы Ивана Грозного и Петра Первого, рассмотренные ниже, по сути, эта практика смешивания государственных и частных вопросов продолжалась долго и стала одним из наиболее прочно установленных обычаев в России².

В наши дни такая практика считалась бы системой взяточничества, но тогда так не считали, а существующий обмен своих услуг на товары стал традицией. В то время — государственные услуги рассматривались не как финансируемая государством деятельность, а как общественная. Государственные служащие практически не получали зарплату от государства, поэтому основным источником их дохода были пожертвования от населения.

Во-первых, в царской России закон по существу был средством жесткого контроля над населением. Во-вторых, законы были произвольно приняты деспотическими властями, что привело к тому, что не было

¹ - Vernadsky, G. (1947), *Medieval Russian Laws*, New York: Columbia University Press.

² - Kucherov, S. (1953), *Courts, Lawyers, and Trials under the Last Three Tsars*, New York: Frederick A. Praeger.

кодифицированных законов и даже если бы был какой-то свод, он был бы весьма неполным и не обнародованным»¹.

Следует отметить, что «сам термин коррупция на Руси отсутствовал, вместо него использовались такие названия как «мздоимство» и «лихоимство», «посул»². Мздоимство впервые употребляется в XIII веке в русских летописях. Можно сказать, что корыстные злоупотребления возникли с появлением правителей (князей, вождей) и судей в качестве средства воздействия на их объективность и честность при решении различных вопросов»³.

Так, в 1397 году мздоимство упоминается в Двинской уставной грамоте, относящейся к русским летописям XIV века. Она состояла из 9 томов, где второй том был полностью посвящен законодательству периода образования и укрепления Русского централизованного государства. Между тем в статье 6 было указано: «А самосуда четыре рубли, а самосуд то: кто изыснав татя с поличным, да отпустит, а себе посул возьмет, а наместники доведаются по заповеди, ино то самосуд, а опричь того самосуда нет». В ней же, в статье 8 повествуется: «...а черес поруку не ковати, а посула в железех не просити; а что в железех посул, то не в посул»⁴.

Пожалуй, уставную грамоту 1397 года можно назвать самым древним законотворческим актом после Русской правды. Ее содержание схематично представим ниже на рисунке 2.1.

¹ - Oki, M. (1983b), 'Torusutoi niokeru ho no hitei (The Denial of Law in Tolstoi)', in Jochi-daigaku ho-gakubu sousetsu 25 shunen kinen ronbunshu (Collection of articles in commemoration of 25th anniversary of the foundation of the Faculty of Law, Jochi University)

² Мздоимствовать - брать подарки, приношения, взятки; быть продажным человеком. В земле нашей мздаимствуется по обычаю.

Мздолюбие – сильное расположение к взяточничеству

Лихоимец – жадный вымогатель, взяточник. (Толковый словарь В.И. Даля)

Посул - древнерусское название взятки: незаконное вознаграждение за осуществление официальных властных полномочий.

³ - http://www.metodcenter.novotec.ru/protivodeystvie_korruptcii/istoriya_protivodeystviya_korruptcii_v_rossii.pdf

⁴ - Сайт Музея реформ им.Сталыпина - <http://музейреформ.рф/node/13622> (дата обращения: 19.02.2018 г.).

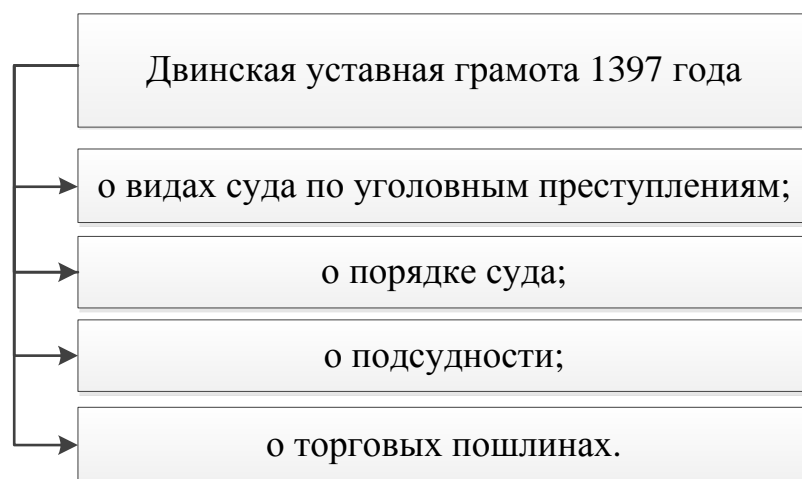


Рисунок 2.1 – Обзор Двинской уставной грамоты 1397 года

Таким образом, уставная грамота регулировала как судебную деятельность, так и доходы, собирающиеся с Двинской области князем московским.

Некоторые исследователи, занимающиеся изучением истории российского законодательства, считают, что понятие посула начинает использоваться в значении «взятка», начиная с Псковской ссудной грамоты 1397 года, включающая статью «о посулах». Если обобщить, что «Русская правда» и «Двинская уставная грамота» концентрировалась на процессуальном и уголовном праве, то, напротив, можно констатировать, что Псковский устав касался прежде всего гражданских норм: договора, имущества, наследования и правового статуса крестьянина.

Так, основной функцией Псковского судебного устава было обеспечение доходов чиновничества. Право, как источник наличных средств имело решающее значение для развития триадических отношений, поскольку право ведет самостоятельную жизнь, независимую от регулирования конфликтов. Аппарат судей, судебных приставов и писцов стал оплачиваться. В то время как важнейшей функцией закона стало регулирование доходов этой орды. Вместе с этим встал вопрос о взяточничестве. Статья 4 запрещала брать тайные, то есть незаконные, взятки. Современному человеку это кажется оксюмороном, но в

восточнославянскую эпоху позднего Средневековья это была всего лишь форма регулирования сбора доходов, одна из основных функций судебной системы.

Впервые мздоимство стало признаваться уголовным преступлением согласно введенному Иваном IV Васильевичем Грозным, Судебнику 1550 года и Судной грамоте 1561 года. В них были регламентированы такие меры наказания как временное и бессрочное заключение под стражу, а также смертная казнь.

Согласно Судебнику, к должностным преступлениям стали относиться такие как:

- «недобросовестное отношение к судебским обязанностям;
- волокита;
- изменение текста судебного списка при его переписке набело подьячим по собственному усмотрению или по велению дьяка;
- вынос судебного дела «для хитрости» и т.п.»¹.

В случае, если судебное дело пропадало при выносе его из приказа, то с дьяка взыскивались государственные пошлины, а также совместно с подьячим они подвергались наказанию кнутом и отстранялись от должности.

Кроме того, законом была предусмотрена возможность «окончательного оформления дела подьячим по велению дьяка, получившего посул, не в том виде, как было при судоговорении. За это назначалось суровое наказание: дьяку – торговая казнь и лишение должности, а подьячему – отсечение руки. Наказывалось кнутом и неисправное ведение записи судебных дел и сбора судебных пошлин. При рецидиве виновным грозила торговая казнь и лишение должности»². Таким образом ответственность несли не только судьи, но и все участники судебного процесса.

¹ - Сайт для ознакомительного и учебного использования – <http://www.helpiks.org> - Хелпикс.Орг (дата обращения: 18.10.2018 г.).

² - Сулейманов Т. М. Борьба с коррупцией в России в IX — XIX вв.: Историко-правовой анализ // История государства и права». – 2010. - № 7. С.47.

Стоит отметить, что в случаях ложного обвинения в адрес дьяка и/или подьячего назначалось столь же суровое наказание в отношении виновного, таким образом закон защищал судебные органы от клеветы и ложных доносов.

Что касается низового аппарата, то для них закон также предусматривал меры наказания. К ним относились такие должности как: недельщики, приставы и губные целовальники. «Недельщиками назывались судебные приставы, которые выполняли обязанности по неделям. В их должностные обязанности входили: оповещение сторон судебного заседания в суд, доставка их к суду и поимка разбойников и воров. Тогда как «губные»¹ целовальники занимались розыском разбойников, а также контролировали действия губного старосты. Они назначались на срок, продолжительность которого не могла превышать более двух лет и только по письменной просьбе граждан, срок их полномочий мог быть продлен. Закон запрещал губным целовальникам устраивать поборы, а в случае повторных проступков, они карались кнутом и отстранением от должности»².

Таким образом, уже в те времена присутствовали ограничения по срокам службы в определенных должностях, как мера антикоррупционной политики. Кроме того, ответственности и наказанию подвергались все работники судебного аппарата, включая «секретаря» судебного заседания. Однако для исследуемого периода характерными чертами стали разбросанные полномочия судебных работников, в их обязанности входили как розыск, так поимка преступников. Отсутствие четкой слаженной судебной системы оказывало влияние на ее неэффективность.

Стоит выделить тот факт, что развитие уголовного права в XVII веке происходило в условиях разжигания классовых противоречий. События начала XVII века и восстания 30-40-х годов XVII века послужили

¹ - По сведениям Н.М. Карамзина «слово *губа* в древнем немецком праве означало усадьбу, а в российском — волость или ведомство».

² - Туйчиев В.М. «Правовой статус судебного пристава в дореволюционной России» //Ведомости ССП. – 2006. - №3. С.24.

значительным толчком к его развитию, расширению круга действий, подлежащих уголовному преследованию, появлению новых видов преступлений. «Ко временам правления Алексея Михайловича Романова относится едва ли не единственный народный бунт антикоррупционной направленности, спровоцированный увеличением налогов и последующим увеличением цен на соль. Организован он был в Москве в 1648 году, где москвичи одержали победу: на растерзание толпе были отданы два коррумпированных государственных министра – Плещеев, значимый главой Земского приказа и Траханиотов, занимавший пост главы Пушкарского приказа»¹.

Будучи главами двух правоохранительных органов (называемых приказами), они широко ненавидели общественность. Плещеев брал взятки у тех, чьи дела он рассматривал в суде, и создал группу информаторов, которые выдвинули ложные обвинения против невинных людей, которых затем посадили в тюрьму в попытке вымогательства у них денег. Траханиотов, со своей стороны, был известен безжалостным отношением к сотрудникам, в том числе, не выплачивая им зарплату.

Проведенное восстание оставило след в истории законодательства, воплощенное в виде Уложения 1649 года, в котором уголовное право стало более карательным и ужесточенным. В нем впервые указывается точная классификация преступлений, обозначенная на рисунке ниже (рисунок 2.2).



Рисунок 2.2 – Классификация преступлений в Уложении 1649 года

¹ - Чистякова М. Российское законодательство X-XX веков. -М.: Юрид. лит.- 1985. - С.102.

Из рисунка 2.2 видно, что обозначенная классификация стала выделять такие специальные подгруппы преступлений как: государственные (политические) и против порядка управления. А все уголовные преступления стали делиться на должностные и против прав и жизни частных лиц.

Так, к должностным преступлениям относили прежде всего преступления, совершенные лицами судебных органов. Судебная система в царской России, особенно до реформ 1864 года, может характеризоваться «беспорядком, жестокостью, произволом и коррупцией»¹. Суды считались самым неэффективным органом государственной власти. Интеллектуальный и моральный уровень судей также был заведомо низким; взяточничество было почти всеобщим»².

«Основным видом преступлений здесь был неправый суд за взятку или в результате предвзятого отношения к подсудимому по причине дружбы или вражды. Мотив о посуле как служебном преступлении является одним из доминирующих в Уложении в части приказного и воеводского управления и судопроизводства, свидетельствуя о процветании коррупции и произволе среди феодальной администрации. При неправом суде истцов иск обращался против судей любого звания, повинных в этом, причём в тройном размере. С них же взыскивались судебные пошлины, пересуд и правый десяток, которые шли в пользу казны. Судьи снимались с должностей, думные чины лишались чести, а недумные подвергались торговой казни. Аналогичная кара за те же преступления предусматривалась и в отношении судей патриаршего двора, а также городских воевод и дьяков»³.

Хотелось бы отметить, что в Судебнике 1497 года впервые вводилось понятие «торговая казнь», обозначающее публичное телесное наказание. Называлось оно так, потому что местом проведения были торговые площади.

¹ - Kucherov, S. (1953), *Courts, Lawyers, and Trials under the Last Three Tsars*, New York: Frederick A. Praeger.

² - Berman, H. J. (1983), *Law and Revolution: The Formation of Western Legal Tradition*, Cambridge, MA and London: Harvard University Press.

³ - Георгиевский Э.В., Кравцов Р.В. Интересы правосудия как объект охраны в уголовном праве московского государства // *Сибирский юридический вестник*, 2016. № 2 (73) – С.83

Данная карательная мера действовала на протяжении 348 лет и была отменена в 1845 году.

Приведенный опыт показывает, что меры наказания за коррупцию становились все жестче и строже, однако судьи все равно находили новые способы обхода закона, чтобы избежать наказания. Так, например, судья нес ответственность в случае, если он сам взял посул. Но в Уложении не было сказано ни слова про родственников судей, потому при взятии посула ими, судья уже ответственности не нес.

Большой вклад в развитие антикоррупционного законодательства внес Петр Великий. «Во время правления Петра I был издан Указ о фискалах от 17 марта 1714 года, в котором были определены полномочия фискалов (нововведенной должности) и процессуальные средства их деятельности. Впервые в России Петр I создал орган, специально предназначенный для контроля и надзора за соблюдением законодательства. Он должен был тайно следить за ненадлежащей правовой процедурой и следить за соблюдением закона правительственными лицами. Позже учреждение информаторов было преобразовано в прокуратуру»¹.

22 февраля 1711 года Петр I издал указ об учреждении Сената. Указами от 2 и 5 марта 1711 года в Российской империи была учреждена контора доносчиков с целью тайного наблюдения за исполнением распоряжений главы государства, а в 1713 году была введена должность генерал-губернатора. В его ведении относились управление военными и гражданскими делами, а также надзор за добросовестным исполнением обязательств судебными инстанциями, а именно: ведение борьбы с судебной волокитой, а также наделения полномочиями по приостановке исполнения судебных решений.

