

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное казенное государственное образовательное
учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
имени В.В. Лукьянова

Л.А. Алексеева, О.В. Беляева, А.И. Шепарнева

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ:
ИСТОРИЯ, РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Учебное пособие

Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2018

УДК 34
ББК 67
А47

Рецензенты:

Арутюнян М.С. – кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Уфимского ЮИ МВД России;

Исаева Е.Д. – кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Брянского филиала ВИПК МВД России

Алексеева Л.А.

А47 Проблемы противодействия коррупции в государственных органах: история, реальность и перспективы : учебное пособие / Л.А. Алексеева, О.В. Беляева, А.И. Шепарнева. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2018. – 61 с.

В учебном пособии рассматриваются вопросы, связанные с понятием, сущностью, историей развития и особенностями противодействия коррупции как в России, так и в зарубежных странах.

Работа предназначена для слушателей, курсантов и практических работников системы органов внутренних дел, студентов юридических факультетов неюридических вузов, а также всех интересующихся этой проблемой.

Пособие представлено в авторской редакции.

УДК 34
ББК 67

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Феномен коррупции – исторический аспект	6
Глава 2. Понятие и состояние коррупции в России на современном этапе	18
Глава 3. Международный опыт и перспективы противодействия коррупции на современном этапе	36
Заключение	58

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность настоящей темы, пожалуй, ни у кого не вызывает сомнений. В последние годы в мире наблюдается всплеск поддержки популистских и националистических движений. Причины многообразны и сложны, однако, в значительной степени они обусловлены тем, что традиционные демократические институты, такие как правительства, политические партии, демонстрируют неспособность выполнять свои обещания процветания и реализации равных возможностей и что им нельзя доверять.

Одним из «невыполнимых обещаний» стала борьба с коррупцией. Современная политическая элита во многих странах мира демонстрирует не просто неспособность противодействовать коррупции, но и сама зачастую оказывается вовлеченной в различные коррупционные схемы. Все это самым непосредственным образом отражается на качестве жизни граждан, на становлении и развитии демократических институтов, на эффективности функционирования органов государственной власти и всего государства в целом.

Проблема коррупции – это не только проблема сегодняшнего дня, коррупция имеет глубокие исторические корни. Однако на сегодняшний день она уже вышла за рамки конкретных государств, а приобрела транснациональные масштабы. Современные государства официально признают проблему коррупции и стараются выработать определенные стандарты и механизмы противодействия этому негативному явлению.

В настоящее время рассматриваемой проблеме уделяется повышенное внимание. Разработкой некоторых положений данной темы занимались такие ученые как: Л.Н. Анисимов, Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Л.В. Глазкова, Г. Зотов, Э.А. Иванов, Ю.В. Кузовков, В.П. Кашепов, Н.М. Колодкин, О.Г. Карпович, А.Н. Морозов, Г.Н. Сатаров, А. Сиротин, А.М. Староверов, Ю.В. Трунцевский, О.И. Тиунов, Т.Я. Хабриева и др.

Цель работы заключается в исследовании проблем противодействия коррупции в государственных органах.

Достижение поставленной цели стало возможным вследствие разрешения следующих задач:

- изучение исторического аспекта феномена коррупции;
- определение понятия и состояния коррупции в России на современном этапе;
- изучения международного опыта и перспектив противодействия коррупции на современном этапе.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере противодействия коррупции.

Предмет исследования выступают нормативно-правовые акты, направленные на противодействие коррупции, опыт противодействия коррупции в России, зарубежных странах и на международном уровне.

В ходе проведенного исследования использовались методы наблюдения, сравнения, анализа, синтеза, метод обобщения и анализа статистических данных.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что полученные выводы и предложения, содержащиеся в учебном пособии, могут быть использованы в нормотворческой деятельности по совершенствованию действующего законодательства, а также в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел современной России.

Структура исследования обусловлена целью, задачами и логикой научного исследования. Работа состоит из введения, трех параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов и научной литературы.

ГЛАВА 1. ФЕНОМЕН КОРРУПЦИИ – ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Коррупция¹ как таковая появилась еще в глубокой древности, в недрах первых, еще догосударственных институтов власти. Так, например, когда племенной вождь и его приближенные получили реальную власть, т.е. возможность казнить или миловать, а также делиться богатством или отбирать чужую собственность, то среди соплеменников постепенно начинали складываться взаимоотношения, при которых у одних рождалось страстное желание получать выгоду от своих властных полномочий, а у других, более слабых членов сообщества, – одаривать сильного подарками с целью его умиловать. Такие взаимоотношения, помогавшие одним выжить, а другим усилить свое влияние и власть, передавались из поколения в поколение и, более того, закреплялись на генетическом уровне, превращая коррупцию в социальное явление.

Другими словами, коррупция возникла и стала существовать в обществе одновременно с появлением управленческого аппарата. Великий французский просветитель XVIII в. Шарль Луи Монтескье по этому поводу писал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»²

С развитием и усложнением общественных отношений, приведших человечество к формированию государств, происходил рост чиновничьего аппарата, получавшего огромные возможности для личного обогащения за счет занимаемых должностей.

Не случайно о фактах, которые можно расценивать как коррупционные, имеются письменные свидетельства в Ветхом Завете: «Князья твои законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки, и гонятся за мздою...»; «Горе тем, которые за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного!»³.

В современных средствах массовой информации термины «коррупция» и «коррупционная преступность» употребляется достаточно часто. СМИ сообщают о раскрытии новых преступлений в данной сфере, все новых мерах, которыми пытаются противодействовать развитию коррупции как в России, так и во всем мире.

¹ Сам термин «коррупция», обозначающий злоупотребление властью, незаконное обогащение с использованием властных полномочий, дачу взятки и получение взятки, покровительство нужному человеку за определенное денежное вознаграждение, устройство на хорошую должность за деньги и т.д. и т.п., появился значительно позже самих этих явлений. В римском праве термин *corrumpere* имел несколько значений: разламывать, портить, повреждать; фальсифицировать показания; обесчестить девственницу; подкупить судью (претора). См.: Глазкова Л.В. Государственный чиновник: история коррупции в России: монография. М.: Проспект, 2015. С. 5.

² Монтескье Ш. Избранные сочинения. М., 1955. С. 289

³ Библия. Ветхий Завет. Книга пророка Ис. 1, 23; 5, 22–23.

Нельзя не отметить тот факт, что коррупция в каждой стране имеет ряд особенностей, другими словами «изюминку». Например, коррупция в нашей стране – это сложное и крайне неоднозначное явление, во многом связанное с менталитетом, присущим именно россиянам.

В настоящее время подробно изучена история возникновения и развития такого проявления коррупции в России, как взяточничество, то есть другими словами, мздоимство и лихоимство.

В научной литературе выделяют различные подходы к периодизации истории этого явления в России¹. Отметим одну, наиболее, на наш взгляд, адекватную из них, правда, немного ее дополнив:

1 этап – с зарождения коррупционных составляющих поведения должностных лиц в средневековой Руси и до первой четверти XVIII в. (1715 г.)

2 этап – с первой четверти XVIII в. и до конца XVIII в.

3 этап – с начала XIX и до первой четверти XX вв.

4 этап – с 1917 г. и до конца 1990-х гг.

5 этап – с начала 2000-х гг. и до настоящего времени².

Характеризуя первый из указанных этапов, следует отметить, что такая разновидность коррупционного поведения, как мздоимство упоминалось еще в русских летописях XIII века. При этом нельзя не отметить, что фактически до середины XVI века коррупция была законным видом деятельности, в связи с тем, что государственные чиновники жили благодаря «кормлениям»³. Например, в уезды направлялись наместники, которые занимались там административными, финансовыми, судебными и полицейскими делами. Известно, что все средства, которые ими собирались сверх установленных податей в казну, поступали в их личное распоряжение. Это и получило название «корм» с населения. Великий российский историк С.М. Соловьев так описывал эту систему: «От дел кормились ратные люди разных чинов: начиная от боярина до самого мелкого служивого человека. Бояре, окольничие и думные люди заседали в приказах... Так как приказ имел расходы, то для покрытия их приписывались к нему в ведение города или разряды податных людей, с которых он собирал подати... Кроме подъячих, получавших жалованье, было немало служивших без жалова-

¹ См., например: Староверов А.М. Коррупция в России [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org>; Кузовков Ю.В. История коррупции в России. В 2 т. М.: Издательство Анима-Пресс, 2010. Т. 2. 692 с.; Глазкова Л.В. Государственный чиновник: история коррупции в России: монография. М.: Проспект, 2015. 316 с.

² См.: Кузовков Ю.В. История коррупции в России. В 2 т. Т. 1. М.: Издательство Анима-Пресс, 2010. С. 8.

³ Система кормлений была отменена в 1556 году. На местах управление было передано губным старостам (от слова «губа» – округ), которые избирались из дворян, а также земских старост и городских приказчиков.

нья – доказательство, что можно было быть сытым и без государева жалования, из одной писчей деньги».

Однако первое законодательное ограничение коррупционных действий наблюдалось уже в начале XV в., когда в Псковской судной грамоте, датируемой 1397–1467 гг., впервые было введено крестное целование, то есть присяга, прежде всего, для посадников, отправлявших правосудие, с обещанием «городскими кунами не корыстоватися», «тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику». Новгородская судная грамота (1471 г.) также требовала и от бояр, и от посадников, и наместников «посула (другими словами, взятки) не взять», о чем и приносилась присяга.

И если в Судебнике Ивана III, принятом в 1497 г., судьям запрещалось брать «посулы», в противном случае их ожидало жестоко наказание, то в Судной грамоте, введенной при Иване Грозном в 1561 году, за это было установлено наказание уже в виде смертной казни: «А учнут излюбленные судьи судити не прямо, по посулам, а доведут на них то, и излюбленных судей в том казнити смертною казнью, а животы их велети имати да отдавати тем людям, кто на них донесет»¹.

Как сообщает в своем монографическом исследовании Л.В. Глазкова за 37 лет своего правления Иван IV казнил более 8 тысяч чиновников, что составляло примерно 34 % от общего числа государственных служащих того времени². Первая казнь состоялась в 1556 г. в присутствии царя. Казнили дьяка, который «гуся, наштигованного монетами, принял, слишком большой посул взяв». По царскому указу сначала ему отрубили ноги по колено, потом руки – по локоть, после чего лихоимцу отрубили голову. Сохранились свидетельства современников, писавших, что страх смерти значительно снизил уровень взяточничества, «ибо каждый день мздоимцев прилюдно разрубают на куски прямо на городской площади»³.

Ко времени правления царя Алексея Михайловича Тишайшего относится практически единственный народный бунт антикоррупционной направленности, который произошел в Москве в 1648 г. и закончился победой восставших. Несмотря на то, что большая часть столицы выгорела вместе с немалым числом жителей, москвичи добились своего: царь по их требованию отдал на растерзание толпе двух наиболее коррумпированных царедворцев – главу Земского приказа Плещеева и главу Пушкарного приказа Траханиотова. Известно было, что Плещеев не только брал взятки с тех, кого судил, но создав группу доносчиков, ложно обвинявших людей в разных тяжких преступлениях, получал от последних взятки за освобождения.