На основании Указа «О запрете взяток и посулов» от 17 марта 1714 года в каждом городе и населенном пункте было создано территориальное

¹ - Платонова Н. В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века // Человек и наука. – 2000. - №15. С.34

фискальное управление, в состав которого входили четыре человека, включая провинциального информатора, который контролировал работу муниципальных фискальных органов и проводил проверку один раз в год. В религиозной сфере фискальную организацию возглавлял архиепископ, в епархиях - фискалы, в монастырях-инквизиторы. Со временем все ведомства должны были иметь информаторов. Итак, было покончено с системой кормления, всем государственным служащим стала выплачиваться зарплата в денежной форме.

Информаторы должны были соответствовать высоким профессиональным стандартам. В их обязанности входило тайное разглашение, информация и раскрытие всех злоупотреблений как подчиненных, так и высокопоставленных должностных лиц, судебное преследование и предотвращение краж, подкупа и растраты должностными лицами, а также другие преступления антигосударственного и антиобщественного характера. «Во всех этих случаях фискальные органы должны только раскрывать и информировать, и разоблачать в суде, но не разглашать и не раскрываться под угрозой сурового наказания или разорения и изгнания ...»

Фискальные чиновники также должны были следить за исполнением законов. Они получали доносы от отдельных лиц, им было разрешено приходить во все учреждения, школы и другие места и отслеживать всю работу и документы. Они всегда присутствовали при изъятии денежных доходов государства.

Информаторы докладывали Сенату о проделанной работе, обо всем, что им удалось узнать. Если обвинение было верным, половина штрафа, предъявленного против правонарушителя, направлялась государству, четверть - «фискалу, сообщившему о нарушении», а остальная часть - провинциальному фискалу «для общего пользования».

В случае неправильного доноса указ предписывает «... не обвинять его фискала) (потому что он не может знать обо всем); если все обвинения

фискала не были правдивыми и были сделаны не из жадности или злого умысла: заставьте его заплатить небольшой штраф, после которого он будет сообщать после более тщательного расследования». За заведомо ложный донос фискала могли привлечь к ответственности.

Фискальная служба была строго секретной, поэтому она была очень непопулярна в общественном мнении и мало влияла на установление правопорядка. Кроме того, информаторы всех рангов не получали финансовой поддержки от казначейства и зарабатывали на жизнь «самообеспеченностью», что приводило к вымогательству, взяточничеству и другим злоупотреблениям.

Стоит отметить тот факт, что борьба с коррупцией с развитием истории и государства занимала все более приоритетное направление в политике государственного управления. Несмотря на вновь образуемые службы по расследованию и раскрытию преступлений в области коррупции и усложнения антикоррупционного законодательства, взяточничество продолжало существовать. Одна показательная история во времена правления Петра I - дело Алексея Нестерова, обер-фискала, ответственного за тайное наблюдение за работой государственного аппарата и выявление коррупции. После информирования царя о губернаторе в Сибири, который разрешил незаконную торговлю табаком, и последующей казни этого губернатора в Санкт-Петербурге, сам Нестеров был обвинен в коррупции.

После осуждения его подвергли пыткам и признали, что он брал взятки в виде денег и товаров от разных людей за присвоение должностей в государственном аппарате. Он также брал деньги у производителей алкоголя. Сам царь наблюдал за казнью. Два самых старших подчиненных Нестерова были казнены до того, как его пытали Екатерининским колесом, а затем обезглавили. Головы осужденных были прикреплены к железным копьям, а их тела прикреплены к колесам.

Приведенный пример, указывает на то, что даже такие тяжкие меры наказания как обезглавливание и публичная смертная казнь не могли остановить коррупцию.

Несколько позже, в соответствии с указом Петра I от 12 января 1722 года «О положении Сената» в России была создана прокуратура, публично-правовое учреждение, орган по контролю за законностью действий должностных лиц и защите государственных интересов, возглавляемая Генеральным прокурором. Целью создания прокуратуры явилось осуществление прозрачного мониторинга соблюдения законности в деятельности центральных и местных органов власти, предупреждение преступности среди должностных лиц. По мере развития органов прокуратуры должность информаторов постепенно упразднялась.

Уже в мае 1715 года Петр Великий впервые в Российской империи издал военно-процессуальный-Уголовный кодекс и назвал его Воинский артикул 1715 года. По сути, он представлял собой уголовный кодекс - свод законов, предусматривающий наказания за уголовные преступления. Краткое содержание рассматриваемого акта в борьбе с коррупционными преступлениями представлено на рисунке 2.3.

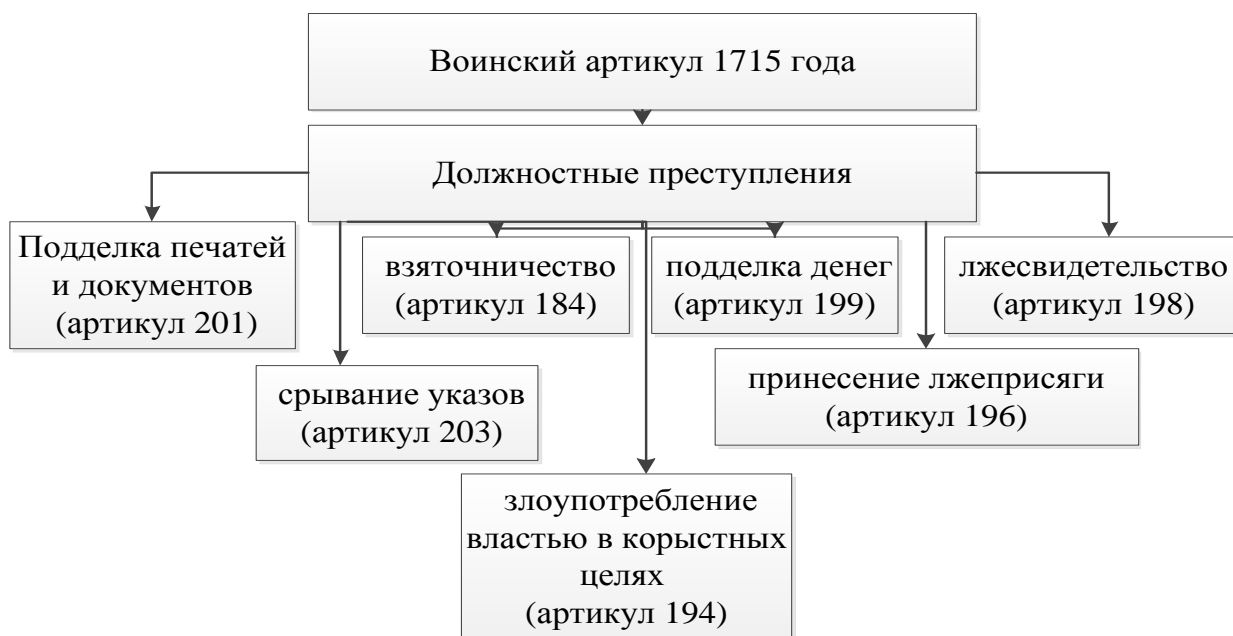


Рисунок 2.3 – Статьи Воинского артикула 1715 года в сфере коррупции

Как видно из рисунка 2.3, перечень коррупционных преступлений расширяется, и затрагивает уже не только судебную систему государственной власти, но и военнообязанных. Все перечисленные деяния карались крайне жестоко: от тюремного заключения, телесной казни, отрубания пальцев рук до смертной казни. В Воинских артикулах уже были четко сформулированы составы преступлений и использование незаконно присвоенных государственных денежных средств в личных целях с совершением подлога в отчетности.

Введенный Воинский артикул разъяснял такие понятия как: уголовная ответственность, цели наказания, понятия зверств, военных преступлений и их перечень, а также установление наказаний за них. Этот список включал множество концепций:

- кто является преступником и что такое преступление;
- определение необходимой и крайней защиты, а также положения о наказании за их применение;
- перечень отягчающих и смягчающих обстоятельств;
- разделение преступлений на категории;
- различие стадий преступления и отдельное наказание за каждое из них.

При создании артикулов российский император многое заимствовал из источников иностранных государств. Например, он впервые использовал шведскую статью Густава Адольфа в 1683 году. Затем он применил германские имперские законы, статуты датских и голландских правителей, а также указы Людовика XIV. В результате была существенно изменена уголовно-исполнительная система.

Таким образом, практика заимствования опыта из-за зарубежных стран была актуальна еще в далекие времена и как видно по тому, что законодательные акты совершенствуются и становятся более структурированными и упорядоченными, это дало отпечаток на становление

российских законотворческих инициативы и положило начало новой антикоррупционной политике.

Определенную роль в развитии законодательства XIX века, сыграла практика преподнесения подарков государственным служащим. Так, в 1832 году Сенат издал указ «О запрете начальствующим лицам принимать приношения от общества» по указанию императора. По их мнению, в системе государственного управления не должно быть места для подарков.

«Стремясь усилить и упорядочить антикоррупционные меры, правительство приняло меры по упорядочению дисциплинарных санкций, направленных на повышение ответственности государственных служащих, что отражено в таких нормативных документах того времени, как Свод законов Российской империи в 1832 года и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, который содержал специальную главу «О мздоимстве и лихоимстве». В этой главе взяточничество было классифицировано как преступное деяние и было разделено на «мздоимство» и «лихоимство». Согласно Закону, в случае получения взятки без нарушения служебных обязанностей и законов о службе, должностное лицо наказывалось штрафом в размере двойной цены за подарок или отстранением от должности. Подкуп, связанный с нарушением государственных законов и должностных обязанностей, квалифицировался как злоупотребление властью и наказывалось в уголовном порядке. Субъектом данных преступлений был чиновник – должностное лицо, но в кодексе не было определения понятия должностного лица. Оно именовалось либо чиновником, либо виновным человеком, должностным лицом, человеком на службе у государства или общественности»¹.

Прослеживаемое отсутствие четкой терминологии и формулировок в законах XIX века, оказывало негативное влияние на раскрываемости преступлений. Судьи, пользуясь противоречивостью и беспорядочностью

¹ - Мельников В. П., Нечипоренко В. С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. - М: НОРМА, 2000. - С. 125

законов, могли принять решение в пользу любой из сторон, чьи интересы им могли быть предпочтительнее ввиду выгодного предложения. Отсутствие кодификации и систематизации права было серьезной проблемой того времени.

Также Уложение содержало ответственность как за тех, кто дает взятку, так и за их получателей. Однако позже в редакции 1866 г. постановление о лихоимателях было исключено на основании указа императора Госсовета от 27 декабря 1865 г. Виды коррупционных правонарушений, закрепленные в уложении, приведены на рисунке 2.4.

Уложение 1845 года
неприведение в исполнение именных или объявляемых в установленном порядке высочайших указов и повелений;
неприведение в исполнение указов Правительствующего сената, других присутственных мест;
необъявление поступавших к чиновникам или рассылаемых для обнародования указов и постановлений;
превышение власти;
бездействие власти;
присвоение;
растрата;
подлог;
неправосудие;
мздоимство;
лихоимство.

Рисунок 2.4 – Коррупционные правонарушения Уложения 1845 года

Как видно из рисунка 2.4, перечень коррупционных правонарушений становился более расширенным. В то же время система наказаний стала включать не только уголовные, но и исправительные виды и колебалась от строгого выговора до ссылки в каторжные работы в зависимости от тяжести совершённого преступления и тяжести наступавших последствий. Также были предусмотрены меры материального возмещения причинённого вреда.

Боролись с коррупцией и при советской власти и подтверждением тому, является изданный Советом Народных Комиссаров Указ «О взяточничестве» от 08 мая 1918 года. По данному декрету за коррупционные правонарушения полагался срок тюремного заключения до пяти лет с полной конфискацией имущества. Введение института конфискации имущества способствовало полному восстановлению государственного бюджета.

Также, Советом Народных комиссаров РСФСР, были приняты следующие нормативно-правовые акты:

- Постановление «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях» от 27.07.2018 г.;

- Постановление Совета труда и обороны, содержащий меры по борьбе с коррупцией от 01.09.1922 г.;

- Положение «О ведомственных комиссиях по борьбе со взяточничеством» от 15.09.1922 г.

«Однако, как показала практика, применение только уголовно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы оказывалось недостаточно действенным. Росту коррупции в системе государственной службы способствовало низкое денежное содержание государственных служащих, а также порядок отбора на государственную службу»¹.

Во времена правления Иосифа Сталина большое значение было уделено вопросам оплаты государственным служащим. Но решался данный вопрос неправомерным способом, минуя законодательные поправки и изменения. Так, помимо основной заработной платы, стали выплачиваться дополнительные денежные средства «в конвертах». Таким образом распространилась система двойной оплаты труда, способствующая появлению «двойной бухгалтерии». Существуют записи, подтверждающие факт того, что сам Сталин выплачивал себе неофициальную зарплату во

¹ - Сайт Учебно-методического центра образования - <http://www.metodcenter.novotec.ru> (дата обращения: 23.02.2019 г.).

много раз превосходящую законную. Несомненно, что искоренение коррупции невозможно, когда на высшем уровне, самим политическим лидером, ведется политика, искажающая понятия «честности, добросовестности, законности и порядочности».

С развитием государственности вводятся новые положения, пресекающие коррупционные правонарушения. Так, в 20–30-е годы XX века большое внимание уделялось установлению дисциплины и порядка в службе государственного управления. Были приняты следующие положения:

- Постановление «Положение о дисциплинарных судах» от 07.07.1923 г.;
- Постановление «О дисциплинарной ответственности в порядке подчинённости» от 20.03.1923 г.;
- Указ «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество» от 20.03.1932 г.

В последнем взяточничество характеризовалось позорным пережитком прошлого, к тому же в указе содержалась информация о том, что государство обладает всеми возможностями для полного искоренения любых коррупционных форм.

Конец 80-х годов XX века связывают с развитием хозяйствующих субъектов, организационных форм, предпринимательской деятельностью. Естественно, что появление разнообразных форм собственности требовало создания новых правовых основ, регулирующих данный вид деятельности, но сохранившиеся инструменты административно-правового регулирования организационной деятельности, оказали влияние на повышение уровня коррупции.

На основе рассмотренной истории нормативно-правового регулирования можно сделать вывод о том, что коррупцию искоренить полностью невозможно. Несмотря на многочисленные попытки российских правителей, от Ивана Грозного до Иосифа Сталина, уничтожить коррупцию, она все равно сохранилась на протяжении всей истории России и по сей день

остаётся глубоко закреплённой в менталитете народа. За пять столетий было предпринято немало усилий в борьбе с мздоимством и взяточничеством, однако проблема отсутствия кодификации и систематизации законодательных норм оставалась неразрешённой. Широкие полномочия, предоставленные государственным должностным лицам, позволяли трактовать закон в нужную сторону. Только порядка двух столетий ушло на становление системы оплаты труда от натуральной формы до получения госслужащими денежного жалования. Использование жестких и суровых мер наказания таких как повешение, смертная казнь, козни розгами и обрубание пальцев, явление коррупции также не остановило. Также стоит обозначить, что международный опыт антикоррупционных преобразований уже в те времена вызывало заинтересованность со стороны российских правителей и их заимствование. Далее рассмотрим развитие нормативно-правовых актов в современной Российской Федерации.

2.3. Современная правоприменительная практика в России

По нашему мнению, лишь с 2000-х годов в России начинает осуществляться комплексная антикоррупционная политика.

Ранее 2008 года Законодательные нормы были несогласованными и включали в себя только Уголовный кодекс Российской Федерации (далее УК РФ), определяющий ряд коррупционных преступлений, определенные ограничения и дополнительные обязанности, налагаемые на государственных и муниципальных служащих федеральными законами в целом (Федеральный закон «О гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» и др.) и федеральными законами, регулирующими профессиональную деятельность отдельных категорий государственных служащих (Федеральный закон «О статусе военнослужащих», Федеральный закон «О милиции» и др.). Однако реальность показала, что эти законодательные меры недостаточны, и борьба с коррупцией по-прежнему стоит на первом месте.

Так, в 2008 году занимавший пост президента России Дмитрий Анатольевич Медведев обратился в Государственную Думу (российский парламент) с предложением пересмотреть действующее антикоррупционное законодательство, сделать его более логичным и комплексным, принять новые антикоррупционные законы. Через пару лет в России была реализована совершенно новая антикоррупционная политика, которая совершенствуется и по настоящее время. Наиболее важные компоненты политики перечислим ниже.

Одной из первых, реализованных мер практики по искоренению коррупции, следует отметить Национальный план антикоррупционной политики. Он принимается президентом каждые два года, а основными его задачами являются координация усилий по борьбе с коррупцией в России и перечисление конкретных антикоррупционных мер, которые должны быть приняты российским государством. Действующим на данный момент является Национальный план противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы»¹. Однако, по мнению экспертов, текущий план составляется некачественно и поверхностно, а его осуществление лишь носит формальный характер, что подтверждается стабильным уровнем коррупционных преступлений в РФ.

Кроме того, к центральным элементам антикоррупционной политики относится Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В нем изложены в 15 статьях основные принципы антикоррупционной политики, обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (статья 9) и их обязанности предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах

¹ - Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы»

имущественного характера во избежание коррупционных попыток (статья 8), ответственность физических лиц (статья 13) и юридических лиц (статья 14) за коррупционные правонарушения. Ниже на рисунке 2. изобразим схематично деяния, относящиеся к коррупционным в соответствии с действующим законодательством.

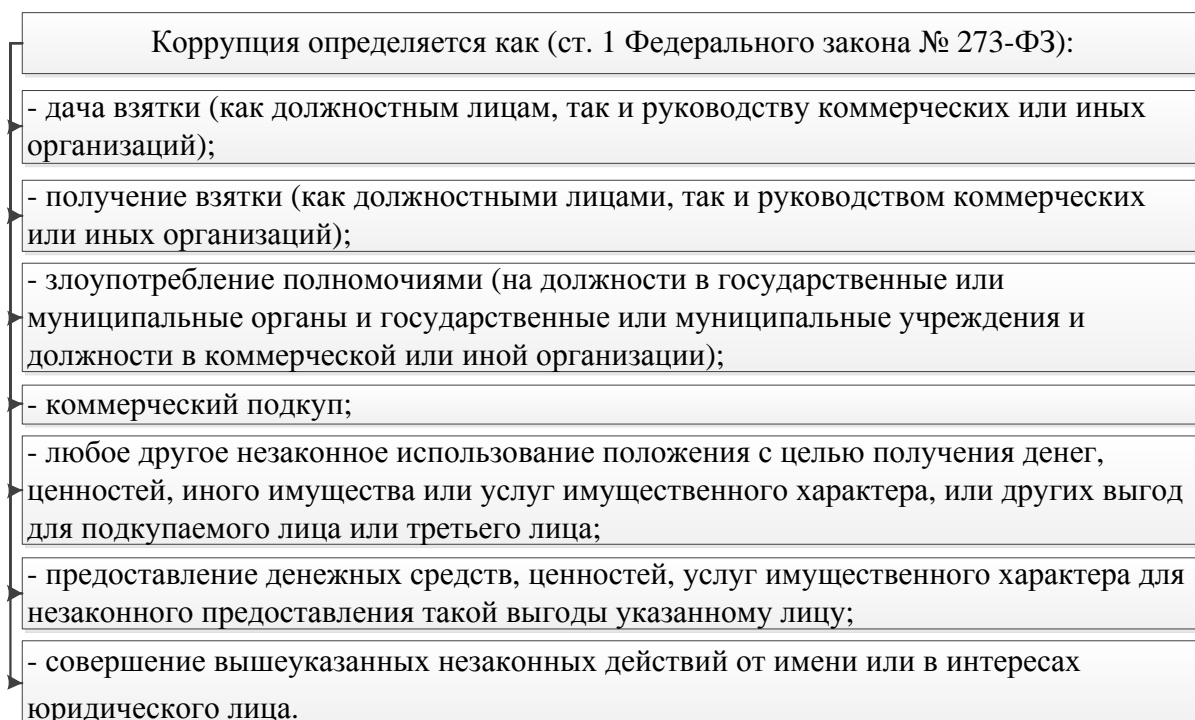


Рисунок 2.5 – Понятие коррупции в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ

Стоит отметить, что вышеуказанные преступления ранее фигурировали в УК РФ, но содержались в отдельных главах (преступления против государственной власти, преступления в сфере экономики) и тогда не все или часть из них считались коррупционными преступлениями. В то время, как в настоящее время, коррупционные преступления в полной мере объясняются законодательством.

В целом в УК РФ проводится различие между коррупцией, связанной с должностными лицами государственных или муниципальных органов, отдельными работниками государственных или муниципальных предприятий, и коррупцией, связанной с управлением коммерческими и другими организациями.

К первой группе преступлений относятся:

- злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 УК РФ);
- взяточничество с участием должностного лица, иностранного должностного лица или должностного лица публичной международной организации (статья 290 УК РФ);
- мелкое взяточничество (сумма взятки не превышает десяти тысяч рублей (статья 291.2 УК РФ)), так, статьи 290 и 291.2 Уголовного кодекса запрещают получение взяток российскими или иностранными государственными служащими или государственными должностными лицами, чтобы побудить их использовать свои полномочия для действия в пользу взяточника;
- дача взятки, - статьи 291 и 291.2 Уголовного кодекса запрещают дачу взяток российским или иностранным гражданским служащим или государственным должностным лицам;
- содействия взяточничеству с участием посредника - статья 291.1 Уголовного кодекса запрещает прямую передачу взяток русским или иностранцам лицам.

Вторая группа преступлений включает:

- злоупотребление полномочиями (статья 201);
- коммерческий подкуп. Так, статья 204.1 Уголовного кодекса, запрещает передачу взяток руководителям коммерческих или других организаций по указанию дающего взятку или взяточника, а также обещания и предложения о таких переводах.

Между тем, для предотвращения взяток УК РФ предусматривает, что лица, подкупающие должностных лиц, освобождаются от уголовного преследования, если они информируют правоохранительные органы о даче взятки. В основном эта мера направлена на то, чтобы подвергнуть должностных лиц, получающих взятки, риску разоблачения заявления подкупающего лица после того, как оно совершило это деяние.

Кроме того, немногие знают, что гражданам, которые способствовали раскрытию преступления и помогли сотрудникам следствия, то есть посодействовали успешному раскрытию дела, полагается вознаграждение или иная выплата. Такое право прописано в федеральном законе 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹. Однако, на практике, общество еще не готово к содействию в раскрытии коррупционных, либо иных преступлений, из-за страха, чувства незащищенности и недоверия. По статистике «с 1993 года в России было убито около 300 журналистов»². Это люди, которые вели расследования и не боялись рассказать правду обществу. Мнение автора склоняется к тому, что пока не будет введен закон, касающийся защиты осведомленных лиц, раскрываемость преступлений будет низкой и стабильной. Государство обязано обеспечить человека, который заявляет о конкретном преступлении, максимальной защитой.

Также за все преступления УК РФ устанавливает ряд альтернативных наказаний вплоть до лишения свободы на несколько лет. Кроме того, суд вправе запретить виновному занимать определенные должности в государственных и муниципальных органах или организаций. Необходимо отметить, что только физические лица могут быть привлечены к уголовной ответственности за дачу взятки, в соответствии с УК РФ юридические лица вообще не считаются преступниками. Однако с 2011 года в рамках реализованной антикоррупционной политики юридические лица были привлечены к ответственности в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях (далее КоАП). В Кодекс была внесена статья 19.28, озаглавленная «незаконное вознаграждение от имени юридического лица», запрещающая предоставлять должностному лицу неправомерные преимущества за действия или бездействие. Независимо от получателя незаконного вознаграждения (государственные / муниципальные служащие или руководство в организациях) юридическое лицо, от имени

¹ - Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ (последняя редакция)

² - Сайт Профessionалы. ру - <https://professionali.ru> (дата обращения: 16.10.2018 г.).

которого была произведена взятка, может понести штраф в размере до трехкратной суммы взятки.

Следующим нормативно-правовым актом следует выделить Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»¹, а также соответствующий указ, подписанный президентом. Эти акты предусматривают создание российского независимого следственного органа. Согласно законодательному акту, следственные органы находятся под руководством президента и рассматриваются как элемент сдержек и противовесов в системе разделения властей. В дальнейшей деятельности Следственного комитета Российской Федерации по направлению уголовного преследования были возбуждены ряд громких дел, содержащих признаки коррупции, в том числе по обвинениям против: нескольких высокопоставленных должностных лиц в главном надзорном органе страны по обвинениям взяточничества; высокопоставленных должностных лиц компании, непосредственно контролируемых Министерством Обороны по обвинению в «мошенничестве», «злоупотреблении должностными полномочиями», «превышении должностных полномочий», «злоупотреблении власти»; несколько оппозиционеров по обвинению в «подготовке преступлений и покушений на совершение преступлений» и «массовых беспорядков» (отмечаются элементы политической коррупции).

Кроме того, были внесены изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»², согласно которому в случае иностранного финансирования НКО обязаны предоставить соответствующее заявление о включении организации в «реестр некоммерческих организаций, действующих в качестве иностранного агента». Данное изменение было заимствовано из американского законодательства.

¹ - Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28.12.2010 № 403-ФЗ (последняя редакция)

² - Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (последняя редакция)

Так, в качестве юридического следствия, к примеру, Министерство юстиции начало производство по административным санкциям в отношении должностных лиц ассоциации «Голос», отказавшейся регистрироваться иностранным агентом. Такие действия образуют состав административного правонарушения, «предусмотренного частью 1 статьи 19.34 КоАП РФ (нарушение порядка деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента)», что «влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей»¹.

Особое внимание следует уделить Указам Президента РФ от 2 апреля 2013 года № 309 и № 3105, которые уполномочили государственных служащих и персонал Управления Администрации Президента по проверке точности и полноты сведений о доходах и имущества любого чиновника (с супругом (супругой) и их несовершеннолетними детьми), которые обязаны предоставить информацию власти». Несомненно, такая мера, на наш взгляд, является необходимым элементом в борьбе с коррупцией. Превышение расходов над доходами государственного служащего без видимых оснований и доказательств, свидетельствуют о возможных коррупционных деяниях. В то же время любое приобретенное имущество или счет в банке чиновник коррупционер может зарегистрировать на отца или мать, или на их родителей. В связи с чем, очевидны пробелы в применяемой системе контроля, ее несовершенстве, способствующие поиску новых вариантов вывода денежных средств в обход закону.

Кроме вышеперечисленного законодательства в области противодействия коррупции, следует отметить статью 575 Гражданского кодекса, которая содержит запрет на дарения. Согласно ГК РФ, государственным служащим, запрещено получение какого-либо вознаграждения в связи с выполнением ими своих должностных

¹ - «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.03.2019)

обязанностей от физических или юридических лиц (включая подарки, деньги, займы, услуги, расходы на развлечения и командировочные расходы). Однако разрешается дарение обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

«По мнению автора, такая мера не может предотвратить коррупцию. Еще со времен Руси подарки обозначали знак трудолюбия, отзывчивости и сердечности. Их нельзя было отнять или украсть, они были скрепляющим звеном между дарителем и принимающим подарок. А дорогие подарки считались знаком уважения, благодарности, почитания, перемирия и любви. Тогда как подарки, даренные от имени других государей, не принято было возвращать и компенсацию за них не выплачивали. В итоге древнерусскую традицию искоренили, а коррупция осталась»¹.