¹ Российское законодательство X–XX веков / под общ. ред. А.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. Т. 2. С. 201.

² Глазкова Л.В. Государственный чиновник: история коррупции в России: монография. М.: Проспект, 2015. С.74.

³ Там же.

дение. Другой из растерзанных толпой прославился жестоким обращением с своими подчиненными, у которых удерживал жалование.

В Соборном уложении, принятом в 1649 г., нашла свое отражение ответственность за взяточничество и иные формы проявления корыстных злоупотреблений по службе. В статье 5 и 7 Уложения предусматривалась уголовная ответственность за принятие вознаграждений чиновниками судебных органов, а в статье 6 был расширен круг субъектов, подлежащих ответственности за получение взятки. К ним стали относиться все лица, которые выполняли те же функции, что и судебные чиновники: «Да и в городах воеводам и диаком и всяким приказным людям за такие неправды чинити тот же указ»¹.

На втором этапе, а именно начиная с 1715 г., когда был принят Артикул воинский, получение взятки в любой форме стало считаться преступлением, так как чиновникам стали платить фиксированную зарплату. Однако в связи с значительным ростом при Петре I количества чиновников жалование им выплачивалось нерегулярно, и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода. Процветавшая коррупция привела к ужесточению борьбы царя с ней. Взяточничество стало одним из наиболее тяжких среди должностных преступлений. Указом от 23 августа 1713 г. Петр I ввел, наряду с получением взятки, уголовную ответственность за дачу взятки: «Для предотвращения впред подобных явлений велю как взявших деньги, так и давших положить на плаху, и от плахи подняв, бить кнутом без пощады и сослать на каторги в Азов с женами и детьми и объявить во все города, села и волости: кто делает это впред, тому быть в смертной казни без пощады»².

Указом от 24 декабря 1714 г. была введена уголовная ответственность за пособничество в совершении корыстного злоупотребления по службе и за недонесение о совершении этих преступлений: «Понеже многие лихоимства умножились, между которыми и подряды вымышлены и прочие тому подобные дела, которые наружу вышли, о чем многие, якобы оправдывая себя, говоря, что сие незаконно было, не рассуждая того, что все то, что вред и убыток государству приключить может, суть преступления. И дабы вплоть плутам (которые ни во что иное тщатся, точию мины под всякое добро делать, а насытость свою исполнять) невозможно было никакой отговорки сыскать: того ради запрещается всем чинам, которые у дел поставлены, дабы не дерзали никаких посулов, и с народа собираемых денег брать торгами, подрядами и прочими вымыслами. А кто дерзнет сие учинить, тот весьма жестоко на теле наказан, всего имения лишен, шелмован и из числа добрых людей извержен и смертью казнен будет, то же следовать будет и тем, которые ему служили в том, и через него делали и кто

¹ Российское законодательство X–XX веков / под общ. ред. А.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. Т. 3. С. 102.

² Там же. С. 138.

ведали, а не известили, хотя подвластные или собственные его люди, не выкручиваясь тем, что страха ради сильных лиц или что его служитель, а дабы неведением никто не отговаривался велеть всем у дел будущим к сему указу приложить руки»¹.

Воздействуя всеми возможными методами и средствами на мздоимцев, лихоимцев и вымогателей, Петр I старался навести порядок в делах государственной службы России. Однако большинство из принимаемых им мер не дали положительного эффекта. Еще до принятия Артикула воинского в целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе государь ввел новый порядок прохождения государственной службы для воевод, которые не могли находиться на этой должности более двух лет. Только по письменной просьбе жителей города, срок пребывания воеводы в должности мог быть продлен².

В результате законодательной деятельности Петра I в сфере борьбы с коррупцией изменилось содержание таких понятий, как лихоимство и мздоимство. Под *лихоимством* стали понимать принятие чиновником взятки за совершение действия или бездействия по службе, если при этом происходило нарушение этим лицом служебных обязанностей. Если же должностное лицо органа государственной власти и управления за получение не предусмотренного законом вознаграждения совершало деяние в пределах круга своих полномочий по службе, то такое преступление называлось *мздоимством*.

В Артикуле воинском было четко указано, что за получение «посула», независимо от ранга, подлежали жестокому наказанию «на теле», лишению имени, шельмованию, удалению из общества или смертной казни. Из видов наказания наибольшее распространение получила смертная казнь, которая могла осуществляться в виде колесования, четвертования, сожжения в срубе, заливания горла металлом, повешение за ребро на крюке. Голландский дипломат доносил своему правительству, что в Петербурге за один день повесили, колесовали и подняли за ребро 24 преступника, среди них был колесован обер-фискал, обвиненный в получении взятки³. Однако ужесточение уголовно-правовых санкций за взяточничество и введение норм об ответственности за недонесение о взяточничестве и его попустительстве, как и изменение порядка прохождения отдельных видов государственной службы, введение института фискалов не способствовали существенным изменениям в деятельности государственных органов. Взятки как брали и давали, так и продолжали брать и давать. Поэтому, рассматривая период правления Петра I, российский историк В.О. Ключевский пи-

¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Собр. соч. В 25 т. Т. 16. Кн. 8. С. 485–486.

² См.: Соловьев С.М. Указ. соч. Т. 14. Кн. 7. С. 591.

³ Сизиков М.И. История государства и права России с конца XVII до начала XVIII века: учебное пособие. М.: Инфра-М, 1998. С. 46.

сал: «При Петре I казнокрадство и взяточничество достигли таких размеров не бывалых прежде – разве только после»¹.

Со смертью Петра I система «кормлений» была восстановлена. К фиксированному жалованию возвратились только в период правления Екатерины II. Однако жалование чиновникам стало выдаваться бумажными деньгами, которые к началу XIX в. и особенно после поступления в страну в большом количестве фальшивых денег из Франции накануне Отечественной войны 1812 г. сильно обесценились по сравнению с металлическими. Поэтому рост коррупционеров среди чиновников стал неизбежным².

Законодательные акты Петра I и Екатерины II на третьем этапе остались в силе, что подтверждалось указами Александра I 1809 и 1811 гг. Тем не менее, рост должностных преступлений в империи показывал, что реформирование законодательства стало насущной необходимостью. Взятничество и лихоимство прочно обосновались как в центре, так и на местах. Следовало не только наказывать коррупционеров, но, самое главное, в кратчайшие сроки выявить причины этого пагубного явления.

Это попытался сделать Николай I, создавая новые органы, призванные бороться с «сей язвой». Среди них следует отметить особый Комитет при Общем собрании Петербургских департаментов Сената, Третье отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, учрежденные императором через полгода после его восшествия на престол для борьбы со злоупотреблениями должностных лиц и контроля за их деятельностью. Однако борьба с этим злом была непоследовательной, так как при общем негативном отношении к взяточничеству отдельным лихоимцам император демонстрировал явное благоволение.

В Своде законов Российской империи вопросам коррупции была посвящена отдельная глава. Так, статья 336 содержала перечень видов лихоимства, к которому относились:

- незаконные поборы под видом государственных податей;
- вымогательство вещами, деньгами или припасами;
- взятки с просителей по делам исполнительным и судебным.

Следовательно, в Своде законов взяточничество трактовалось как составная часть лихоимства, и подразумевало подарков, которые делались чиновникам для ослабления силы закона³.

К лицам, уличенным в лихоимстве, при назначении наказания применялись три основных правила, а именно:

- 1) не учитывать ни чины и звания, ни прежние заслуги;
- 2) учитывать степень преступления и его последствия;

¹ Ключевский В.О. Терминология русской истории. М.: Правда, 1989. Т. 4. С. 180.

² Кузовков Ю.В. История коррупции в России: учебник. М.: Аним-Пресс, 2012. С. 110.

³ Там же. С. 128.

3) если обвиняемый докажет, что взятки были приняты на его имя без его ведома, то наказывать того, кто принял взятку.

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных, вступивших в силу в 1845 г., весьма подробно регулировалась ответственность чиновников за мздоимство и лихоимство, хотя законодательное определение этих понятий отсутствовало. Эти два вида коррупционных действий различались между собой только по последствиям и суровости наказания (чиновник, пойманный на мздоимстве, подвергался или только денежному взысканию, или денежному взысканию, соединенному с отрешением от должности, за лихоимство – более жесткие санкции вплоть до отдачи в исправительные арестантские отделения на срок от двух до пяти лет).

Современные исследования данной проблемы позволяют утверждать, что в тот период примерно 5-6 % чиновников ежегодно попадали под различные расследования уголовных палат и Сената. Если в 1847 г. число чиновников государственной службы, судимых в палатах Уголовного суда за мздоимство и лихоимство, составляло 220 человек, то в 1883 г. эта цифра составляла 303 человека (а к 1913 г. достигла 1071 человека)¹. Однако строгие меры не всегда достигали поставленных целей: коррупция продолжала процветать. Не случайно, оценивая ситуацию в России того времени, российский юрист В.Д. Набоков, отец знаменитого писателя В.В. Набокова, писал: «... язвой русской жизни первой половины прошлого века были не столько плохие законы, сколько бессудие, безобразное лихоимство судей, безобразные процессуальные порядки».

В правление Александра II важным фактором борьбы с воровством на государственной службе стало создание системы публикации сведений об имущественном положении чиновников Российской империи. Один раз в год выходили книги под названием «Список гражданским чинам такого-то ведомства».

Более того, в ноябре 1862 г. император Александром II издал Указ, посвященный вопросам определения причин существования коррупции в Российской империи и содержащий вопросы, подлежащие исследованию:

«1. В чем заключаются причины, по силе коих пагубное лихоимство или взятки в Империи не только существуют, но даже распространяются между теми самими, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали?»

2. Достаточны ли существующие доселе законы о лихоимстве ... и не служат ли даже покровом лихоимцам, когда как приниматель и дающий равному подвергаются наказанию?

¹ Староверов А.М. Коррупция в России [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org>.

3. Какие вообще к истреблению язвы сей должно принять меры, дабы не могла она вредить ни правосудию, ни Государственному устройству, ниже скорому течению в отправлении дела?»

Созданный Сенатом специальный комитет по изучению этого явления обратил внимание на три основные причины его распространенности:

- несовершенство законов,
- низкую материальную и финансовую обеспеченность государственных служащих;
- несоразмерность преступлений и наказания.

Изложив, таким образом, три главнейшие причины существования и распространенности лихоимства (коррупции), комитет обратился к мнению сенаторов по данному вопросу: «Комитет не может не согласиться и с теми из некоторых причин, кои связаны во мнениях о сем же предмете господ сенаторов, поданных в общем собрании Правительствующего Сената. Причины сии суть следующие:

1. Зависимость, в которой находится судебная власть.
2. Зависимость вообще, всякого рода мест и властей от верховных начальств, т.е. зависимость нижестоящих чиновников перед вышестоящими.

3. Наполнение мест людьми неспособными. В нынешнем положении почти все должности замещаются людьми из низшего сословия, большею частию неполучившими образования и неимеющими понятия ни о чести, ни об обязанностях знаний ими носимых, служащими единственно для существования.

4. Усилия к хранению так называемой Канцелярской тайны, т.е. закрытость органов власти от сторонних глаз, отсутствие гласности при принятии решений»¹.

Досадно, что по прошествии многих десятилетий эти же причины коррумпированности чиновников до сих пор остаются актуальными.

В период правления Александра II вносились изменения и дополнения в содержание Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. Однако во всех его трех редакциях (1845 г., 1866 г. и затем 1885 г.) оговаривались возможности получения взятки, как самим должностным лицом, так и через других, в т.ч. жену, детей, родственников, знакомых. Преступление признавалось оконченным и в том случае, «когда деньги или вещи были еще не отданы, а только обещаны ему, по изъявленному им на то желанию или согласию», также предусматривались такие способы получения взятки как, например, «под предлогом проигрыша, продажи, мены или другой какой-либо мнимо законной и благовидной сделки» и пр.

¹ Кувалдин В.П. Как русские цари боролись с лихоимством // Чистые руки. 1999. № 1. С. 80–812.

Чиновникам было запрещено заключать любые сделки с лицами, вступающими в подряды и поставки по тому ведомству, где они служат, поскольку предполагалось, что такая сделка или договор только прикрывает собой взятку, данную для того, чтобы чиновник незаконно благоприятствовал подрядчику при сдаче вещей или работ в ущерб казне. За совершение таких сделок обе стороны подвергались взысканию, равному цене заключенной сделки, а чиновник к тому же исключался из службы (ст. 485 и др. отделения VI главы XI Уложения о наказаниях)¹.

Весьма значимая борьба с коррупцией в России развернулась, как в других странах Европы и в США, в последней четверти XIX века. Так, 22 апреля 1881 г. был учрежден Комитет для выработки проекта уголовного Уложения. Одним из дискуссионных в 1893 г. стал вопрос об ответственности за взяточничество (лихоимство). В проекте Редакционной комиссии определялась ответственность за принятие взятки, данной с целью побуждения к совершению преступного деяния посредством злоупотребления служебными полномочиями или к учинению служебной провинности (ст. 35). Также устанавливалась равная ответственность за принятие взятки, если она была дана уже «за учиненные в интересах лихоудателя посредством злоупотребления служебными полномочиями преступные деяния или служебную провинность» (ст. 36). За такие действия полагалось заключение в тюрьму на срок не ниже шести месяцев. Полностью Уголовное уложение вступило в силу при Николае II в 1903 году.

Новое Уголовное уложение в вопросах борьбы с коррупцией было гораздо более проработано, чем действовавшее до этого Уложение о наказаниях. Уголовное уложение, в частности, разделило понятия «взяточничество» и «лихоимство»².

Рост взяточничества с начала XX в. в России, обусловленный как с ростом числа чиновников, так и с поставками и военными заказами, сделками с недвижимостью, основанием новых кооперативных обществ, получением для эксплуатации земельных участков с полезными ископаемыми и другими сделками в начале XX в. В России (особенно в период Русско-японской, а затем и Первой мировой войны) вызвал необходимость как усиления ответственности за получение взяток, так и отказа от ненаказуемости за взяткодательство.

Царское Правительство быстро отреагировало на всплеск коррупции в самом начале Русско-японской войны и ужесточило отношение к ней. В частности, предпринимались все новые попытки к пресечению мздоимства и лихоимства. Об этом свидетельствует тот факт, что на лиц, их совершивших, не были распространены милости (амнистия), даруемые Всемилодистейшим Манифестом от 11 августа 1904 г. В частности, им не могли

¹ Соловьев В.С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wictoriaxu>.

² Староверов А.М. Указ. соч.

быть уменьшены назначенные судом сроки заключения на две трети, они не могли быть освобождены от суда и наказания в случаях, если против них было возбуждено преследование, или последовало решение суда, или решение еще не приведено в исполнение до 11 августа 1904 г.¹

Закон «О наказуемости лихоимства, об усилении наказаний за мздоимство и лихоимство, а также об установлении наказаний за промедление в исполнении договора или поручения Правительства о заготовлении средств нападения или защиты от неприятеля и о поставке предметов довольствия для действующих армии и флота» был принят 31 января 1916 г. в порядке чрезвычайного законодательства. В нем существенно повышалось наказание за мздоимство и лихоимство, в частности, в случаях, когда они были учинены по делам, касающимся снабжения армии и флота боевыми, продовольственными и иными припасами².

Исследования А.М. Старовойта наглядно демонстрируют не только рост числа чиновников (основного источника коррупции) в дореволюционной России³, и значительное увеличение их в СССР. Так, в 1922 г. на 1000 жителей их было 5,2, в 1928 г. – 6,9; в 1940 г. – 9,5; в 1950 г. – 10,2; в 1985 г. – 8,1⁴. Это во многом определило характер борьбы с коррупцией в годы Советской власти.

Характеризуя четвертый этап периодизации, необходимо отметить, что история борьбы Советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами.

Во-первых, в советский период власти не признавали слово «коррупция», которое было введено в оборот только в период перестройки, в конце 1980-х годов. Вместо него использовались такие термины, как «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Так, в первые годы Советской власти к взяточничеству относились как к одной из разновидностей контрреволюционной деятельности, поэтому Уголовный кодекс 1922 г. за это преступление предусматривал расстрел.

Современный исследователь вопросов коррупции В.С. Соловьев приводит такой пример проявления коррупции в высших слоях судейского сообщества, скромно названный взяточничеством и злоупотреблением служебным положением. «В мае–июне 1948 г. проведенная в Башкирии сотрудниками Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) проверка показала, что «ряд работников Верховного суда Башкирии и зам. председателя Верховного суда злоупотребляли служебным положением, брали

¹ Кузовков Ю.В. История коррупции в России: учебник. В 2 т. Т. 1. М.: Аним-Пресс, 2012. С. 184.

² Старовойт А.М. Указ. соч.

³ На 1000 жителей страны чиновников в конце XVII в. было 0,39; в XVIII – 0,57; в 1857 г. – 2; в 1880 – 2,4; в 1913 – 2,63.

⁴ Старовойт А.М. Указ. соч.

взятки и за это освобождали от наказания преступников, вместе пьянствовали с осужденными и привлеченными к ответственности. В эту преступную деятельность были втянуты и технические работники Верховного суда, которые предоставляли свои квартиры для встреч этих работников с преступным элементом». А в августе 1948 г. решением Политбюро были отстранены от работы семь членов Верховного Суда СССР, включая Председателя высшего судебного органа страны И. Голякова и его заместителя В. Ульриха. Одной из причин послужили факты злоупотреблений служебным положением некоторыми членами Верховного Суда СССР и работниками его аппарата, которые за взятки снижали меры наказания и освобождали преступников. В судебной и правоохранительной системе главными посредниками в передаче взяток от подсудимых были адвокаты»¹.

Нельзя не согласиться с мнением Ю.В. Кузовков, который заметил, что «отрицая сам термин, отрицали понятие, а значит – явление. Тем самым заранее обрекали на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми проявлениями»².

Во-вторых, советское «правосознание» всегда удивительно наивно и непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». На партийных съездах неоднократно осуждалась «алчность, коррупция, паразитизм, пьянство, ложь, анонимки», но они представлялись как пережитки прошлого, несовместимые с настоящим, триумфально шествующим к окончательной победе идей социализма и коммунизма. К числу причин коррупции были отнесены недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь в области воспитания трудящихся³.

В записке отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством в 1975–1980 гг.» от 21 мая 1981 г. было указано, что в 1980 г. выявлено более 6000 случаев взяточничества, что на 50 % больше, чем в 1975 г. Рассказывалось о появлении организованных групп (пример – более 100 человек в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра). Говорилось о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами контрольных органов, о взяточничестве и мздоимстве в прокуратуре и судах⁴. Также было сообщено о наказании руководящих партийных работ-

¹ Соловьев В.С. Империя коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wictoriaxu>.

² Кузовков Ю.В. Указ соч. Т. 2. С. 65.

³ Сатаров Г.А. и др. Россия и коррупция: кто кого? // Рос. газ. 1998. 19 февр.

⁴ Там же.

ников горкомовского и райкомовского уровней за попустительское взяточничество.

В-третьих, лицемерие власти, способствовавшее упрочению коррупции, заключалось в том, что практически неприкосновенными были высшие советские и партийные чиновники.

К исключениям из этого правила можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело Щелокова. Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли Сушков, КГБ и Генеральная прокуратура СССР сообщали в ЦК о дополнительных результатах следствия: стало известно, что министр Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из золота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было прекращено¹.

Аналогичный пример можно привести и по расследованиям так называемых «узбекских дел», дело фирмы «Океан» в 1980-х гг., проводимым МВД и Генеральной прокуратурой СССР. Однако, как только цепочка преступных коррупционных деяний потянулась в самые высшие эшелоны власти в Москву, расследование было фактически остановлено, а наказанными оказались «мелкие сошки» (например, директор Елисеевского гастронома Юрий Соколов был расстрелян по делу Моспродторга).

В-четвертых, с коррупцией в государственном аппарате боролись исключительно представители этого аппарата. В этой связи сами борющиеся были не в состоянии изменить коренные причины, порождающие коррупцию.

В-пятых, коррупция зачастую выступала как единственно возможное средство внедрения рыночных отношений в плановую экономику.

Исходя из вышеобозначенного, коррупция является наиболее распространенным явлением в период проведения масштабных государственных реформ. Так было в период правления Петра I, так происходит и в настоящее время. Однако искоренить либо свести к минимуму это явление одними карательными мерами, как это пытались сделать в царской России, невозможно. Во времена царской России отдельными правителями предпринимались попытки выявления причин и условий, порождающих коррупцию, а также принятия некоторых нормативных актов, ограничивающих это явление. Но все принимаемые меры, как правило, были односторонними, носили характер временных кампаний. Зачастую борьба осуществлялась со следствием, а не с причинами, и не было комплексного государственного подхода в борьбе с коррупцией.

¹ Сатаров Г.А. и др. Указ. соч.

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ, СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И ФОРМЫ ЕЕ ПРОЯВЛЕНИЯ

Сложное социально-правовое явление и понятие, которое имеет комплексный и системный характер – это только одно из определений коррупции. Ее справедливо связывают со всеми социальными процессами, происходящими в обществе. Коррупционные процессы протекают с учетом социально-политических, демографических, национально-психологических, этнических особенностей конкретной страны или государства.

Этимологически термин «коррупция» происходит от латинского слова «*corruptio*» – означающего порчу, разложение, подкуп. В Большом юридическом словаре дается следующее определение коррупции, как «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании лицами, осуществляющими функции представителей власти, а также находящимися на государственной службе, своего служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно выражающееся в подкупе этих лиц»¹.

Междисциплинарная группа по коррупции Совета Европы понимает коррупция как «взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента, или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других».

В докладе, подготовленном Советом по внешней и оборонной политике и Региональным общественным фондом «Индем», указывается, что под коррупцией (в узком смысле слова) понимается ситуация, когда должностное лицо принимает противоправное решение (иногда решение морально неприемлемое для общественного мнения), из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона (например, фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны.

Аккумулируя предлагаемые в законах и специальной литературе определения коррупции можно прийти к выводу, что определение понятия коррупции включает в себя взяточничество (дачу вознаграждения для совращения лица с позиции долга), nepotизм (замещение по протекции до-

¹ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2009. 858 с. (Библиотека словарей «ИНФРА-М»).