«Кроме того, с 2013 года введена ротация на государственной службе, которая во многих странах уже давно является одним из действенных средств противодействия коррупции. Безусловно в ротации больше плюсов, нежели минусов. За длительную службу на одном месте, государственный служащий знакомится с руководителями разных государственных структур, частных корпораций, которые могут побудить его к коррупционному преступлению. Очевидно, что чем дольше человек взаимодействует с одними и теми же людьми, тем более теснее и ближе становится их общение, что увеличивает вероятность коррупционных деяний. К тому же со временем любой сотрудник, знающий свою работу на «отлично», теряет к ней интерес, тогда как новые обязанности, задачи и коллектив способствуют умственному развитию, расширению имеющихся навыков и умений»².

С учетом вышеизложенного, следует отметить тот факт, что ввод в действие большого объема антикоррупционных нормативных актов в период 2008-2018 годы стало неотъемлемой частью современной административной реформы, затронувшей интересы практически всей правительственной

¹ - Морозова А.В. Коррупция и методы борьбы с ней // Проблемы науки. 2018. – С.47.

² - Там же. – С.48.

системы. Всего за период 2008 – 2018 годы более 60 законов и подзаконных актов (в основном подзаконного характера) приняты в области коррупции.

Таким образом, на основе выше изученных компонентов антикоррупционного российского законодательства, можно сделать вывод о том, что усилия в борьбе с коррупцией предпринимаются, чиновников стали больше контролировать, из года в год законы совершенствуются, разрабатываются новые меры, направленные на ограничение и ликвидацию коррупционных преступлений. Однако этих действий недостаточно и с развитием новых преступных схем, сговоров чиновников, следует разрабатывать новую, результативную антикоррупционную политику, направленную на прозрачность и открытость, на совершенствование контрольной системы за исполнением законодательства и модернизацию антикоррупционного законодательства. Следующая глава будет посвящена проблемам правового регулирования коррупции в России и мире, а также направлениям по совершенствованию антикоррупционной политики с учетом международного опыта.

Глава 3. ПРОБЛЕМЫ СОСТОЯНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РФ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ

3.1 Проблемы правового регулирования противодействия коррупции в РФ

Несмотря на то что Россия заняла 136 место из 180 стран по Индексу восприятия коррупции Transparency International в 2018 году¹, разделяя это место с такими странами, как Иран, Папуа-Новая Гвинея и Ливан, в своем докладе «Об оценке первого и второго раунда», опубликованном 15 марта 2019 года, группа государств против коррупции (ГРЕКО) сочла российское антикоррупционное законодательство достаточно надежным, поскольку законодательство о борьбе со взяточничеством претерпело значительные изменения за последние годы и продолжает улучшаться. Однако уровень коррупции и финансовых злоупотреблений остается аномально высоким. ГРЕКО в своем последнем докладе об оценке признал, что «уже существует ряд надежных гарантий, но в то же время некоторые важнейшие вопросы требуют неотложного внимания»².

Как отмечает заместитель гендиректора «Трансперенси Интернешнл – Россия», Илья Шуманов, в нашей стране «помимо объективных трудностей, касающихся процесса синхронизации международного и национального антикоррупционного законодательства, превалирует формальный подход к исполнению таких обязательств. Процесс оживления существующих, но спящих антикоррупционных норм может способствовать перезапуску и значительному повышению эффективности отечественной антикоррупционной системы и позволит реализовать

¹ - Сайт Свободной энциклопедии - <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения 11.03.2019 г.).

² - Сайт Коммерсантъ - <https://kommersant.ru> (дата обращения 11.03.2019 г.).

стремление России к международной кооперации, которое заложено в действующем Национальном антикоррупционном плане»¹.

Из второй главы, мы выяснили, что Россия является членом всех основных международных организаций и конвенций по противодействию коррупции, и прилагает усилия для выполнения всех рекомендаций соблюдения международных стандартов. Например, в национальное законодательство вносятся существенные поправки, направленные на борьбу со взяточничеством и коррупцией. Верховный Суд (Высший орган уголовного правосудия в России) переработал свой обязательный комментарий к публичному и коммерческому подкупу. Даже президент и другие государственные чиновники оговаривают, что борьба с коррупцией является основной целью правительства на ближайшие годы: в июне 2018 года президент Путин утвердил «Национальный план противодействия коррупции на 2018-2020 годы»², предусматривающий перечень мер, направленных, в частности, на дальнейшее совершенствование институциональной базы противодействия коррупции в субъектах РФ.

Действительно, Россия достигла прогресса в приведении законов в соответствие с европейскими стандартами, многие конвенции ратифицированы и подписаны, однако, практика их применения должным образом не соблюдается и требует дальнейших усилий в области правоприменения, что подтверждается стабильным уровнем коррупции в стране. Международных конвенций достаточно много, периодически ежегодно принимаются новые конвенции с целью ограничения распространения коррупции. Многообразие вновь принимаемых конвенций, свидетельствует о том, что победить коррупцию достаточно непросто. Между тем, на международном уровне считают, что, приняв ряд конвенций, станет возможным ограничить коррупцию, однако, на наш взгляд, большое

¹ - Сайт антикоррупционного центра «Трансперенси» -<https://transparency.org.ru> (дата обращения 14.02.2019 г.).

² - Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы»

количество конвенций подрывает уважение к праву, а неотвратимость юридической ответственности будет притворяться в жизнь лишь в том случае, если люди будут хорошо знать законы и правовые нормы. Кроме того, некоторые пункты нормативных правовых актов российского законодательства содержат противоречия и неточности, что подчеркивает необходимость его модернизации и совершенствования.

В то же время подробный анализ поправок к законодательству оставляет серьезные основания для беспокойства по поводу его работоспособности. Аналогичным образом, фактические уровни правоприменения не указывают на сильную тенденцию правительства к борьбе с коррупцией.

Так, в законе о борьбе с коррупцией 2008 года изложены общие принципы борьбы с коррупцией. В нем содержится юридическое определение понятия «коррупция», которое включает активный и пассивный подкуп (включая коммерческий подкуп), злоупотребление государственной властью и другие злоупотребления правами со стороны физического лица, направленные на получение денежных или иных выгод, противоречащих государственным или общественным интересам. Этот закон обеспечивает общие рамки, оставляя конкретные санкции за коррупционную деятельность на усмотрение других законодательных актов, упомянутых выше. Одна из основных идей этого закона является прозрачность и контроль достижений государственных служащих. Закон обязывает некоторых государственных и муниципальных служащих раскрывать информацию о своем имуществе, доходах и финансовых обязательствах, а также о доходах и финансовых обязательствах своих супругов и несовершеннолетних детей. Существует отдельная обязанность раскрывать любые попытки вовлечения их в коррупцию. Закон также обязывает их сообщать о любых коллизиях между их личными и общественными интересами, которые могут быть затронуты.

На наш взгляд, действующее законодательство имеет ряд пробелов и недостатков. Так, например, до сих пор отсутствует полное развернутое

понятие коррупции, как правового явления. Также определение, официально закрепленное, предполагает и те деяния, которые могут быть совершены в общественных интересах.

В настоящее время российская законодательная база больше сконцентрирована на борьбе с коррупцией с высшими эшелонами власти, фактически игнорируя коррупцию в коммерческих и частных предприятиях. На наш взгляд, несомненно должна проводиться комплексная антикоррупционная политика. Коррупционная нетерпимость должна поддерживаться в любой сфере управления. Однако, при разработке антикоррупционных законов следует учитывать цели деятельности этих структур. Любое коммерческое предприятие нацелено на получение прибыли, в тоже время государство ориентировано на поддержку предпринимательства, на повышении эффективности государственного регулирования в экономической сфере. Правовое единство государственного и частного сектора невозможно. Законодательное приравнивание приведет к оттоку инвесторов, ограничению рыночных отношений, экономическому упадку. Уравняв права в частном секторе, возникнет проблема точного разделения критериев для различия уголовной ответственности и основаниями для дисциплинарной и административной. Любое нарушение в частном секторе будет определяться как преступление. Вероятно, лишь изменение общественного восприятие к коррупции на государственном уровне, переменит и отношения к ней в бизнесе.

Закон 2008 года о борьбе с коррупцией также налагает определенные ограничения на деятельность должностных лиц, например, получение подарков или развлечений в связи с их служебным положением, осуществление предпринимательской деятельности, выполнение любой оплачиваемой работы, за исключением преподавательской, научной или художественной, получение вознаграждения за публикации и презентации, сделанные в качестве должностных лиц, и т.д.

Несмотря на действующие ограничения, время от времени все же выявляются случаи, когда чиновники пренебрегают законом, и втайне ведут бизнес. Так в 2017 году «прокуратура Петербурга подтвердила, что семь руководителей государственных предприятий вели незаконную предпринимательскую деятельность: параллельно работали в коммерческих структурах. Среди нарушителей — новый гендиректор ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» Евгений Целиков и ГУП «Городской центр размещения рекламы» Григорий Путинцев. В феврале калининградский центр «Трансперенси Интернешнл-Россия» нашел у них бизнес и как раз пожаловался в прокуратуру. В прокуратуре активистам сообщили, что вынесли представления об устранении нарушений»¹.

Выявляемые случаи, свидетельствуют как о некачественной работе отдела кадров, допускающих к государственной службе недобросовестных граждан, так и о слабом механизме контроля и несовершенстве законодательства. Некоторые чиновники, регистрирует фирмы на родственников, таким образом, осуществляя законно государственную и коммерческую деятельность.

Также следует отметить, что взяточничество и отмывание денег наказуемы в соответствии с Уголовным кодексом. Однако, в отличие от многих других стран, в России уголовную ответственность могут нести только физические лица – юридические - нет. И получение, и дача взятки наказуемы. В то же время закон предусматривает суровые уголовные санкции (такие как лишение свободы и т. д.) для лиц, признанных виновными в совершении этих преступлений.

Однако, по нашему мнению, меры наказания в настоящее время недостаточно суровые. В этом направлении одним из действенных методов антикоррупционной политики могла бы стать полная конфискация имущества и добавление в Уголовный кодекс отягчающего обстоятельства:

¹ - С.Спасеннов Как обойти запрет на бизнес и усидеть на двух стульях // «Деловой Петербург». – 2017. - №5. С.2.

если преступление совершено государственным служащим, давать срок по высшей планке, предусмотренной статьей.

Если проблема, существующая длительное время, несет стабильный характер, неизменный, то только с помощью радикальных мер станет возможным добиться ее решения.

Стоит отметить, что в «некоторых странах коррупционные деяния приравнивают к измене Родины, к нарушению главному закону страны – Конституции. Так, в Китае, например, за взяточничество приговаривают к смертной казни, коррупционера расстреливают публично. Столь радикальная мера появилась в китайском уголовном кодексе в начале 1980-х годов. Подобных приговоров может быть несколько тысяч в год, в том числе и в отношении довольно крупных чиновников, и в отношении менеджеров крупных корпораций. Казнь за взяточничество полагается и на Кубе. А в объединенных Арабских Эмиратах коррупционерам отрубают руку, как за воровство. В то время, как в России большинство приговоров выносятся с условным сроком и существующая «штрафная система», смягчающие обстоятельства, сроки давности не меняют и не вызывают отношение и чувство неприязни коррупции»¹.

Кроме того, до сих пор, в уголовном кодексе РФ отсутствует развернутое и полное понятие должностного лица. В настоящее время определение должностного лица прописано ст. 285 УК РФ, согласно которой «должностными лицами признаются 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, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской

¹ - Морозова А.В. Коррупция и методы борьбы с ней // Проблемы науки. 2018. – С 50.

Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ»¹.

Из определения следует, что преподаватель не является должностным лицом в своей повседневной деятельности и за то, что он поставит оценку за деньги своему ученику, по ст. 290 УК РФ привлечен не будет. Законодательство по взяткам для преподавателей, в настоящее время, ограничено только п. 4 Постановления пленума Верховного суда РФ (далее ППВС РФ) № 19 от 16.10.2009 г., где прописано, что «они будут являться должностными лицами только на период их членства в составе временных аттестационных комиссий и оценки которых должны для студентов влечь юридически значимые события»².

Также в УК РФ не указан и медицинский работник в качестве субъекта преступления. Однако в некоторых случаях, врач признается должностным лицом, на основании ППВС СССР от 30.03.1990 № 4 «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге»³. Согласно постановлению, если на работника в установленном порядке, возложено исполнение организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, то в случае их нарушения он может нести ответственность за должностное преступление. Примерный перечень таких функций, выполняемых должностными лицами приведен в ППВС РФ от 10.02.2000 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»⁴. Так, будет являться должностным лицом врач, злоупотребляющий полномочиями, который выписывает листы нетрудоспособности за деньги, врач, действующий

¹ - Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 21.04.2006)

² - Постановления пленума Верховного суда РФ (далее ППВС РФ) № 19 от 16.10.2009 г.

³ - Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30.03.1990 № 3 «О судебной практике по делам о взяточничестве»

⁴ - Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.05.2012 № 7 «О внесении изменения в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»

неправомерно в составе призывной комиссии. В то время как простой рядовой врач, выписывающий лечение больному, не будет считаться должностным лицом.

На основании проведенных законодательных актов, выделяется проблема признания отдельных профессиональных категорий - врачей, преподавателей субъектами получения взятки. Неизменность понятия должностного лица в УК РФ приводит к противоречиям и трудностям правомерного применения нормативных правовых норм.

Нельзя не отметить также проблему отсутствия в уголовном кодексе РФ минимального размера взятки. Сложно доказать вину гражданина, давшего взятку размером 1 000 рублей, когда нет четкого критерия размера взятки. Так, например, в Канаде, только лишь за одно согласие государственным служащим получить материальные или иные блага взамен на совершение определенного действия или способствованию такому действию подлежит тюремному заключению на срок до 14 лет. Налицо пробелы законодательства РФ, которые необходимо восполнять и приводить в соответствие.