ходных или выгодных должностей родственниками или «своими людьми») и незаконное присвоение публичных средств для частного использования.

В Российской юридической энциклопедии 2003 г. дает государственная коррупция понимается как: «использование государственными служащими (чиновниками) и представителями органов государственной власти занимаемого ими положения, в силу своих служебных прав и властных полномочий для незаконного обогащения, получения и использования материальных преимуществ и иных благ, как в личных, так и в корыстных целях»¹.

Многообразие точек зрения на определение коррупции свидетельствует о сложности этого явления и требует более глубокого и всестороннего его изучения.

Однако следует отметить, что термин «коррупция» не сводится только лишь к взяточничеству. Особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии, как справедливо указывает Л.Н. Анисимов, – «лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ часто являются во многих случаях завуалированными формами коррупции»².

В международном сообществе также коррупцию трактуют по-разному и полной ясности, и правовой определенности нет. Вместе с тем, в ООН понимают, что коррупция развивается там, где законность уступает место неформальным договоренностям о предоставлении тому или иному физическому или юридическому лицу льгот, которых оно не смогло бы добиться при соблюдении существующих норм.

К настоящему времени международным сообществом в лице ООН приняты конвенции, резолюции и другие документы, включающие отдельные аспекты, касающиеся коррупции или же ненормированного поведения должностных лиц. Так, например, Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 34/169 от 17 декабря 1979 г., содержащую Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка³. В реализации поставленных в Кодексе целей 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом

¹ См.: Российская юридическая энциклопедия / С.В. Юшков. М.: Издательство «Феникс». 2003.

² Анисимов Л.Н. Международное право против коррупции // Мир и политики. 2012. № 11.

³ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [Электронный ресурс]: принят 17 декабря 1979 г. Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН был принят Международный кодекс поведения государственных должностных лиц¹.

29 ноября 1985 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 40/34, содержащую Декларацию основных принципов правосудия для преступлений и злоупотребления властью. В Резолюции упоминается о прошедшем VI Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, на котором ООН рекомендовано продолжать работу по расширению руководящих принципов и норм, касающихся злоупотребления экономической и политической властью.

Следующим международным актом в сфере противодействия коррупции явилась Декларация о борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1996 г.²

Несмотря на необязательный характер, Декларация является всеобъемлющей по рассматриваемой проблеме, и состоит из преамбулы и 12 пунктов.

В соответствии с положениями Декларации государства, по отдельности и через международные организации, предпринимают действия в соответствии с их конституциями и принятыми национальными законами, и возлагают на себя обязательства по осуществлению конкретных действий для борьбы со всеми формами коррупции, подкупа и связанными с ними незаконными деяниями при международных коммерческих сделках.

Положения Декларации предписывают государствам взять ряд определенных обязательств, направленных на борьбу с коррупцией.

В последующем 31 октября 2003 г. в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № A/REES/58/4 была принята Конвенция ООН против коррупции (UNCAC)³. Конвенция представляет собой многосторонний международно-правовой документ, отражающий природу коррупции, предлагающий разнообразные меры борьбы с этим явлением.

Россия, в числе первых подписавшая Конвенцию 9 декабря 2003 г., ратифицировала ее в 2006 г.

¹ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц [Электронный ресурс]: принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Декларация о борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках [Электронный ресурс]: принята Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1996 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]: принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Первая глава Конвенции освещает общие положения и терминологию, вторая глава Конвенции посвящена непосредственно мерам по предупреждению коррупции, третья глава самая объемная по количеству статей, которые посвящены криминализации и правоохранительной деятельности. Четвертая глава Конвенции посвящена международному сотрудничеству в области противодействия коррупции.

Заинтересованность в международной борьбе против коррупции проявил и Совет Европы, поскольку не секрет, что борьба с коррупцией – это проблема, с которой так или иначе сталкиваются все государства, в том числе и входящие в Совет Европы. В этой связи, после длительных обсуждений был выработан подход к проблеме коррупции, который стал определяться «междисциплинарным» характером этого явления.

Так Рабочей группой по уголовному праву (МОСР) в рамках общей деятельности МАС разработана и принята в Страсбурге 4 ноября 1998 г., и открыта для подписания 27 января 1999 г. Конвенция об уголовной ответственности¹. Россия сделала этот важный шаг в первый день и подписала Конвенцию на основании распоряжения Президента Российской Федерации от 25 января 1999 г. № 18-рп «О подписании Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию». Уже позже 9 сентября 1999 г. в Страсбурге была принята Гражданско-правовая конвенция, вступившая в силу 1 ноября 2003 г.

Что касается российского общества, то для него наибольшую опасность представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления, прежде всего в сфере государственного управления. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что корпоративные и индивидуальные интересы часто превалируют над интересами целых регионов и всего государства. Опасность коррупции существенно усугубляется тем, что коррупционные преступления зачастую сопряжены с иными видами преступной деятельности.

Коррупцию в юридической литературе принято классифицировать по различным основаниям, в основе которых могут лежать соответствующие ей признаки и особенности проявления. В частности, можно выделить следующие виды коррупции:

- административную и как ее разновидность бытовую;
- деловую;
- коррупцию, связанную с «пленением» или захватом государства;
- политическую.

Под административной коррупцией понимается намеренное внесение искажений в процесс предписанного исполнения существующих законов, правил с целью предоставления преимуществ заинтересованным ли-

¹ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 173) [рус., англ.] [Электронный ресурс]: заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г.: с изм. от 15 мая 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

цам. Классическим примером административной коррупции является мелкий торговец, вынужденный давать взятки бесконечной веренице официальных инспекторов, районным начальникам, местным правоохранительным органам и т.д. Помимо указанного, к административной коррупции относятся также взятки, имеющие цель получить какие-либо разрешения, таможенное оформление, получение государственных заказов и др.

Подвидом административной коррупции выступает бытовая коррупция, порождаемая взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностным лицам и членам и семей. К этой категории также относится кумовство (непотизм). Этот вид коррупции наиболее распространен в сфере услуг.

Деловая коррупция возникает в сфере пересечения интересов бизнеса и власти. Деловая коррупция представляет собой плату, которые осуществляют предприниматели государственным или муниципальным служащим по делам своей фирмы. Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу.

Особой разновидностью коррупции, которая существует на международной арене, выступает коррупция политическая. Политические аспекты феномена коррупции весьма многогранны и противоречивы.

Поскольку формы злоупотреблений служебным положением очень многообразны, по разным критериям выделяют различные виды коррупции.

1) В зависимости от субъекта коррупции, злоупотребляющего служебным положением:

- государственная коррупция (коррупция госчиновников);
- коммерческая коррупция (коррупция менеджеров фирм);
- политическая коррупция (коррупция политических деятелей).

2) В зависимости от субъекта коррупции, выступающего инициатором коррупционных отношений:

- запрашивание (вымогательство) взяток по инициативе должностного лица;
- подкуп по инициативе просителя.

3) В зависимости от субъекта коррупции, являющегося взяткодателем:

- индивидуальная взятка (со стороны гражданина);
- предпринимательская взятка (со стороны легальной фирмы);
- криминальный подкуп (со стороны криминальных предпринимателей - например, наркомафии).

4) В зависимости от формы выгоды, получаемой взяткополучателем от коррупции:

- денежные взятки;
- обмен услугами (патронаж, непотизм).

5) В зависимости от степени централизации коррупционных отношений:

- децентрализованная коррупция (каждый взяточник действует по собственной инициативе);
- централизованная коррупция «снизу–вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими);
- централизованная коррупция «сверху–вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным).

6) В зависимости от уровня распространения коррупционных отношений:

- низовая коррупция (в низшем и в среднем эшелонах власти);
- верхушечная коррупция (у высших чиновников и политиков);
- международная коррупция (в сфере мирохозяйственных отношений).

7) В зависимости от степени регулярности коррупционных связей:

- эпизодическая коррупция;
- систематическая (институциональная) коррупция;
- клептократия (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений).

Таким образом, можно сделать вывод, что субъектами коррупционных отношений выступают с одной стороны представители легального и нелегального частного сектора, с другой стороны – должностные лица, представители власти. Объектом коррупции могут являться практически все установленные и охраняемые законом общественные и хозяйственные отношения.

В этой связи в современных условиях борьба с коррупцией становится задачей государственной важности. В целях систематизации и ужесточения антикоррупционной деятельности

Сегодня преступления коррупционной направленности происходят в различных формах.

Коррупция как явление оказывает разлагающее воздействие на все стороны жизни российского общества. Последствия коррупции в России, следующие:

- сложность, а порой и фактическая невозможность осуществления государством стоящих перед ним задач, в ситуациях, когда это противоречит интересам олигархических групп, имеющих средства для подкупа чиновников;
- подрыв доверия к высшим представителям власти, вследствие чего ставится под сомнение их легитимность;
- снижение уровня жизни населения, принуждающее к систематическим незаконным платежам и резервированию части доходов для подкупа;

- создание угрозы демократическим институтам, поскольку население не видит нравственных стимулов участия в выборах, в том числе из-за использования различных технологий в выборах необходимых кандидатов;
- необоснованное перераспределение бюджетных средств в пользу силовых структур, уменьшающее основу перспективных социальных программ в области образования, здравоохранения, социального обеспечения;
- ухудшение инвестиционного климата, в результате чего частному бизнесу создаются непредсказуемые условия, так как условия для долгосрочного инвестирования отсутствуют;
- обесмысливание правосудия, поскольку богатство зачастую обеспечивает и правоту;
- прием за взятки в престижные государственные вузы, что лишает общество значительной части интеллектуального потенциала;
- назначение на должности не по личным, деловым и профессиональным качествам, а за взятки (покупка должности);
- повышение уровня коррупции в государственных органах и снижение уровня национальной безопасности.

Опасным явлением является криминализация государственного аппарата, квалифицируемая как коррупция, которая, по сути, представляет собой использование в личных либо узкокорпоративных интересах официальных служебных полномочий, авторитета и возможностей.

По данным статистики в целом за 2015 год было выявлено 30143 преступления коррупционной направленности, за 2016 год – 27050, а за январь-сентябрь 2017 год – 18969 преступлений коррупционной направленности, то есть на 23,7 % меньше, чем за аналогичный период 2016 г.¹ Однако, несмотря на то, что наблюдается снижение подобных преступлений, совершенно очевидно, что коррупция в России имеет масштабный характер и наносит серьезный ущерб социально-экономическому развитию и безопасности государства.

Коррупция превратилась в системную проблему и ей нужно противопоставить системный ответ. Сегодня происходит выработка концептуальных подходов в борьбе с этим злом. В рамках Национального плана противодействия коррупции в Российской Федерации сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², а также в Феде-

¹ Состояние преступности в России за январь–сентябрь 2017 г. [Электронный ресурс]. М.: ФКУ Главный информационно-аналитический центр МВД Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/anticorr> (дата обращения: 2 октября 2017 г.).

² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

ральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹.

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

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

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

4) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостовер-

¹ О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683: в ред. от 3 апреля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

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

6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Выработаны основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

- проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

- совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

- введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

- унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;

- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- обеспечение независимости средств массовой информации;
- неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;
- совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;
- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;
- обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;
- совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;
- повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;
- укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств, и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;
- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;
- передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;
- сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;
- повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;
- оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами лицам, замещающим или занимающим государственные должности различного уровня, депутатам представительных органов муниципальных районов и городских округов, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, депутатам, замещающим должности в представительных органах муниципальных районов и городских округов.

Несоблюдение указанного запрета, влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² в целях предотвращения коррупции сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) граждане, которые претендуют на замещение различных должностей на государственной службе и целый ряд иных должностей, сопровождающихся коррупционными рисками, влекущими угрозу национальной безопасности России.

Следует отметить, что невыполнение гражданином или лицом, указанной обязанности, является правонарушением, влекущим освобождение его от замещаемой должности, увольнение его со службы или работы в соответствующем учреждении, организации.

¹ О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ; в ред. от 28 декабря 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683; в ред. от 3 апреля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Лица, замещающие (занимающие) должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации или нормативными актами Центрального банка РФ, обязаны представлять сведения не только о доходах, но и о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка РФ.

Непредставление лицами, указанными в законе, или представление ими неполных или недостоверных сведений о своих расходах либо непредставление или представление заведомо неполных или недостоверных сведений о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, является правонарушением, влекущим увольнение с занимаемой должности.

В соответствии с положениями Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² и Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является обязанностью государственного или муниципального служащего, невыполнение которой является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законодатель в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет официальное по-

¹ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ: в ред. от 3 ноября 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683: в ред. от 3 апреля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нятие конфликта интересов, который может повлечь правонарушения коррупционной направленности.

Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается:

- 1) на государственных и муниципальных служащих;
- 2) на служащих Центрального банка РФ, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;
- 3) на работников, замещающих отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;
- 4) на иные категории лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами.

В целях предотвращения коррупции законодатель предусмотрел ряд ограничений, налагаемых на лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности.

Так, например, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, не вправе замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, если иное не установлено федеральными конституционными законами или федеральными законами, а также муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Лица, находящиеся на муниципальных должностях, не имеют права занимать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, иные муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, если иное не установлено федеральными законами.

Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе:

- 1) замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации).

Федерации, иных объединений муниципальных образований, политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа или органа местного самоуправления;

3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

4) быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

6) получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе;

7) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и передаются по акту в соответствующий государственный или муниципальный орган. Лицо, замещавшее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе, сдавшее подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

9) выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением

служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренностям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

10) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

11) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

В целях предупреждения коррупции организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

- определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Значительную роль в правовом регулировании противодействия коррупции играют федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок прохождения службы должностными лицами и государственными служащими: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ

«О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»; и др.

Ключевую роль в процессе противодействия коррупции играет Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, предусматривающий ответственность за совершение преступлений коррупционной направленности.

Правовую основу противодействия коррупции составляют также нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Так в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы. Мероприятия настоящего Национального плана направлены на решение следующих основных задач:

- совершенствование правовых основ и организационных механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении лиц, находящихся на должностях, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- совершенствование механизмов контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;
- повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и государственных органах субъектов Российской Федерации;
- повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
- расширение использования механизмов международного сотрудничества для выявления, ареста и возвращения из иностранной юрисдикции активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности;
- повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Для повешения эффективности выполнения государственными (муниципальными) служащими своих должностных обязанностей 23 декабря 2010 г. решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол № 21) был одобрен «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»¹. Типовой кодекс разработан на основе положений Конституции РФ², Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.)³, Модельного кодекса поведения для государственных служащих (приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № К (2000) 10 «О кодексах поведения для государственных служащих»)⁴, Модельного закона «Об основах муниципальной службы»⁵, федеральных законов от

¹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [Электронный ресурс]: одобрен решением президиума Совета при Президенте Рос. Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации 1993 г. [Электронный ресурс]: в ред. от 21 июля 2014 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц [Электронный ресурс]: принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Модельный кодекс поведения для государственных служащих [Электронный ресурс]: приложение к Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № К (2000) 10 «О кодексах поведения для государственных служащих» / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901942156>.

⁵ Об основах муниципальной службы [Электронный ресурс]: модельный закон: принят на 19-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (Постановление от 26 марта 2002 г. № 19-10). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»², от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»³, других федеральных законов, содержащих ограничения, запреты и обязанности для государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»⁴ и иных нормативных актов Российской Федерации, а также приведен в соответствие с общепризнанными нравственными принципами и нормами нашего государства и общества.

Итак, коррупция как социально-правовое явление зародилась еще в глубокой древности, в период формирования первых государственных образований. Сегодня коррупция уже вышла за рамки отдельных преступлений, совершаемых властными органами, и может быть отнесена к одному из самых опасных и всепроникающих социально-негативных явлений.

Что касается России, то у нас коррупция проявляется в весьма разнообразных формах. Со временем это многообразие расширяется, появляются новые формы, которые еще не имеют названия и точного описания. Влияние коррупции столь велико, что она снижает эффективность рыночной экономики, разрушает существующие демократические институты, подрывает доверие людей к правительству, усугубляет политическое и экономическое неравенство, порождает организованную преступность, ставит под угрозу национальную безопасность страны.

Коррупцию, однако, можно уменьшить путем принятия комплексных мер по борьбе с ней. Первым шагом в борьбе с коррупцией является осознание ее вреда – и этот шаг уже сделан в России.

Реализация планов по борьбе с коррупцией выступает сложнейшей задачей. Прежде всего, необходимо создавать вокруг коррупционеров атмосферу нетерпимости, такую обстановку, когда брать взятки станет просто невыгодно. Чтобы коренным образом стала меняться психология людей, пришло понимание того, что бороться с коррупцией и другими преступлениями нужно каждому, всему обществу.

¹ О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ: в ред. от 3 апреля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ: в ред. от 23 мая 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ: в ред. от 26 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 12 августа 2002 г. № 885: в ред. от 16 июля 2009 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ГЛАВА 3. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Достаточно позитивное влияние на состояние борьбы с коррупцией в России может иметь изучение зарубежного опыта в этой сфере, поскольку большинство стран современного мира обладают своим уникальным опытом, который складывается из ошибок и неудач, а также позитивного опыта как в сфере законодательства, так и в сфере деятельности специальных органов.

В 2016 году были опубликованы выводы доклада Transparency international, «People and corruption: Europe and Central Asia 2016» (Народ и коррупция: Европа и Центральная Азия). В основу данного доклада был положен «Глобальный Барометр Коррупции» – опрос, проводимый среди широких слоев населения с целью оценки его восприятия и опыта коррупции.

Было опрошено более 60 000 человек в разных странах, при этом каждый третий из опрошенных считает коррупцию одной из самых больших проблемы, с которыми сталкивается их страна. Граждане таких стран, как Косово, Испания и Молдова серьезно обеспокоены уровнем коррупции в своих странах, при этом более половины граждан негативно оценивают деятельность своих правительств по противодействию коррупции. Граждане Украины, Молдовы, Боснии, Герцеговины и Испании наиболее критичны по отношению к деятельности своих правительств по борьбе с коррупцией – четверо из пяти респондентов выразили свое недовольство. При этом политики и чиновники воспринимаются как самые коррумпированные.

Исследования, проводимые на территории стран СНГ, оптимизма не вселяют. Так треть респондентов из стран СНГ признались, что им пришлось давать в прошлом взятку. В Таджикистане этот показатель достиг 50 процентов. Высок процент дачи взятки и в таких европейских странах как Румыния (29 % респондентов давали взятку) и Литва – 24 %.

В меньшей степени проблемы коррупции стоят перед населением Германии, Швеции и Швейцарии, где только 1 из десяти опрошенных определил коррупцию как проблему для своей страны.

Более четверти граждан Европы и Центральной Азии отметили, что руководители бизнеса сильно подвержены коррупции и имеют неоправданное влияние на власть и проводимую ею политику.

В целом 57 % граждан со всей Европы и Центральной Азии согласны с тем, что состоятельные люди часто влияют на решения правительства в своих личных интересах и что должны быть приняты определенные правила, чтобы остановить это.

Сообщать о коррупции или отказ платить взятки – вот наиболее эффективные действия, по предупреждению коррупции с точки зрения людей. Вместе с тем около 30 % опрошенных отметили, что не сообщают о коррупции из-за боязни различных негативных последствий.

Показатели взяточничества в разных странах существенно различаются. Самые низкие ставки взяточничества существуют в странах ЕС. В Бельгии, Франции, Германии, Нидерландах, Словении, Испании, Кипре, Эстонии, Португалии и Великобритании менее 20 % опрошенных или меньше давали взятку. При этом среди стран ЕС с самым высоким взяточничеством являются Венгрия, Литва и Румыния (с 22 до 29 %).

В тоже время в ряде стран СНГ респонденты подвержены высокому риску дачи взяток для доступа к основным услугам коммунальных служб. В Азербайджане, Кыргызской Республике, Украине и Молдове около двух из пяти домохозяйств кто имел доступ к государственным услугам платил взятку (с 38 до 42 %) и данный процент увеличивается до 50 в Таджикистане. Грузия, однако, является положительным исключением из этой тенденции.

На постсоветском пространстве самыми коррумпированными в сфере оказания услуг населению были названы полиция, государственное профессиональное образование и здравоохранение. Так, в Таджикистане существует самый высокий уровень взяточничества для дорожной полиции среди всех обследованных стран: 64 % респондентов за последние 12 месяцев давали взятки этой службе. Взятки дорожной полиции также очень распространены в Казахстане и Кыргызстане (47 и 48 % соответственно.)

Респонденты в Украине и России чаще, чем респонденты из других стран платили взятки за государственное начальное и среднее образование: 38 % и 29 % соответственно платили взятку при доступе в школу за последние 12 месяцев.

В Молдове 46 % респондентов давали взятки при доступе к общественному здравоохранению. Справедливости ради необходимо отметить, что в странах ЕС самый высокий риск взяточничества существует также в сфере медицинских услуг.

Опросы граждан, направленные на выяснение их возможностей по противодействию коррупции, показали, что во всех странах, как Европы, так и Центральной Азии достаточно большое количество указывают на свою неспособность изменить ситуацию. Вместе с тем, около 47 % граждан Европейского Союза высказали свою готовность противодействовать коррупции, в то время как в странах СНГ – только около 31%.

Результаты свидетельствуют о том, что страны, где люди чувствуют себя менее способными противодействовать коррупции, как правило, характеризуются более высоким уровнем взяточничества и более низким уровнем социального признания в причастности к коррупции¹.

¹ Global-Corruption-Barometer-2016-Europe-and-Central-Asia [Электронный ресурс]. URL: transparency.hu.

Анализ данного доклада Transparency international заставляет задуматься, почему в современных странах, которые в ряде случаев являются даже соседями, так по-разному обстоят дела с противодействием коррупции. Изучение опыта борьбы с этим негативным явлением, как представляется, позволит перенять ряд позитивных механизмов, которые смогут быть эффективными и в условиях Российской Федерации.