Известен тот факт, что взяточничество на территории России наказуемо независимо от гражданства причастных лиц. Если взяточничество совершено гражданином Российской Федерации за пределами России, он будет привлечен к ответственности по Уголовному кодексу Российской Федерации в случае отсутствия соответствующего приговора иностранного суда в связи с преступлением. То же самое относится к иностранным гражданам, совершившим коррупционное преступление за пределами России против российского государства или против российских граждан в контексте коммерческого подкупа.

В этом направлении выделяется проблема слабого взаимодействия международного сотрудничества и взаимодействия. Для результативности антикоррупционной политики, мы считаем, необходимо, чтобы

правоохранительные органы разных стран обменивались информацией, выдавали друг другу коррупционеров.

Значительным шагом в борьбе с коррупцией стало введение Закона о контроле за расходами государственных органов в 2012 году. Он был широко анонсирован как новая антикоррупционная мера, направленная на отчетность о доходах и расходах отдельных должностных лиц. Хотя некоторые государственные и муниципальные должностные лица обязаны сообщать о своих доходах, имуществе и финансовых обязательствах (см. выше), не все из них в настоящее время обязаны также сообщать о своих расходах. В этот список входят высокопоставленные должностные лица; например, должностные лица, назначаемые президентом, члены совета директоров Центрального банка и назначаемые ими должностные лица, Генеральный прокурор, высокопоставленные должностные лица государственных корпораций и судьи. Отчетность должна охватывать не только самих чиновников, но и их супругов и несовершеннолетних детей (последние поправки, введенные в 2018 году, наложили обязательства по отчетности и на бывших чиновников). Хотя этот имеет широкую огласку, он, по всей видимости, не работает из-за плохого соблюдения. Кроме того, закон не охватывает расходы взрослых детей чиновников и других родственников.

Несомненно, контроль доходов и расходов чиновников – действенная превентивная мера, но только при правильном подходе и применении. С практической стороны, фактически, государственные служащие заполняют специальные формы справок, отражающие все их накопления, сбережения, приобретения, допуская при этом множество ошибок и неточностей, которые никто не контролирует и не заставляет исправлять. Таким образом, в России данная мера носит лишь отчетный характер, не исполняясь должным образом.

Другой активно продвигаемый законодательный акт, принятый в 2013 году, запрещает отдельным государственным и муниципальным служащим, их супругам и несовершеннолетним детям открывать и иметь счета

(депозиты), хранить наличные деньги и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, владеть или использовать иностранные финансовые инструменты. Указанные должностные лица обязаны были закрыть существующие счета (вклады) и прекратить любую запрещенную деятельность в течение трех месяцев после вступления закона в силу. Запрет не распространяется на должностных лиц, постоянно занимающих государственные должности за пределами территории России.

Однако, до сих пор единственным видимым следствием этого закона было то, что несколько сенаторов (членов Совета Федерации, верхней палаты российского парламента) вышли на пенсию или избавились от своего оффшорного бизнеса. Необходимо, чтобы кредитные организации раскрывали кредитную информацию о тех, кто у них хранит деньги, в случае, если кто-то выводил активы зарубеж, чтобы их можно было вернуть обратно, т.е. осуществлялись меры по возвращению активов.

Во второй главе уже раскрывался вопрос о запрете дарение подарков, согласно Гражданскому кодексу 1996 года, свыше 3000 рублей государственным должностным лицам и дарение между юридическими лицами, что предусматривает гражданско-правовые санкции за нарушение вышеуказанных запретов. Специальное законодательство (например, Закон «О государственной гражданской службе») предусматривает способы борьбы с подарками, полученными государственными и другими должностными лицами. В частности, независимо от ценности подарки, направленные на достижение коррупционных целей, запрещены и могут представлять собой преступный подкуп. Существует ли коррумпированная цель - это решение, которое требует юридического анализа в каждом конкретном случае. Например, подарок, предоставленный должностному лицу в регистрационной палате с целью облегчения производства документов, может рассматриваться как взятка, поскольку связь довольно очевидна. Один и тот же подарок высокопоставленному должностному лицу на день

рождения вряд ли можно рассматривать как взятку, если только он не связан с его «помощью» в тендере на многомиллионный контракт.

«По мнению автора, такая мера запрета подарков не способна предотвратить коррупцию. Еще со времен Руси подарки обозначали знак трудолюбия, отзывчивости и сердечности. Их нельзя было отнять или украсть, они были скрепляющим звеном между дарителем и принимающим подарок. А дорогие подарки считались знаком уважения, благодарности, почитания, перемирия и любви. Тогда как подарки, даренные от имени других государей, не принято было возвращать и компенсацию за них не выплачивали. В итоге древнерусскую традицию искоренили, а коррупция осталась»¹.

Также хотелось бы отметить проблему низкого правосознания граждан РФ. Из личного опыта, при прохождении практики в таких структурах как суд и прокуратура, было замечено, с каким трудом и непониманием некоторые граждане общались с государственными служащими. Порой приходили люди, которые не могли написать жалобу, несмотря на произвольность ее формы и изложения, ссылаясь на отсутствие юридического образования. Граждане развитых стран могут легко понять связи между коррупцией и замедлением экономического роста, а также между коррупцией и беззаконием. Однако эти связи должны быть прописаны для граждан менее развитых стран, прежде чем законодательные и правоприменительные кампании смогут набрать обороты.

Интересен тот факт, что, если сопоставить данные об уровне образования в разных странах мира с уровнем ВВП на душу населения (рисунок 3), то обнаруживается взаимосвязь, заключающаяся в следующем: страны с наиболее развитой экономикой, т.е. имеющие высокие показатели ВВП одновременно являются обладателями высокообразованных граждан.

¹ - Морозова А.В. Коррупция и методы борьбы с ней // Проблемы науки. 2018. – С.49.

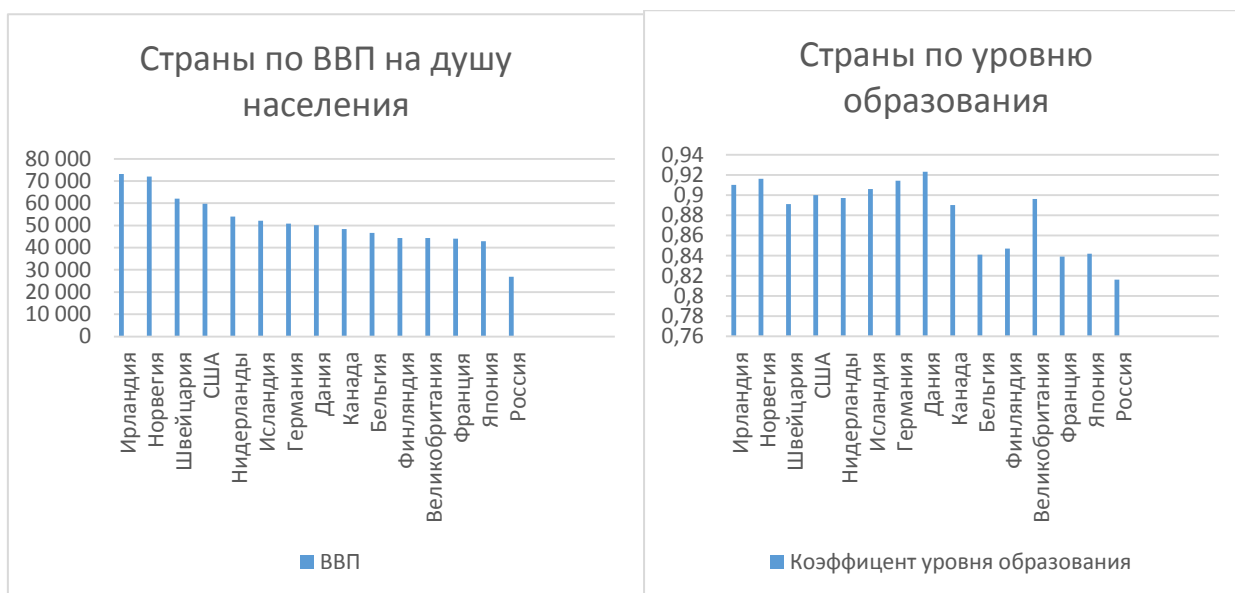


Рисунок 3.1 – Статистические данные об уровне образования и уровне ВВП в странах мира

Отсюда следует, что чем выше интеллект граждан определенной территории, тем выше благосостояние и развитие данной местности, а значит ниже уровень коррупции.

Таким образом, одним из значимых направлений в борьбе с коррупцией следует выделить повышение уровня образования и правосознания российских чиновников и граждан. Граждане должны знать, какими способами они смогут защитить свои права, какие последствия влекут коррупционные преступления. Правосознание граждан тесно связано с моральной развитостью общества, их культурной детерминантой.

Кроме того, проблема прозрачности и открытости деятельности государственных служащих остается одной из актуальных на сегодняшний день. Так, в Приложении 1 представлены основные индикаторы ИВП в России за 2017-2018 гг., анализ которых поможет определить масштаб серьезность коррупционной проблемы. Так, например, уровень прозрачности институтов власти определяет уровень доверия гражданского общества к системе государственной власти. Чем выше прозрачность, открытость и доступность, тем ниже коррупция.

Так, в исследуемом периоде отмечаются низкие индикаторы к праву на доступ информации (0,35) и участие граждан в политической жизни (0,43). В настоящее время каждый желающий, может на специальном сайте посмотреть декларацию о доходах и расходах чиновников. У нас также в открытом доступе, на сайте Минюста представлены планы проверок. Несмотря на то, что в последнее время проводится активная политика по увеличению прозрачности государственного аппарата, с помощью сети Интернет размещаются документация и отчетности судей, прокурорских служащих, администраций и других государственных структур, все еще остается проблема к доступу публичной информации (информацией которой владеет государственный орган). Возможно, это связано с тем, что еще остается достаточно высокий процент населения, старшего возраста, не владеющими навыками пользования Интернет сетью.

Помимо перечисленных проблем в сфере противодействия коррупции, стоит обозначить как одну из немаловажных – безынициативность гражданского общества. Важность решения проблем государственной власти с помощью населения, влияние на процесс принятия решений – один из важнейших индикаторов, который каждый может прочувствовать и охарактеризовать результативность деятельности органов государственной власти.

Так, выборы являются одним из главных моментов в жизни населения, на которых каждый, имеющий право голоса, может оказать влияние на их итог. К сожалению, именно на выборах и предвыборных агитациях люди чаще всего сталкиваются с несправедливостью, бесчестностью и беззаконием. Ниже приведенный рисунок, характеризует схему предвыборной агитации, которую в последнее время описывают работники предприятий (рисунок 3.2).

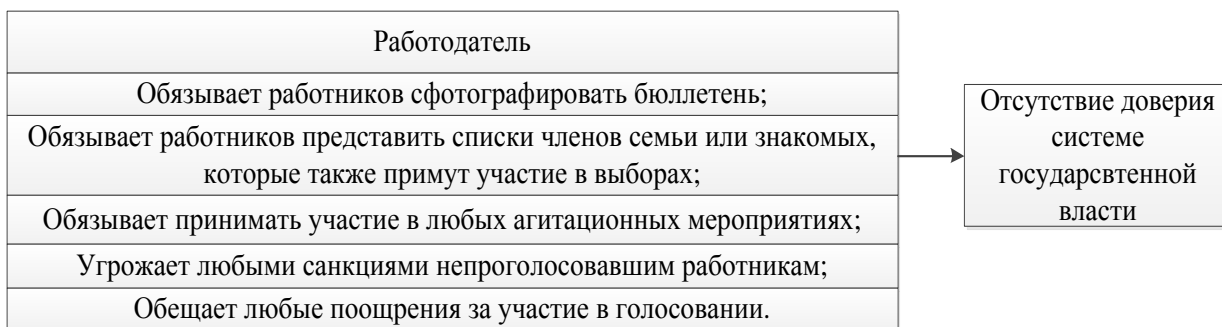


Рисунок 3.2 – Схема незаконной предвыборной агитации граждан

Для подтверждения вышеописанной проблемы, приведем следующий пример. Так, «в городском округе Тольятти работников «АвтоВАЗа» заманивали на избирательные участки под предлогом возможности участия в розыгрыше автомобиля. Заполненный купон необходимо было отдать именно в день выборов ответственному работнику, находящемуся в каждом избирательном участке»¹.

Пожалуй, самое ценное и дорогое качество, без которого невозможно построить эффективную систему управления власти демократического государства – доверие граждан.

Подводя итог по вопросу проблем противодействия коррупции, стоит обозначить тот факт, что на сегодняшний день существует множество пробелов в законодательной системе в области противодействия коррупции. Законов много, но их необходимо совершенствовать и приводить в соответствие с целью исключения законодательных противоречий и создания таких правовых рамок для государственных служащих, согласно которым невозможно станет действовать противозаконно. Большое количество законодательных противоречий открывает широкие возможности чиновникам, расширяя их возможности и, заставляя придумать новые схемы коррупционных преступлений. Только при наличии слаженной, четкой, строгой правовой базы деятельность чиновников встанет на путь к открытости, честности и прозрачности.

¹ - Сайт Коммерсантъ - <https://kommersant.ru> (дата обращения: 08.03.2019 г.).

3.2. Основные направления по совершенствованию антикоррупционной политики в РФ

Мы говорим «удушающая коррупция»,

Тогда почему мы этим дышим?

Мы говорим «коррупция убивает»

Тогда почему мы это разводим?

...

от Hiral Soni

В этой главе мы сосредоточимся главным образом на политике, направленной на сокращение уровня коррупции, с учетом опыта других стран, которые добились успеха в борьбе с коррупцией. И согласно сделанным выводам будет предложена политика по снижению коррупции, существующей в России.

В первую очередь хотелось бы высказать несколько точек зрения по вопросу искоренения коррупции. Некоторые ученые считают, что коррупцию невозможно искоренить. Например, Yen утверждал, что «систематический обмен взятками между служащими разных уровней власти сделал безнадежным борьбу с коррупцией в материковом Китае». Но если коррупцию невозможно искоренить, то это не означает, что ее нельзя взять под контроль.

Еще одно предположение, сделанное учеными, заключается в том, что изменение политической или экономической системы может решить проблему коррупции. Однако, по мнению ученого Дэнга есть некоторые виды коррупции, которые существуют в каждой политической системе и ее изменение не искоренили коррупцию. По словам Холмса «Хотя принято считать, что показатели коррупции различаются и что они могут

действительно варьироваться с изменяющимися обстоятельствами, идея о том, что коррупция может быть уничтожена, отвергается»¹.

По нашему мнению, коррупцию победить полностью действительно невозможно, ни одна антикоррупционная политика, не сможет свести до нуля это сложное, многогранное явление. Сделанный нами вывод, подтверждается обеспокоенностью и усиленной борьбой с коррупцией во всех странах мира на протяжении длительного периода. Однако это вовсе не означает бесполезность предпринимаемых мер, напротив, четкая, сильная и проверенная система антикоррупционной политики, включающая совокупность разнообразных способов и средств в борьбе с коррупцией смогут свести к минимуму уровень коррупционных преступлений и способствовать благосостоянию и росту в экономике, политике и обществе государства.

В России на протяжении длительного периода уровень коррупции остается без значительных изменений и необходимость создания эффективной антикоррупционной политики, поддерживаемой на всех уровнях власти и общества, «сверху до низа», является приоритетным направлением государства. Выбирая тактику разработки новых действенных мер, хотелось бы обратить внимание на важность международного сотрудничества по взаимодействию и передаче опыта в расследовании коррупционных схем. Однако, исследуя и примеряя к России, антикоррупционные методы зарубежных стран, необходимо учитывать страны со схожими параметрами, а также имеющие опыт в стремительном подавлении высокого уровня коррупции. Использование зарубежного опыта наиболее выгодно и удобно:

- во – первых, это наименее затратно на начальных стадиях: доработка не требует таких вложений, как полная разработка;

¹ - Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

- во – вторых, тот или иной метод зарубежного опыта уже где-то и когда-то был внедрен (данный факт предполагает наличие нескольких прогнозов последствий внедрения метода антикоррупционной политики, то есть результат можно спроектировать заранее);

- в – третьих, использованный ранее метод уже имеет подтверждение эффективности – существует большая доля вероятности, что средства на его внедрение не будут потрачены впустую.

Так, одним из таких методов зарубежного опыта выступает одно из составляющих антикоррупционной политики Канады - внедрение «специальных» чиновников.

Суть данного метода заключается в следующем: для каждого отдельного элемента системы государственного управления (отдела, департамента) обучается будущий сотрудник, в обязанности которого, помимо основных, данных ему конкретной должностью государственной службы, будет входить антикоррупционный контроль коллектива, в котором он работает. При этом ни один из его коллег о дополнительных обязанностях сослуживца не знает, а точнее все государственные служащие Канады осведомлены о внедрении таких сотрудников, но вот кто именно из того или иного отдела имеет полномочия антикоррупционного контроля не знает никто.

Данный метод имеет ряд очевидных плюсов. В первую очередь, это все же постоянный внутренний контроль. Также важную роль играет психологический фактор: зная о таком сослуживце, лишь очень жадные и смелые коррупционеры будут готовы совершать преступления под угрозой разоблачения, а сомневающиеся государственные служащие скорей всего откажутся от соблазна получить коррупционную добавку к основной зарплате. Удобно также то, что для обучения сотрудников с дополнительными обязанностями не потребуются дорогостоящего обучения, а достаточно лишь своеобразного курса повышения квалификации в сфере

теории и практики коррупции, ведь каждый из отечественных госслужащих имеет высшее образование.

Для студентов высших учебных заведений по юридическим специальностям в данном случае возможно внедрение отдельной дисциплины на старших курсах по теории коррупции, а также противодействию и выявлению случаев практики. Соответственно результат экзамена будет указан в приложении к диплому, наряду с остальными оценками, что позволит будущему работодателю получить государственного служащего, уже обученного и подготовленного к дополнительным обязанностям. Также высокая оценка по данному курсу позволит лучшим студентам обеспечить себе трудоустройство.

Такой метод подходит абсолютно для всех составляющих системы государственного управления Российской Федерации, причем как для регионального, так и для федерального уровня. Универсальность подобной практики вытекает не из специфики деятельности той или иной ветви госслужбы, а из схожести в организации труда.

Конечно, внедрение «специальных» сотрудников нельзя рассматривать как основу антикоррупционной политики, но в качестве профилактической постоянной меры данный способ является эффективным. Подобные сотрудники уже есть, например, в такой государственной структуре, как Федеральная служба безопасности (ФСБ). Однако, введение специально обученных и подготовленных сотрудников во все государственные структуры, поспособствуют повышению дисциплины и правопорядка.

Не менее значимым является вопрос тщательного отбора кандидатов при приеме на государственную службу. Особое внимание стоит уделять информации, предоставленной кандидатом, претендующим на вакантное место в государственном аппарате.

Так следует ввести специализированные декларации для чиновников, поступающих на госслужбу. Данный метод успешно «работает» в Соединенных Штатах Америки. Суть его заключается в том, что при

поступлении на госслужбу гражданин обязан указать список наименований всех корпораций, компаний, фирм и других форм организации бизнеса, организаций, не преследующих цели получения прибыли, а также общеобразовательных и других институтов, с которыми служащий непосредственно или через жену, несовершеннолетних детей или других членов его семьи в настоящий момент имеет дело. Также от чиновника требуется предоставление списка всех его личных кредиторов, кредиторов его жены, малолетних детей и других, проживающих вместе с ним членов семьи с указанием наличия у перечисленных лиц недвижимого имущества. В дополнение госслужащий указывает все существующие коммерческие, финансовые и иные интересы.

На данный момент госслужащие Российской Федерации отчитываются о доходах и расходах каждый год, указывая в декларации свой доход, супруги или супруга и несовершеннолетних детей за отчетный год, все недвижимое имущество, а также расходы, сумма которых превышает трехлетний доход семьи¹. Граждане, претендующие на замещение должностей государственной службы, предоставляют декларацию о доходах за предшествующий году поступлению на госслужбу за себя, супруги или супруга и несовершеннолетних детей. И именно данный формат декларации дает множество вариаций уклонения от закона для коррупционных чиновников. Именно поэтому, внедрив дополнительную форму отчетности, станет возможным отследить изначальное благосостояние чиновника и увеличение его доходов и доходов его семьи, в том числе и сожителей с течением времени. Также к списку лиц, чье имущество и доходы обязан указывать государственный служащий в декларации следует добавить и других ближайших родственников: к примеру, родителей, братьев и сестер, бабушек и дедушек. И, совершая покупки, несоответствующие официальным доходам, у служащего уже не будет возможности записать имущество на

¹ - Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

человека, чью собственность декларировать чиновник не обязан. Таким образом, доходы и крупные расходы государственных служащих станут практически прозрачными.

Также в ежегодную декларацию следует добавить доходы и имущество совершеннолетних детей, так как по непонятным причинам на данный момент указывается собственность только несовершеннолетних детей. Данный факт опять же является лазейкой для преступников.

В дополнении в декларации целесообразно было бы указывать крупные расходы чиновников, начиная, к примеру, от 500 000 рублей. Ведь если государственный служащий совершает покупку, общая стоимость которой хоть и не превышает трехлетний доход семьи, но составляет хотя бы более его трети – возникает вопрос на что тогда жил чиновник последние годы и как долго копил деньги на покупку. Тем более, в декларации сейчас чиновник должен указать расходы по приобретению земельного участка, иного объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг или акций. А в современном мире существуют предметы повседневной жизни, считаемые элементами роскоши, цены которых сопоставима со стоимостью недвижимости или транспортного средства. И если у чиновника и его семьи по декларации есть лишь небольшая жилплощадь, но при этом он носит, например, часы, чья стоимость примерно равно стоимости задекларированного имущества – у правоохранительных органов определенно есть повод для проверки данного государственного служащего на предмет совершения коррупционных преступлений.

Таким образом, совместно ужесточенная «первоначальная» декларация и ежегодная усовершенствованная декларация позволят выявлять государственных служащих, совершающих коррупционные преступления.

В результате внедрения данного метода станет возможным сделать работу и, соответственно, доходы и расходы государственных служащих действительно максимально прозрачными. Также ужесточение «первоначальной» декларации прекрасно дополняет ежегодную декларацию,

а точнее дает для нее «точку опоры». Теперь контролирующий орган, получив отчет того или иного чиновника сможет отследить все данные, начиная с момента поступления на службу гражданином.

Следующим эффективным методом противодействия коррупции может стать опыт Нидерландов по проведению профилактических мониторингов по выявлению коррупционных рисков на государственной службе. Данный метод позволит действительно переориентировать антикоррупционную политику Российской Федерации с политики борьбы на политику предупреждения.

Профилактические мониторинги стоит внедрять в деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности и таможенных органов Российской Федерации.

Антикоррупционный мониторинг может представлять собой комплекс методов проверки деятельности органов государственной власти при проведении государственных закупок, тендеров, распределении земель государства. Путем выявления на основе сценария раскрытых коррупционных преступлений становится возможным выявить области, наиболее подверженные коррупционным рискам.

К примеру, группа сотрудников правоохранительных органов, проверяя деятельность того или иного органа государственной власти, действует не как контролирующий орган, а как лицо, готовое дать взятку чиновнику за ту или иную услугу. Таким образом, становится возможным выявить государственных служащих, склонных к совершению коррупционных преступлений, а также, возможно, раскрыть уже действующие коррупционные схемы внутри органа, входящего в систему государственной власти Российской Федерации.

Данный метод эффективен по нескольким причинам:

1. Во - первых, выявляя «заранее» коррупционные риски и коррупционно опасные зоны, государство в целом сохраняет огромные средства.

2. Во - вторых, подобные мониторинги, не требуют сверхсложных секретных дополнительных подготовок, ведь в любой момент можно обнаружить коррупционера, который до этого тщательно готовил преступления и не наводил подозрений на правоохранительные органы.

3. В - третьих, зная о постоянной возможности попасть под такую проверку, государственные служащие психологически более остро будут воспринимать предложения обогатиться незаконным образом – слишком велика возможность «попасться».

В целом данный метод позволит заведомо предотвращать преступления, выявлять взяточников с поличным уже без необходимости доказательства вины гражданина. А при предотвращении коррупции не будет потребности в поиске расхищенных средств, как это могло бы быть при борьбе с последствиями коррупции.

Следующим эффективным методом практики борьбы с коррупцией является повышение заработных плат чиновникам. Так, Ли Куан Ю – премьер министр Сингапура, добившейся высоких результатов в борьбе с коррупцией, говорил, что госслужащие заслуживают высоких заработных плат, образуя честную, прозрачную и порядочную систему государственной власти. По его мнению, именно нехватка денег влечет потребность в получении коррупционных выплат.

Преломляя данный способ на Россию, важно отметить, что в нашей стране следует скорее не повышать, а пропорционально выравнивать зарплату государственных служащих от младших до главных групп должностей. И именно потому, что жалованья чиновников высших эшелонов власти и так более чем высоки.

Имея помимо определенного статуса в обществе и высокую заработную плату, на которую можно не просто существовать, а с достоинством жить, рядовой госслужащий будет менее подвержен соблазну получения коррупционных средств, и будет «держаться» за должность.

Также, повышение жалований в государственном секторе впоследствии способно повлечь быстрый экономический подъем, в котором будут работать только лучшие специалисты. А искоренение коррупции в стране в целом приведет к экономическому росту в коммерческом секторе, следовательно, увеличится и сумма налогов, выплачиваемая корпорациями, и соответственно именно эти налоги и позволят выплачивать высокую заработную плату чиновникам.

Также, актуальной для Российской Федерации, может стать практика анонсирования коррупционных преступлений практически во всех средствах массовой информации. На данный момент особое внимание взяточничеству уделяется в Интернет-ресурсах, но в России, к сожалению, не все население пользуется данной сетью, поэтому необходимо внедрение специальных передач по радио и телевидению и статей в газетах и журналах.

Важно, чтобы страна знала своих отрицательных героев, чтобы население четко понимало, кто ворует средства, предназначенные для жизненно важных сфер. Также необходимо, чтобы общество научилось видеть проявления коррупции и бороться с ними. Именно таким образом станет возможным комплексно бороться со взяточничеством во всех сферах его проявления. Здесь важно отметить, что именно данный способ способен выработать негативное отношение к коррупционным преступникам у населения. Таким образом, каждый, кто хоть однажды, например, посмотрел передачу по телевидению о хищении средств из федерального бюджета и увидев на что могли бы расходоваться средства (в первую очередь здравоохранение и образование) в обратном случае, теперь будет рассуждать о последствиях своих действий при малейшей возможности дать или принять взятку. Именно средства массовой информации могут воздействовать массово. При рациональном использовании эфирного времени станет возможным прояснить населению глобальность и невозвратимость последствий коррупционных преступлений.

Также, не менее эффективным из вышеперечисленных методов, может стать внедрение в деятельность государственных служащих стажировок в странах с эффективной антикоррупционной политикой и низким уровнем взяточничества.

Так, к примеру, правоохранительные органы Танзании уделяют большое внимание обучению и профессионализму своих следователей, проводящих расследование фактов коррупции. Как было отмечено на международной конференции, проблемы, с которыми сталкиваются многие правоохранительные органы, включают, во-первых, низкий уровень следователей, а во-вторых, низкий уровень прокуроров. Важным принципом в борьбе с коррупцией должно быть: беспристрастное, решительное, объективное отношение правоохранительных органов к процессу расследования коррупции.