В Великобритании с 2011 года существует Закон «О взяточничестве» (UK Bribery Act 2010). Положения данного нормативного акта оказывают серьезное влияние на антикоррупционное поведение организаций, находящихся, в том числе, и за пределами Великобритании. Данный Закон «О взяточничестве» предусматривает ответственность не только за получение взятки, предусматривает механизмы предотвращения коррупции потенциальными взяткодателями, а также устанавливает уголовную ответственность организаций за непринятие мер по предотвращению дачи или получения взятки ассоциированными лицами. Причем предпринимать меры по предотвращению коррупции обязаны не только британские, но и иностранные компании, работающие в Великобритании. Подкуп по данному закону является наказуемым не только в отношении британских должностных лиц, но и за подкуп иностранного должностного лица в интересах британской компании¹.

На практике, британские организации в договорах со своими иностранными партнерами включают антикоррупционные оговорки о недопустимости коррупции. Компании-партнеры принимают на себя обязательства по разработке процедур по недопущению коррупционного поведения с учетом региональной и отраслевой специфики.

Закон «О взяточничестве» не запрещает делать обычные подарки деловым партнерам, приглашать их на обед и оплачивать расходы по их приему, связанному, например, с демонстрацией товаров компании. Однако, стоимость подарков и уровень приема должен соответствовать обычной практике компании. Для того чтобы избежать обвинений во взяточничестве, руководство компании должно определять допустимые суммы расходов на подарки и прием партнеров. В политике может быть определено, кому и в каких случаях могут дариться подарки. Компания может вести реестр подарков, в котором указывается, кому, в связи с чем и на какую сумму вручены подарки. Компаниям рекомендуется избегать дарить или принимать в качестве подарков наличные денежные средства².

Контрольными полномочиями по соблюдению антикоррупционного законодательства Великобритании обладает Управление по борьбе с крупным мошенничеством (UK Serious Fraud Office). Руководитель Управления приступает к обязанностям с личного назначения Генеральным прокуро-

¹ Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. М.: «Юриспруденция», 2015.

² Иванов Э.А. Там же.

ром. Управление является подразделением правительства Великобритании, отвечающим за выявление коррупционных преступлений и их раскрытие. Также данный орган сотрудничает с торговыми организациями в целях предотвращения, пресечения и устранения фактов взяточничества¹.

Что касается Соединенных Штатов Америки, то Президентом данного государства еще в 1990 г. был подписан приказ № 12731 «Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих» (Principles of Ethical Conduct for Governments Officers and Employees), направленный на борьбу с коррупцией и установивший принципы этического поведения членов правительства и госслужащих². Данный нормативный акт запрещает должностным лицам принимать любые подарки, поощрять подношения от любых лиц, целью которых является совершение от них каких-либо официальных действий. Антикоррупционное законодательство в США обязывает чиновников отчитываться о наличии кредиторов, а специальные комиссии в процессе проверки информации могут проводить свое расследование и вызывать чиновников для дачи объяснений³.

Вся система органов власти в США должна участвовать в борьбе с коррупцией. Так, Конгресс, являясь законодательным органом, разрабатывает и принимает законы и осуществляет надзор за их выполнением. Сенат по представлению президента США утверждает назначение министров и других руководителей ведомств, членов Верховного суда и федеральных судов. Органы юстиции фиксируют также проникновение организованной преступности в легальный бизнес и в профсоюзы для извлечения дополнительных доходов⁴.

Необходимо отметить, что антикоррупционное законодательство США достаточно объемно и включает в себя нормативные акты, принятые как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов. Кроме того, США подписали ряд международных актов по борьбе с коррупцией, в частности, Конвенцию ООН против коррупции (ратифицирована с оговорками в 2006 г.), Конвенцию ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (с 1998 г.) и Межамериканскую конвенцию Организации американских государств против коррупции (ратифицирована с оговорками в 2000 г.).

Большое значение в деле борьбы с коррупцией имеет Закон США о коррупции за рубежом 1977 г. обладающий экстерриториальным действи-

¹ Минаева Т. Новый подход к борьбе со взяточничеством в Великобритании // Слияния и поглощения. 2013. № 3. С. 55.

² Ашавский Б.Н. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц // Чистые руки. 2014. № 2. С. 98.

³ Николайчик А.Ф. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: Экономика. Политика. Идеология. 2013. № 5. С. 21.

⁴ Карпович О.Г. Коррупция и экономическая преступность в США // Международное публичное и частное право. 2012. № 5. С. 41–43.

ем и направленный на борьбу с коррупцией за пределами территории самих США. Данный закон предусматривает уголовную и гражданскую ответственность для лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

Особый интерес представляют исследования проблем коррупции способам противодействия ей, проводимые в Европейском Союзе. Так, 4 февраля 2014 года на сайте atlantico.ru журналист Jean-Marc Sylvestre, опубликовал статью «Коррупция: Европа обвиняет снова Франция, и она права», посвященную выводам первого доклада о «борьбе с коррупцией Европейский Союз», в которой классифицировал стран-членов в зависимости от масштабов коррупции и мер борьбы три категории «хороших учеников», «очень плохих школьников» и «школьников средних». В данной статье был проведен анализ того, что делается в каждой стране, чтобы бороться против проявления коррупции.

Борьба с коррупционными правонарушениями во Франции имеет длительную историю. Первые попытки установления уголовной ответственности нашли свое отражение в Уголовном кодексе 1810 года. А Наполеон Бонапарт с целью предотвращения коррупционных сговоров между чиновниками и поставщиками ввел систему государственных заказов.

Кроме того, именно Франция была в числе первых государств, ратифицировавших Конвенцию ООН о борьбе с коррупцией и принявшей деятельное участие в проведении конференции государств-участников Конвенции ООН о борьбе с коррупцией¹.

В современной Франции проводится различие так называемой «большой» и «малой» коррупции. По мнению большинства французов, коррупция во Франции практически отсутствует, имеют место незначительные нарушения в сфере образования, здравоохранения, коммунальной сфере, в сфере лицензирования². В этой связи изучение коррупции во Франции весьма проблематично, поскольку отсутствуют какие-либо источники, статьи и данные по этой проблеме.

Во Франции борьба против коррупции традиционно основывается на уголовном законодательстве и административных процедурах и контроле. Сегодня она распространяется также на регулирование финансирования политической деятельности и предотвращение конфликтов интересов³. К числу коррупционных и уголовно преследуемых относятся около 20 со-

¹ Артемов В.Ю., Власов И.С., Голованова Н.А. и др. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И.С. Власов. М., 2014.

² Трунцевский Ю.В., Олливиен М. «Малая» коррупция во Франции: понятие и способы социального контроля // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4.

³ Марку Ж. Борьба против коррупции во Франции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 34–40.

ставов преступлений, в числе которых взяточничество, мошенничество, неправомерное использование собственности и др.

Французские чиновники, находящиеся на государственной службе обязаны сообщать о своем имуществе и доходах в налоговую службу, а информация о доходах и имуществе высокопоставленных чиновников — размещается в средствах массовой информации¹. Депутаты, ряд должностных лиц, руководители учреждений и компаний публичного сектора обязаны декларировать свое имущество в начале и конце срока исполнения полномочий.

Одной из сфер распространения коррупции в государстве выступает работы политических партий, связанная с незаконными способами привлечения средств, направленных на финансирование избирательных кампаний, функционирование государственных служащих, принимающих политико-административные решения, взаимоотношения между органами власти различных уровней и предпринимателями в ходе заключения подрядных контрактов на проведение общественных работ². С целью предотвращения коррупции в этой сфере во Франции были введены определенные ограничения на финансирование избирательных кампаний. В частности, предельный уровень затрат находится в зависимости от категории выборов и числа жителей.

С целью предупреждения коррупционных проявлений в дорожной полиции, во Франции существует запрет оплачивать штрафы на месте нарушения правил дорожного движения.

Кроме того, в настоящее время для предотвращения коррупции во Франции существует режим государственного контроля в системе государственной службы, а также проводится антикоррупционная экспертиза актов, которые могут провоцировать коррупцию в системе государственной службы. Кроме совершенствования режима административного контроля, был усовершенствован и режим финансового контроля за целевым расходованием бюджетных средств. Для этих целей Счетная палата была наделена дополнительными полномочиями, Правительство начало стимулировать хозяйствующих субъектов в деле проведения внутренних аудитов для предупреждения и пресечения коррупции среди своих сотрудников. Помимо данных мероприятий, Правительство приняло решение создать в Министерстве юстиции Центральную службу для борьбы с коррупцией³.

Большая роль по противодействию коррупции во Франции отводится институтам гражданского общества. В настоящее время во Франции получили распространение антикоррупционные общественные организации,

¹ Колодкин Л.М. Франция объявляет войну коррупции // Состояние законности, борьбы с преступностью и коррупцией. М., 1993. С. 209.

² Там же.

³ Комахин Б.Н. Противодействие коррупции в системе государственной службы европейских стран // Международное публичное и частное право. 2013. № 2. С. 29–33.

которые не ограничиваются простым выявлением преступлений, их разоблачением или оценкой антикоррупционного законодательства, а играют активную роль в возбуждении уголовного преследования по фактам коррупции, зачастую вопреки воле прокуратуры, которая обладает полномочиями по инициированию уголовного процесса¹. В Законе от 4 декабря 2013 г. о борьбе с уклонениями от уплаты налогов, а также с экономической и финансовой преступностью окончательно было закреплено право антикоррупционных общественных организаций выступать гражданскими истцами в уголовном процессе по фактам коррупции.

Особый интерес вызывает проводимая во Франции политика «раскачивания маятника», которая заключается в поочередном применении мер централизации и децентрализации. В результате этого разрушаются установившиеся сетевые связи коррупционеров, что приводит к снижению уровня коррупционных преступлений.

Правовые основы борьбы с коррупционными преступлениями в ФРГ закреплены в первую очередь в Конституции ФРГ 1949 г., в которой в ст. 13, 34, 73 регламентированы конституционно-правовые основы осуществления правоохранительной деятельности.

Рост коррупции в Германии во многом предупредил принятый в 1997 г. Закон «О борьбе с коррупцией», который ввел некоторые ограничения в экономическую активность действующих чиновников. Закон запретил получать иные доходы, не связанные с профессиональной деятельностью, и ввел ужесточение ответственности за непредставление деклараций о своих доходах. В соответствии с Законом органы по противодействию коррупции в Германии получили весьма широкие полномочия по мониторингу доходов и имущества государственных служащих, в особенности тех, которые непосредственно оказывают государственные услуги. Также был расширен перечень коррупционных преступлений: получение и дача взятки в хозяйственном обороте (§ 299); ограничивающие конкуренцию соглашения при конкурсах (§ 298); получение выгоды (§ 331); получение взятки за нарушение служебного долга (§ 332); обещание, предложение выгоды, взятки (§ 333); дача взятки за нарушение служебного долга (§ 334).

Особое место в системе нормативных актов, направленных на противодействие коррупции в ФРГ, занимают Концепции предупреждения и борьбы с коррупцией (Preventions und Bekämpfungskonzept Korruption), которые принимаются по итогам конференций министров внутренних дел и представителей законодательных органов земель. Так, Концепции 1995 и 2002 гг. раскрывали направления деятельности органов власти земель по противодействию коррупции и служили основой для принятия на уровне

¹ Цирин А.М., Матулис С.Н., Молчанова М.А. Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4. С. 24–42.