Данный метод может быть действенным с разных сторон:

- во-первых, за время стажировки в соответствующем органе власти зарубежной страны, чиновник получит бесценный опыт эффективной и прозрачной работы.

- во-вторых, именно в странах с низким уровнем коррупции – высокий уровень жизни. Таким образом, наглядно оценив целевое расходование бюджетных средств и увидев успешный экономический сектор в виде высоких доходов в бюджет от налогов, государственный служащий явно пожелает видеть такую же ситуацию в родной стране. А с учетом того, что именно от него в некоторой степени зависит данная ситуация, госслужащий впредь будет стараться работать эффективно, а главное законно.

Данный метод для практики применения требуют вложения средств в достаточно крупном размере, поэтому рациональным было бы ввести стажировки для начальников отделов и департаментов, так как помимо руководящих функций такой чиновник является примером государственного служащего для нижестоящих должностей.

Каждый из вышеперечисленных методов способен постепенно снижать уровень коррупции, но не самостоятельно. Именно вкуче или внедрив хотя бы часть новых, отчасти уже проверенных временем методов, станет возможным действительно снизить уровень коррупции в России.

Вышеуказанные методы не требуют широкомасштабных изменений в органах государственной власти и антикоррупционной политики Российской Федерации, они являются дополнением к существующим мерам по борьбе с коррупцией. Но именно такие методы способны существенно улучшить и повысить эффективность деятельности органов государственной власти по борьбе с коррупцией в России.

Важным также является тот факт, что все вышеуказанные инструменты направляют свое действие на предупреждение совершения фактов коррупции, а также на выявление коррупционных рисков. При внедрении в действующую антикоррупционную политику Российской Федерации предложенные методы способны дополнить существующую стратегию, тем самым преобразовав ее в политику предотвращения, борьбы, наказания и устранения последствий фактов коррупции.

Кроме того, актуальными и полезными были бы централизованные образовательные и воспитательные программы для государственных служащих всех уровней власти и гражданского населения, проводимые международными неправительственными организациями и национальными государственными фондами. Антикоррупционная политика должна быть подчинена цели нулевой терпимости к коррупции, соблюдения принципов верховенства права и правосудия, прозрачности, открытости государственных органов власти и морального возрождения человеческого поведения.

Развитие культуры общества является также важным шагом на пути к преодолению коррупционного явления. Так, при написании диссертационной работы, было изучено большое количество иностранных работ, в процессе перевода которых было отмечено обязательное наличие благодарственного

письма, в котором авторы работ благодарят научных руководителей, родственников, людей, поддержавших их при написании дипломной, диссертационной или иной научной работы. Хотелось бы, что в России также ввели данный раздел, развивающий в современной молодёжи чувство уважения, почета, поскольку повышение культуры также важно для понимания и ликвидации коррумпированного общества.

Кроме того, одним из предложенных способов в этом направлении может стать введение в старшие классы урока «Коррупция», программа по которому позволит ознакомить школьников с негативными последствиями коррупции, таким образом уже с раннего возраста формируя у будущих специалистов чувство отвращения и неприязни к коррупции.

Таким образом, на основании проведенного исследования, можно сделать следующее заключение: в настоящее время, в Российской Федерации, действует большое количество нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции, однако они имеют ряд пробелов и противоречий, позволяющих чиновникам действовать на свое усмотрение. Поскольку во все времена изучения коррупционного явления, большое внимание уделялось опыту зарубежных стран, заимствованию наиболее успешных антикоррупционных практик, то при разработке антикоррупционных мер применительно к России особое значение предавалось странам, добившихся хороших результатов в области борьбы с коррупцией. Использование таких направлений совершенствования антикоррупционной политики как: введение «специальных» сотрудников во все государственные структуры; упразднение формы справки о доходах и расходах; более тщательный отбор кадров; введение института конфискации имущества; ужесточение наказаний за коррупционные преступления; введение уточненных формулировок в законодательство РФ; пропорциональное увеличение заработных плат государственным служащим; повышение уровня правосознания граждан способны сократить уровень коррупции в РФ до минимального. Однако, как говорил премьер-министр

Сингапура Ли Куин Ю: «Главные люди, которые могут изменить культуру коррупции, если они этого хотят, являются политиками. Потому, что они создают законы и выделяют средства, которые позволяют применять законы»¹. Поэтому только при наличии честного, справедливого лидера и активного гражданского общества, станет возможным добиться высоразвитого, процветающего культурного государства с успешными, образованными и жизнерадостными гражданами.

Подводя итог диссертационного исследования можно сделать вывод о том, что мир еще не серьезно относится к ликвидации коррупции. Если бы мир относился к ней серьезно и верил, что коррупция является «коварной чумой», то богатые страны вместе с международными институтами по всему миру разработали действенную тактику антикоррупционной политики, проводили политику обмена опытом по фактам коррупционных преступлений, стало бы эффективными образование и правоприменение; уравнение коррупции было бы очевидно во всех странах.

¹ - Сайт Информационного агентства - <https://rbc.ru> (дата обращения: 16.03.2019 г.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показало исследование, российское законодательство в борьбе с коррупцией и взяточничеством значительно развилось за последние несколько лет. Законодательные нормы стали более согласованными, упорядоченными, ратифицированы главные международные конвенции, вводятся всё новые законы в сфере противодействия коррупции, однако их пробелы и противоречия часто предоставляют чиновникам широкие полномочия для совершения коррупционных преступлений.

В первой части диссертации были подробно изложены основы коррупционного явления. Рассмотрены взгляды разных ученых по определению коррупции, причинам ее возникновения, изложены основные концепции и возможности коррупции.

Так, самое распространенное в литературе определение подразумевает под коррупцией «злоупотребление вверенными полномочиями ради личной выгоды». При этом выгода может быть, как в денежной форме, так и в виде предоставления каких-либо услуг, подарков и прочих преимуществ. Среди форм проявления коррупции выделяют такие как: nepotизм (кумовство), фаворитизм, растрату, вымогательство, хищение, злоупотребление либо превышение должностными полномочиями. Кроме того, выделяют крупную (в политической деятельности высших эшелонах власти) и мелкую коррупцию (между частным сектором и государственными служащими). Большое разнообразие форм коррупции подчеркивает сложность, многогранность коррупционного явления в развивающейся политической, религиозной, административной, правовой, экономической, социальной и культурной сферах.

Из исследования о причинах коррупции, стало очевидным, что их существует великое множество, точно также, как и разносторонних подходов к определению коррупции. Варьируются причины в зависимости от разнообразных факторов: культурных, психологических, традиционных и др. Также слабо-контролируемая судебная власть, низкий уровень заработных

плат государственных служащих, слабая позиция гражданского общества создают много возможностей для чиновников действовать коррупционно.

Нельзя не отметить тот факт, что коррупция зародилась одновременно с происхождением государства и приобретала все новые формы также вместе с его развитием. Поэтому важное значение во второй части диссертационной работы было уделено истории развития правового регулирования в России и международному законодательству в области противодействия коррупции.

Следует отметить, что борьба с коррупцией велась на протяжении всей истории государства, однако только в последние десятилетия данная проблема признана как опасная на международном уровне. Опасность ее заключается в том, что она подрывает экономику государства, способствует отталкиванию иностранных инвестиций, подрывает доверие к органам государственной власти, мешает развитию и процветанию как государства, так и общества в целом.

Как показал анализ международных нормативно-правовых актов, на сегодняшний день существует достаточно много международных конвенций, периодически принимаются новые конвенции с целью ограничить распространение коррупции. Многообразие вновь принимаемых конвенций, свидетельствует о том, что победить коррупцию достаточно непросто. На международном уровне считают, что, приняв ряд конвенций, станет возможным ограничить коррупцию, однако, на наш взгляд, большое количество конвенций подрывает уважение к праву, а неотвратимость юридической ответственности будет притворяться в жизнь лишь в том случае, если люди будут хорошо знать законы и правовые нормы. Кроме того, несмотря на ратификацию конвенций, некоторые из ее статей весьма проблематично использовать в российском праве ввиду отсутствия определенных понятий, что подчеркивает необходимость модернизации, а также дальнейшего совершенствования законодательства о коррупции.

На основе рассмотренной истории нормативно-правового регулирования можно сделать вывод о том, что коррупцию искоренить

полностью невозможно. Несмотря на многочисленные попытки российских правителей, от Ивана Грозного до Иосифа Сталина, уничтожить коррупцию, она все равно сохранилась на протяжении всей истории России и по сей день остается глубоко закрепленной в менталитете народа. За пять столетий было предпринято немало усилий в борьбе с мздоимством и взяточничеством, однако проблема отсутствия кодификации и систематизации законодательных норм оставалась неразрешенной. Широкие полномочия, предоставленные государственным должностным лицам, позволяли трактовать закон в нужную сторону. Только порядка двух столетий ушло на становление системы оплаты труда от натуральной формы до получения госслужащими денежного жалованья. Использование жестких и суровых мер наказания таких как повешение, смертная казнь, козни розгами и обрубание пальцев, явление коррупции также не остановило. Также стоит обозначить, что международный опыт антикоррупционных преобразований уже в те времена вызывал заинтересованность со стороны российских правителей и наиболее успешные законодательные реформы путем заимствования были внедрены в российскую правовую систему.

Стоит обозначить тот факт, что на сегодняшний день существует множество пробелов в законодательной системе в области противодействия коррупции. Законов много, но их необходимо совершенствовать и приводить в соответствие с целью исключения законодательных противоречий и создания таких правовых рамок для государственных служащих, согласно которым невозможно станет действовать противозаконно. Большое количество законодательных противоречий открывает широкие возможности чиновникам действовать на свое усмотрение. Только при наличии слаженной, четкой, строгой правовой базы деятельность чиновников встанет на путь к открытости, честности и прозрачности.

Так, на основе обобщения опыта современной отечественной антикоррупционной практики и эффективных зарубежных

антикоррупционных практик предложен ряд методов для внедрения в систему борьбы с коррупцией в РФ.

Предложенными методами являются:

1. Внедрение во все ветви государственной службы «специальных» чиновников, к деятельности которых, помимо профессиональных, будет относиться тайный контроль сослуживцев на предмет совершения коррупционных преступлений;

2. Доработка и ужесточение правил заполнения ежегодной декларации о доходах и расходах государственных служащих: дополнение декларации данными о ближайших родственниках и совершеннолетних детях, снижение стоимости покупок, необходимых к указанию в декларации;

3. Введение в школы старших классов урока «Коррупция»;

4. Ужесточение мер наказания путем увеличения сроков лишения свободы;

5. Придание коррупционных преступлений более широкой огласке посредством средств массовой информации;

6. Внедрение в деятельность государственных служащих стажировок в страны с эффективной антикоррупционной политикой и низким уровнем взяточничества. Также, в третьей главе описаны возможные варианты внедрения данных методов, обусловлены эффективностью и результативностью, области применения.

Таким образом, задачи, поставленные в начале работы, выполнены, и, соответственно, цель диссертационного исследования достигнута. В заключение стоит отметить, что большая часть вышеперечисленных методов являются мерами предупреждения коррупции, то есть абсолютно поддерживают и способны эффективно дополнить действующую на данный момент антикоррупционную политику Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 25.01.1999 г.
2. 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)
3. «Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990)
4. «Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма» (Заключена в г. Варшаве 16.05.2005)
5. «Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма» (Заключена в г. Нью-Йорке 09.12.1999)
6. «Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (ETS N 174) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) из информационного банка «Международное право»
7. Конституция Королевства Дания от 5.06.1953, часть VIII, пункт 77
8. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года)
9. Декларация организации объединенных наций «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях» от 16.12.1996 г.;
10. Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)
11. Гражданский кодекс ГК РФ 2018 (последняя редакция)

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018)
13. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019)
14. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (последняя редакция)
15. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 N 144-ФЗ (последняя редакция)
16. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019)
17. Федеральный закон от 01.02.2012 N 3-ФЗ «О присоединении РФ к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок»
18. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (последняя редакция)
19. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (ред. от 19.09.2017) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»)
20. Приказ ФСБ России от 1304.2011 № 151, зарегистрированный в Минюсте России от 2.06.2011 № 209262.
21. Акопова С.Н., Мещерякова А.В Антикоррупционная политика в России: историко-правовой аспект // Закон и право. – 2014. - № 4 С. 27-29

22. Анतिकоррупционная политика /Под ред. Г.А.Сатарова - М.: Фонд ИНДЕМ, РА "СПАС", 2017
23. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 11 С. 68
24. Гайворонская Я.В., Филоненко Т.В. Анतिकоррупционная политика в системе мер правовой политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 С. 109.
25. Гацко М.Ф. Масштабы и динамика коррупции в Российской Федерации // Наука и современность. – 2015. - №1 (3) С.103.
26. Ефимушкина К. Э. Анतिकоррупционная политика: проблемы формирования в современной России // Молодой ученый. — 2017. — №3 С. 444.
27. Желумбаев М.К. Анतिकоррупционная политика как функция государства // Научное и образовательное пространство: перспективы развития: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 13 нояб. 2016 г.) / редкол.: О.Н. Широков [и др.]. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. – С. 197.
28. Кабанов П.А. Анतिकоррупционная политика в субъектах РФ // Криминология вчера завтра сегодня. – 2011. – 4 (23) С. 28.
29. Как филиппинский диктатор стал владельцем всей страны // Журнал «Коммерсантъ Деньги». - № 39. – от 03.10.2016. – С.45
30. Казарян Н.Г., К.М. Конджакулян Анतिकоррупционная политика // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 3. – С. 40.
31. «Коммерсантъ» газета от 29.03.2017
32. Коротаяева Е. А., Канада. Индекс лучшей жизни. Эксмо. 2013г. – С.320.
33. Кошкина Н.В. Анतिकоррупционный мониторинг – как превентивная мера противодействия коррупции. - 2017. - № 5. С.14.

34. Ли Куан Ю. Из третьего мира в первый: История Сингапура 1965-2000. Манн. 2013. – С.576
35. Мамитова Н.В. Антикоррупционная правовая политика: проблемы формирования в современной России // Право и современные государства. – 2013. - № 3 С. 36.
36. Митрюхина Л. С. Проблемы независимости судебной власти и пути их решения // Молодой ученый. — 2015. — № 11. — С. 1082.
37. Морозова А.В. Коррупция и методы борьбы с ней // Проблемы науки, 2018. № 20. – С.46
38. Николаев М.П., Пендюхова Г.К. Анализ антикоррупционной политики Российской Федерации // Международный журнал экспериментального образования. – 2014 - № 1 (часть 2) – С. 182.
39. Номоконов В.А. Антикоррупционная политика: проблемы формирования и реализации // Право и современные государства. – 2013. - № 3 С. 46.
40. Петунин С. // Судью отдали прокурору /Коммерсантъ (Саратов) / № 76 от 04.05.2018
41. Плохой О.А. Основные направления государственной политики Российской Федерации в свете противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. - № 3 С. 413.
42. Попова Л.В., Стефурак К.Н. Культурно-исторический анализ феномена подарка и процесса дарения // Современные научные исследования и инновации. - 2013. - № 10. С.41.
43. Потомский В.В. Антикоррупционная политика России: тенденции формирования и реализации // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. - том 12. - № 1 С. 130.
44. Привалова В.Ю. Имплементация международных антикоррупционных требований в российское законодательство // Журнал

зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. - № 5
С. 858.

45. РотФронт // Российский Объединенный Трудовой Фронт /
Массовый подкуп избирателей от 08.09.2018

46. Севальев В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР // Журнал
зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. - № 1.
С. 89.

47. Сосна С.А. Государственная собственность: есть ли предел
приватизации // Государство и право. - 2004. - № 12

48. Цирин А.М. Актуальные проблемы минимизации
коррупционных рисков // Государственная служба. 2014. № ½. С. 40.

49. Чистякова Н. Г. Борьба с коррупцией по – Голландски // Вестник
РГГУ. Научный журнал. Серия «Международные отношения.
Регионоведение», 2009. № 14/09. - С. 253.

50. Шкуренко Ольга, Козичев Евгений, Малаев Михаил Коррупция в
графическом измерении // Газета Коммерсантъ от 29.03.2017

51. Banfield, E. (1958) *The Moral Bases of a Vacua and Society*. New
York: The Free Press

52. European Commission. Brussels. Annex Denmark to the EU Anti –
corruption Report. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-humantrafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_denmark_chapte. Дата обращения 23.05.17.

53. Fredrich, J. Carl. (1972) *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda*. New York: Harper & Row, pp. 127-41 Quoted in Heidenheimer, J. Arnold; Michael Johnston; and Victor T. Le Vine. (1993) *Political Corruption*. New Jersey: Transaction Publishers

54. Friedrich, J, Carl. (1966) *Political Pathology*. The political Quarterly. Vol.37 No 1 pp. 70-85 Quoted in Holmes Leslie, (1993) *The End of Communist*

Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

55. Heidenheimer, A. (1970a) Political Corruption. New York: Holt, Rinehart and Wiston? Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

56. Holmes Leslie, (1999) Corruption, Weak States and Economic Rationalism Central and Eastern Europe. Paper presented at the Princeton University, Central European University Joint Conference on Corruption, Budapest, 29 October- 6 November 1999. (WebPage. <http://www.coc.ceu.hu/holmes.html>)

57. Katsenelinboigen, A. (1983) Corruption in the USSR. Some Methodological Notes. In Clarke (1983a) pp. 200-38. Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

58. Kaufmann, Daniel and Cheryl, Gray. (1998) Corruption and Development (WebPage:<http://www.worldbank.org/fandd/englis/0398/articles/020398.htm>)

59. Klaveren, Van Jacob. (1957) Die Historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet. " Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, pp. 289-94. Quoted in Heidenheimer, J. Arnold; Michael Johnston; and Victor T. Le Vine. (1993) Political Corruption. New Jersey: Transaction Publishers

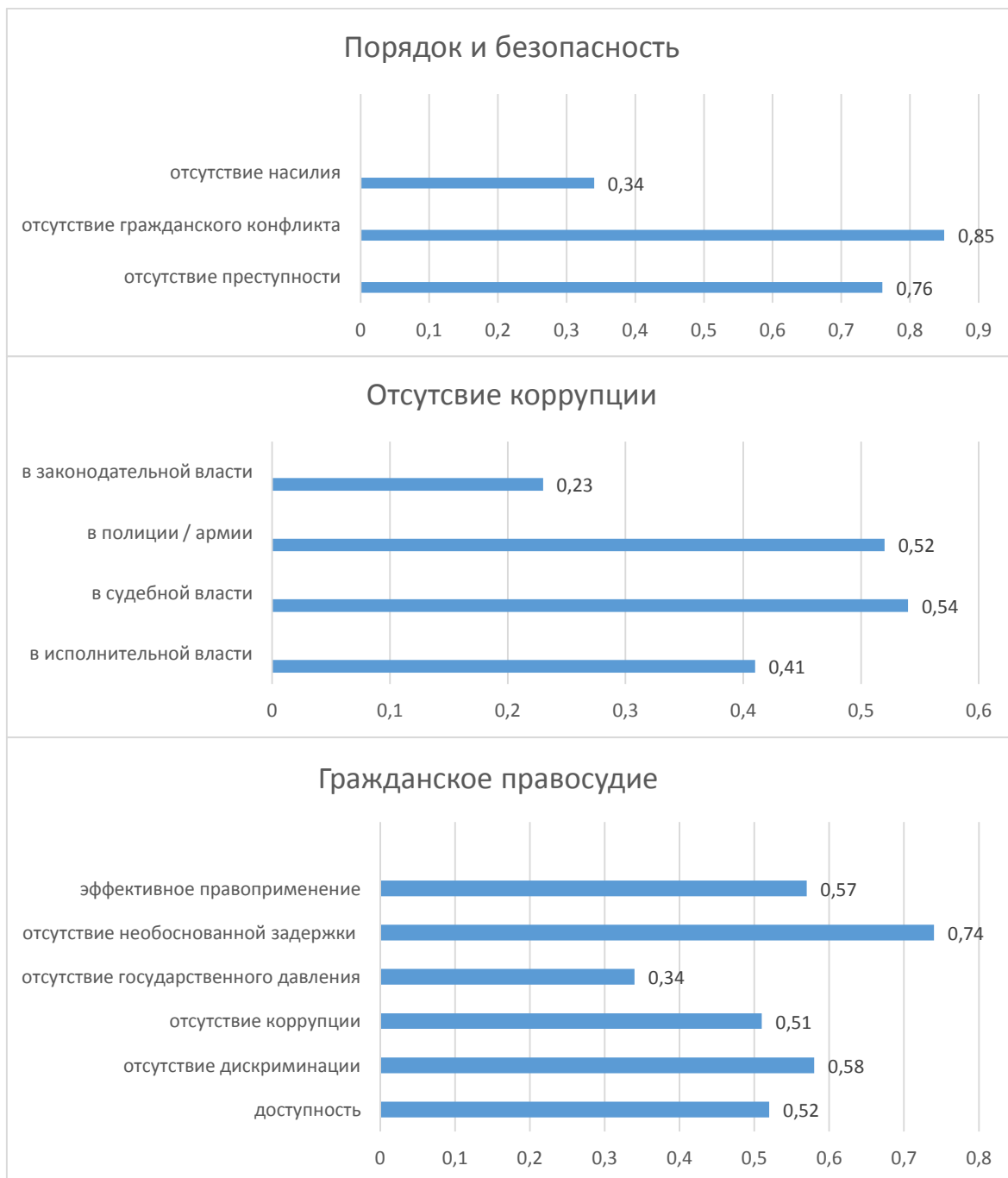
60. Klitgaard, R. (1988) Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press

61. Lampert, N. (1984) Law and Order in the USSR: The Case of Economic and Official Crime. Studies. Vol.36. No.3 Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press

62. Leiken, S. Robert. (1997) Controlling the Global Epidemic. Foreign Policy. Number 105 By Carnegie Endowment for International Peace.
63. Palmier, L. (1983) Bureaucratic Corruption and its Remedies. In Clark (1983a) pp 207-16 Quoted in Holmes Leslie, (1993) The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis, New York: Oxford University Press
64. Rose-Ackerman, Susan. (1978) Corruption, A Study in Political Economy. New York: Academic Press
65. Tanzi, Vito. (1995) Corruption, Government Activities, and Markets. In the Economics of Organized Crime, edited by Gianduca Fiorentini and San Pettrman, Cambridge: Cambridge University Press.
66. Tanzi, Vito and Hamid, Davoodi. (1997) Corruption Public Investment, and Growth. IMF Working Paper 97/139, Washington: International Monetary Fund
67. Klaveren, Van Jacob. (1957) Die Historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet. Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, pp. 289-94. Quoted in Heidenheimer, J. Arnold; Michael Johnston; and Victor T. Le Vine. (1993) Political Corruption. New Jersey: Transaction Publishers
68. Thobaben G. Robert; Denna M. Schlagheck and Charles Funderburk (1991) Issues in American Political Life. Money, Violence, and Biology. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
69. World Bank. (1997) World Development Report: State In a Changing World: New York: Oxford University Press
70. World Bank. (1997) Corruption and Economic Development (WebPage: <http://www.worldbank.org/html/extdr/corruption/cor02.htm>)
71. <https://data.worldjusticeproject.org> – сайт международной неправительственной организации
72. <https://kommersant.ru> – Сайт Коммерсантъ
73. <https://www.rbc.ru> - сайт информационного агентства «РБК»

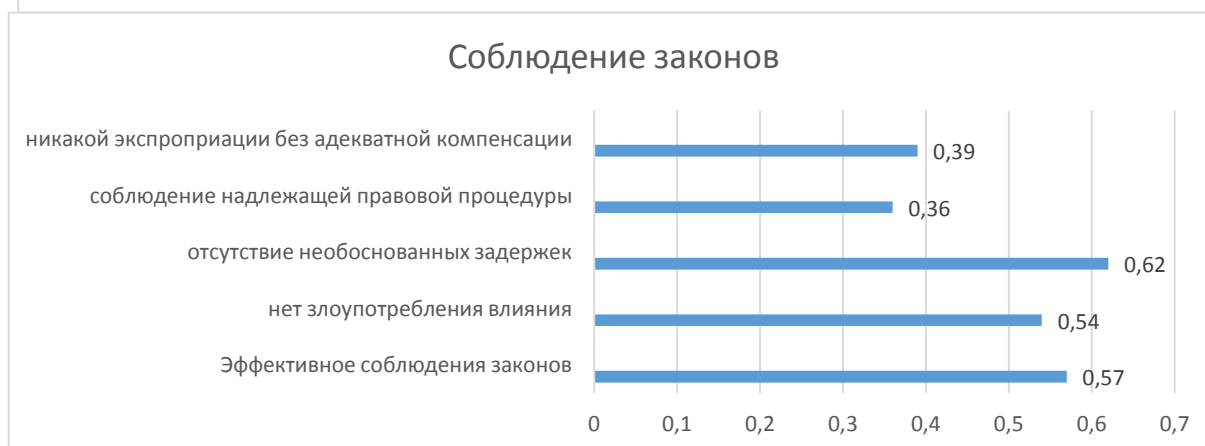
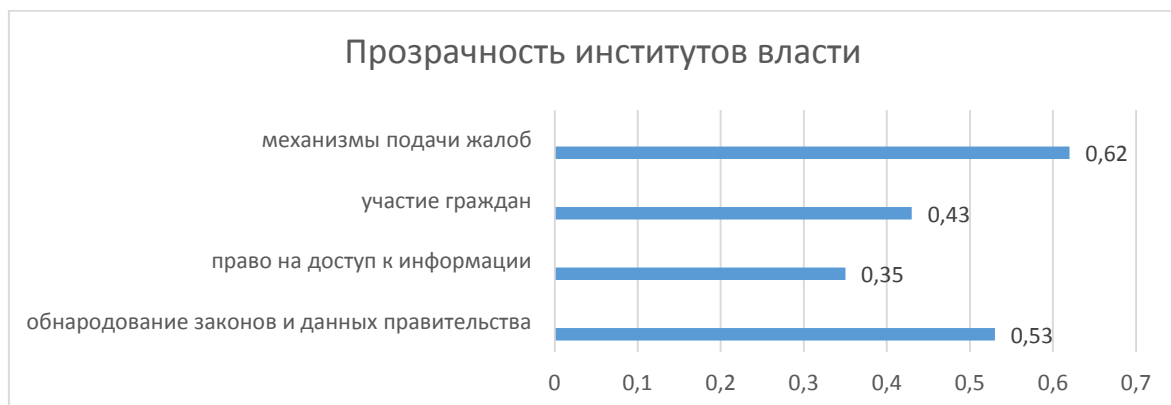
74. <https://ru.wikipedia.org> – Википедия Свободная Энциклопедия
75. <https://transparency.org.ru> – Сайт международной организации по борьбе с коррупцией Трансперенси Интереншнл
76. <https://www.Wciom.ru> – Всероссийский центр изучения общественного мнения // Пресс - выпуск № 3396 от 15.06.2017
77. <http://музейреформ.рф/node/13622> - Сайт Музея реформ им. Сталыпина

Приложение 1 – Индикаторы ИВП в России за 2017-2018 гг.



Источник: World Justice Project

Продолжение Приложения 1



Источник: World Justice Project

Продолжение Приложения 1