земель различных нормативных актов антикоррупционной направленности¹.

В деле борьбы с коррупцией в Германии большую роль играют сообщения о преступлениях (осведомительство), в том числе и со стороны сотрудников полицейских ведомств. Государственный служащий Германии обязан немедленно сообщать о случаях подкупа, имевшего место при исполнении должностных обязанностей. Причем сотрудники правоохранительных органов Германии также должны будут донести до сведения начальства, ставшие им известными факты совершения коррупционных преступлений другими служащими. В свою очередь недонесение будет рассматриваться как дисциплинарный проступок².

Следует отметить и тот факт, что эффективно участвовать в предупреждении коррупции в ФРГ могут омбудсмены (посредники по жалобам на действия государственных учреждений) и адвокаты.

В целях предотвращения коррупционных проявлений в период проведения избирательных кампаний в ФРГ были запрещены анонимные пожертвования свыше определенной суммы, пожертвования в пользу партии, адресованные от неизвестного третьего лица.

Оценивая в целом германское антикоррупционное законодательство можно отметить, что оно достаточно консервативно и меняется не столь существенными темпами, как того бы хотелось, однако несмотря на это обстоятельство, Германия является страной с одним из самых низких уровней коррупции, а по данным Федерального управления уголовной полиции ФРГ, в последние годы сложилась устойчивая тенденция снижения числа коррупционных преступлений³.

Одним из самых успешных государств в сфере противодействия коррупции является Сингапур. Стратегия снижения коррупции в Сингапуре была комплексной. Четко были регламентированы действия чиновников, устранена двусмысленность во всех законах, отменено лицензирование, последовательно и неукоснительно соблюдался принцип верховенства закона и равенства всех перед законом, упрощались процедуры деятельности органов власти, стали строго следить за соблюдением этических стандартов⁴.

Большую роль в противодействии коррупции сыграло созданное в 1952 году Бюро по расследованию случаев коррупции. Бюро наделено большим кругом полномочий. Особенностью такого Бюро является то, что

¹ Печегин Д.А., Прохорова Е.Н. Противодействие коррупции в органах полиции Российской Федерации и Федеративной Республики Германия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 48.

² Новикова О.С. Сравнительный анализ законодательной базы по минимизации коррупции в Германии и России // Безопасность бизнеса. 2010. № 2. С. 22.

³ Сулейманов Т.М. Антикоррупционное законодательство Федеративной Республики Германия: опыт сравнительного анализа // Юридический мир. 2014. № 3. С. 45–49.

⁴ Сиротин А. Лечение заразной жадности: Борьба с коррупцией в Сингапуре. М., 2011.

граждане могут туда жаловаться на госслужащих и подавать заявления о возмещение причиненных им убытков. Бюро вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, органов администрации и организаций, причастных к коррупционной деятельности.

Бюро стало проводить расследование даже в отношении министров правительства и Ли Куан Ю. Ли Куан Ю – сингапурский государственный политический деятель, первый премьер-министр Республики Сингапур (1959–1990), один из создателей сингапурского «экономического чуда». После такого расследования, все министры, изобличенные в коррупционных действиях, были приговорены к реальным срокам заключения. Было осуждено даже пару близких друзей Ли Куан Ю. После этого случая коррупция в Сингапуре была искоренена за достаточно короткие сроки. Таким образом, гражданам Сингапура было доказано, что на госслужащих есть рычаги воздействия. Почти полностью избавившись от коррупции, Сингапур стал привлекать иностранных бизнесменов. Это способствовало высокому экономическому росту страны.

В Сингапуре в 1989 г. был принят Закон о коррупции, который разрешил суду конфисковывать собственность и деньги у изобличенного в коррупции лица¹. Согласно Закону, должностных лиц обязали указывать свои доходы, а также отсутствие у них долгов перед государством, а граждан – быть в ответе за осуществление коррупционных преступлений даже в других странах. Так, суды Сингапура выносят решения по делам о коррупционных преступлениях, налагая штраф, равный размеру взятки, независимо от срока тюремного заключения².

В стране должностное лицо соблюдает антикоррупционную дисциплину, его действия основываются на честности, нейтральности и подотчетности перед народом. Важнейшим фактором улучшения качества работы являются жалобы со стороны общества³.

Интерес представляет тот факт, что в сфере борьбы с коррупцией в Сингапуре существуют два взаимообратных принципа: для обычных граждан презумпция невиновности, а для лиц, занимающих государственные должности – напротив, презумпция виновности⁴.

Не последнее место в формировании общественного мнения в борьбе с коррупционными проявлениями в Сингапуре отводится средствам массовой информации. Властям страны удается сочетать сильную политиче-

¹ Сиротин А. Борьба с коррупцией в Сингапуре // Следователь. 2012. № 1. С. 56.

² Гумеров Т.А. Уголовно-процессуальная политика борьбы с коррупционной преступностью: зарубежный формат // Журнал российского права. 2015. № 12.

³ Зотов Г. Спасибо, но лучше не надо. Как борются с коррупцией в Сингапуре // Аргументы и факты. 2014. № 20. С. 7.

⁴ Ли Куан Ю. Сингапурская история: из «третьего мира» – в «первый» (1965–2000) [Электронный ресурс]. URL: <http://library.fa.ru/files/LeeKuanY.pdf>.

скую волю, которая имеет свой выход на практике, поддержку граждан, их понимание существующей проблемы¹.

Сам Ли Куан Ю в своем интервью выделил три главных принципа для решения проблемы коррупции: чистая центральная власть, неотвратимость наказания, хорошее вознаграждение за работу и стимулирование честной работы госслужащих².

Таким образом, опыт Сингапура в создании антикоррупционной политики признан на мировом уровне одним из жизнеутверждающих благодаря надзору за доходами чиновников и их семей, а также высоким экономическим санкциям за данный вид преступности, где, несмотря на национальную специфику, успешно реализуются комплексные антикоррупционные программы, предусматривающие наряду с репрессивными профилактические меры предупреждения коррупции и поощрение антикоррупционного поведения.

В современном Китае внимание к проблемам коррупции и противодействия ей превзошло все иные социальные проблемы. Начиная с XVIII съезда КПК борьба с коррупцией в Китае вступила в новый период интенсификации и трансформации. В октябре 2014 г. Четвертый пленум КПК 18-го созыва принял постановление «О некоторых основополагающих вопросах всестороннего продвижения правления государством на основе закона», в котором впервые было предусмотрено ускорение разработки антикоррупционного законодательства, совершенствование системы противодействия и профилактики коррупции, направленное на формирование единого антикоррупционного механизма «не сместь брать, не мочь брать, не хотеть брать» с целью решительного подавления и предупреждения коррупционных явлений³.

В настоящее время в КНР создана весьма эффективная система борьбы с коррупцией, которая предполагает суровую юридическую ответственность за нарушение правовых предписаний в рассматриваемой сфере вплоть до применения к преступнику высшей меры наказания, лишения политических прав, конфискации имущества. Несмотря на это, коррупция в китайском обществе продолжает существовать, причиной чему служат различные исторические и социокультурные факторы. Правоприменительный опыт китайского государства в сфере противодействия коррупции свидетельствует о невозможности ее полного искоренения в нынешних условиях, однако подтверждает способность к ее сдерживанию.

¹ Корчагин А.Г., Иванов А.М. Коррупция и борьба с ней в странах Азиатско-Тихоокеанского региона // Следователь. 2011. № 1. С. 47.

² Интервью: Ли Куан Ю, создатель сингапурского чуда, министр-наставник Сингапура // Ведомости. 2005. 26 окт.

³ Хунянь Л. Стратегическая трансформация законодательства в сфере противодействия коррупции в Китае // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5.

Официальная статистика по коррупционным делам свидетельствует о решимости властей искоренить коррупцию из китайского общества. Так, в соответствии с докладом председателя Верховной народной прокуратуры КНР Цао Цзяньмина от 13 марта 2016 г., в рамках широкомасштабной кампании «вместе бить и тигров, и мух» в 2015 г. было проведено следствие по 40 834 уголовным делам, касающимся 54 249 подозреваемых в должностных преступлениях лиц. В числе этих дел 4 490 – по суммам взятки свыше 1 млн. юаней. Среди подозреваемых в совершении коррупционных преступлений 4 568 чел. – работники уездного уровня и выше, в том числе 769 – главы канцелярий и департаментов. Предъявлены обвинительные заключения в отношении крупных высокопоставленных государственных служащих (всего 22), среди которых Чжоу Юнкан (член Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК), Ли Чунси (бывший председатель Народно-политического консультативного совета провинции Сычуань), Ли Дуншэн (заместитель министра общественной безопасности), Шэнь Вэйчэнь (заместитель руководителя отдела пропаганды ЦК КПК, член Центральной комиссии ЦК КПК по проверке дисциплины) и др.¹

За период чуть больше года с октября 2014 г. по декабрь 2015 г. из 34 государств и регионов мира на основании двусторонних соглашений в КНР было экстрадировано 124 лица, подозреваемых в совершении должностных преступлений. Среди них Ли Хуабо – бывший глава одного из финансово-строительных подразделений уезда Поян провинции Цзянсу, скрывавшийся от китайского правосудия в Сингапуре.

Координацией борьбы с коррупционной преступностью в КНР занимается Центральная комиссия Коммунистической партии Китая по проверке дисциплины, существующая с 1978 г.

В КНР действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением любого чиновника.

В целом, стратегия КНР в сфере противодействия коррупции предполагает следующие направления:

- контроль над расходами чиновников всех уровней. В соответствии с Положением о государственных приемах в партийных и административных органах КНР от 8 декабря 2013 г., чиновники должны серьезно ограничивать свои расходы при посещении ресторанов, отелей, других общественных заведений, также контролировать свои расходы в командировках. Так, бизнес-класс в самолете предусмотрен только для чиновника в ранге министра, а остальные государственные служащие обязаны передвигаться в экономическом классе. При поселении в гостинице министры мо-

¹ Лузянин С.Г., Трошинский П.В., Суходолов Я.А. Особенности правового регулирования борьбы с преступностью в Китае // Всероссийский криминологический журнал. 2016. № 4.

гут останавливаться лишь в обычных люксовых номерах, все остальные – в одноместных или двухместных стандартах;

- строгое применение системы материального обеспечения руководящих кадров. Так, в стране существует запрет на превышение установленных норм при использовании жилых и деловых помещений, служебных машин, на излишнее количество охраны и секретарей с регулированием вопросов стоимости, вида и количества мебели, необходимой для кабинетов чиновников различных уровней;

- повышение уровня открытости судопроизводства, усиление общественного контроля над выносимыми народными судами КНР решениями и приговорами по гражданским, уголовным и административным делам;

- достаточно жесткие санкции в отношении лиц, уличенных в коррупции. В Китае предусматриваются два вида исполнения смертных приговоров: безотлагательное исполнение и отсрочка приведения в исполнение до двух лет. В случаях с отсрочкой приговоренный к смертной казни может ее избежать при условии, если в течение этих двух лет будет вести себя примерно и не удостоится каких-либо нареканий. Однако в любом случае наказания ему не избежать, казнь будет просто заменена тюремным заключением¹.

Китайские законодатели считают, что смертная казнь представляет собой самую действенную меру по борьбе с коррупционными преступлениями. Однако такой приговор выносится только при отягчающих обстоятельствах. Если речь идет о сумме в 100 тыс. юаней (около 540 тыс. руб.), взяточника отправят на десять лет на каторгу или же приговорят к пожизненному заключению. Когда размер взятки составляет миллионы юаней, то нарушителя закона казнят.

- одним из методов борьбы с коррупцией в КНР является ротация кадров в органах власти.

Отдельного внимания заслуживает опыт борьбы с коррупцией в Грузии. Действительно, за достаточно короткий период эта постсоветская республика превратилась из самой коррумпированной страны в страну, где проблема коррупции была в значительной мере решена. В настоящее время по уровню коррупции Грузия находится практически на одном уровне с такими государствами как Швеция, Швейцария и Германия.

После выборов 2004 года новые власти Грузии начали проводить политику «нулевой толерантности» к коррупции и реализовывать антикоррупционные реформы, которые достаточно быстро стали давать положительные результаты.

В качестве основного принципа борьбы с коррупцией в Грузии стал реализовываться принцип полного упразднения неработающих институ-

¹ Зотов Г. Драконовские меры. Насколько эффективна борьба с коррупцией в Китае // Аргументы и факты. 2013. № 29. С. 3.

тов. Пожалуй, самым известным фактом была ликвидация одной из самых коррумпированных правоохранительных служб – ГАИ, когда в один день были уволены все сотрудник численностью более 15 000 чел., а во вновь созданную патрульную службу численностью не более 3000 чел., были приняты сотрудники, ранее не работавшие в этих органах. По мнению исследователей, такой радикальный способ дал возможность начать построение в стране нового, не коррумпированного института¹.

Немаловажную роль в деле борьбы с коррупционной преступностью в Грузии сыграли средства массовой информации. Все ресурсы медийного поля были заполнены различными сюжетами, посвященными борьбе с коррупцией, которые позволили донести до населения, что даже за незначительные нарушения, носящие коррупционный характер будут неотвратимо применены различные наказания, вплоть до лишения свободы на длительный срок.

Следующим шагом в борьбе с коррупцией стало существенное улучшение материального положения государственных служащих. Сразу после начала реформы заработная плата полицейских и государственных служащих в Грузии повысилась примерно в 10 раз и достигла уровня 1200-2000 лари (примерно 600-900 долл. США). Кроме того, в Грузии была введена система льгот, боязнь потери которых при уличении во взяточничестве тоже оказывается очень действенным сдерживающим антикоррупционным фактором.

Проводимые с начала 2004 года и до сегодняшнего дня исследования свидетельствуют о постоянном повышении доверия граждан Грузии к антикоррупционной политике, проводимой правительством.

Коррупция в Грузии была ликвидирована не только в сфере государственной службы, но и в социальной сфере. Практически полностью было искоренено такое явление, как дача взятки на бытовом уровне: дорожным патрулям, медицинским работникам, работникам образования и др.

Весьма эффективной мерой по предотвращению коррупции стала практика проведения инициативных проверок надлежащего исполнения сотрудниками своих служебных обязанностей – провокации взяток и иных правонарушений. В данном случае дисциплинирующими факторами выступают эффект неожиданности, и реальная возможность потерять работу и быть привлеченным к уголовной ответственности.

Безусловно, можно согласиться с точкой зрения, что борьба с отдельными коррупционерами важна, но не может быть эффективной без изменения институциональной основы функционирования государства, порождающей коррупцию².

¹ Джикия М.К. Опыт борьбы с коррупцией в Республике Грузия // Вестник профессиональных бухгалтеров. 2017. № 2.

² Там же.

Из опыта борьбы с коррупцией грузинских властей Россия может извлечь для себя положительный опыт, используя уже апробированные Грузией и зарекомендовавшие себя как эффективные меры: упразднение неработающих институтов, создание системы недопустимости коррупции, принятие законов, ужесточающих наказание за коррупцию, улучшение материального положения государственных служащих.

В Нигерии, стране, богатой нефтяными ресурсами, где проблема коррупции стоит весьма остро, создан специальный федеральный орган - Независимая комиссия по коррупционным действиям и иным связанным с ними преступлениям. В состав этой комиссии входит председатель и двенадцать членов, назначаемых Президентом Нигерии и утверждаемых Сенатом (верхней палатой парламента), а также уполномоченные, их заместители и помощники, суперинтенданты, помощники суперинтендантов, старшие следователи и следователи в необходимом числе для обеспечения ее деятельности, которые при расследовании дел о коррупции пользуются всеми правами и иммунитетом сотрудников полиции. В ее полномочия входит не только расследование уголовных дел о коррупционных преступлениях, но и исследование и оценка различных административных процедур и форм деятельности в государственных органах на предмет их коррупциогенности с целью выработки мер по ее снижению; а также формирование общественного мнения, направленного на неприятие всех форм коррупции в обществе¹.

В Швеции еще в 1923 г. был создан Институт по борьбе с коррупцией для предотвращения и борьбы с коррупцией в сфере бизнеса. Современным достижением этого государственного учреждения является принятие Кодекса надлежащего ведения коммерческой деятельности, в котором установлены стандарты ведения бизнеса, призванные полностью нейтрализовать любые проявления коррупции в частном и публичном секторе, с четким разграничением легальной деятельности и коррупционной практикой. В отдельных странах создаются специализированные судебные инстанции: так, в Испании коррупционные дела рассматриваются специальным судебным присутствием, т.н. Национальным судом (Audiencia Nacional d'España); в особом судебном порядке рассматриваются коррупционные обвинения в Италии².

Необходимо отметить, что законодательство в различных государствах по принятию мер против коррупции во многом схоже. С этой целью проводятся международные симпозиумы в рамках межпарламентской ассамблеи государств, выступления и семинары, посвященные конвенциям

¹ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. и др. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.

² Там же.

ООН и Совета Европы по борьбе с коррупционной преступностью¹. В целом в мире отчетливо прослеживается тенденция к созданию специализированных учебных программ по предупреждению коррупции в государственной службе.

Опыт зарубежных стран в борьбе с коррупцией, безусловно, представляет интерес для российского законодательства. Несмотря на определенные национальные различия, комплекс мер по противодействию коррупции во всех странах в большинстве своем сводится к таким положениям как: ужесточение уголовной ответственности за коррупционные правонарушения; ограничения по финансированию избирательных кампаний; контроль за карьерными перемещениями государственных служащих; активное привлечение институтов гражданского общества и средств массовой информации к работе по противодействию коррупции; создание эффективного механизма защиты информаторов; повышение оплаты труда государственным служащим и при одновременном установлении контроля за их доходами и расходами; ротация кадров в органах власти; введение практики инициативных проверок и неуклонная реализация принципа неотвратимости ответственности для лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

Конечно, каждая страна выбирает свои методы решения проблем. Опыт Канады и США представляется более реализуемым в российских условиях. Так, законодательство Канады говорит о том, что с точки зрения коррупции государственная служба является наиболее чистой благодаря тому, что в стране придается большое значение этическим стандартам². Полагаем, заимствование отдельных элементов опыта Франции, Сингапура и Грузии в борьбе с коррупцией также принесло бы свои положительные результаты. Тем не менее избавиться от преступлений коррупционной направленности полностью не удалось еще ни одной стране в мире, а вот снизить уровень коррупционных проявлений – задача весьма реализуемая.

Актуальность проблемы коррупции и необходимость борьбы с ней ни у кого не вызывает сомнений не только в рамках конкретных государств, но в том числе и на международном уровне.

Коррупция, в том числе и в международной практике, представляет собой весьма разнородное социальное явление, проникающее во все, без исключения сферы общественной жизни: спорт, медицину, экономику, политику. И все без исключения страны современного мира на протяжении достаточно длительного времени пытаются предпринимать меры по противодействию этому негативному явлению. Однако, если в определенные периоды развития государственности коррупция воспринималась как сугубо внутригосударственное дело, то уже в XX веке стало очевидно, что кор-

¹ Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М., 2010. С. 53.

² Левин М. Коррупция есть везде // Коммерсантъ. Власть. 2012. № 11. С. 28.

рупция – проблема планетарного масштаба, а значит и противодействовать ей необходимо сообща.

Конец сороковых годов XX столетия был ознаменован созданием ряда международных организаций, поставивших своей целью совместное межгосударственное взаимодействие при решении глобальных проблем, в том числе и по противодействию коррупции.

В коллективной монографии под редакцией О.И. Тиунова выделяются несколько этапов становления международно-правового механизма противодействия коррупции.

Так, первый этап датируется 1950–1960 гг. В этот период международные организации, и прежде всего ООН, обратили свое внимание на необходимость борьбы с подкупом должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций. В ряде государств (Бельгия, Великобритания, Германия, Индия, Корея, Португалия, Сингапур, США, Таиланд, Финляндия, Франция, Япония и др.) в это же время борьба с коррупцией стала одним из приоритетных направлений государственной политики¹.

Второй этап датируется 1970-м гг. В данный период времени в рамках международных организаций и, прежде всего в ООН, начинается активная правотворческая работа, направленная на формирование универсального понимания коррупции и поиска средств и методов борьбы с этим явлением. Генеральной Ассамблеей ООН 15 декабря 1975 года была принята резолюция № 3514 (XXX), осудившая все формы осудила все виды коррупции, включая взяточничество, в международных коммерческих операциях, и только 16 декабря 1996 года на основа этой резолюции была принята Декларация № 51/191 Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях².

В качестве третьего этапа выделяется десятилетие с 1980–1990 гг. В данный период времени работа над нормативными актами, направленными на противодействие коррупции и регламентации международного сотрудничества в этой сфере, ведется не только на уровне ООН, но и в рамках целого ряда иных, в том числе региональных, организациях. Так, в частности, в данный период времени были приняты:

¹ Хабриева Т.Я., Тиунов О.И., Кашепов В.П. и др. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / отв. ред. О.И. Тиунов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.

² Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях [Электронный ресурс]: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 г. № 51/191. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка¹. В данном документе закреплено, что Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции, а также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними;

- Резолюция от 14 декабря 1990 г. 45/107 «О международном сотрудничестве в области предупреждения преступности и уголовного правосудия». Данный нормативный акт содержит предписание: а) проанализировали адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, с тем чтобы реагировать на все виды коррупции и соответствующие действия, способствующие или содействующие коррупции, и применили санкции, которые обеспечат надлежащее сдерживание; б) разработали административные и регулятивные механизмы для предупреждения коррупции или злоупотребления властью; в) установили процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц; г) разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции; и е) приняли надлежащие меры в отношении предприятий, причастных к коррупции. Сектору по предупреждению преступности и уголовному правосудию Центра по социальному развитию и гуманитарным вопросам Секретариата следует координировать разработку материалов для оказания помощи странам в этих усилиях, включая разработку руководства по борьбе с коррупцией, и предоставлять специализированную подготовку судьям и лицам, осуществляющим судебное преследование, чтобы они могли со знанием дела заниматься техническими аспектами коррупции и были знакомы с опытом работы специальных судебных органов, рассматривающих такие дела, ввиду того, что коррупция среди государственных должностных лиц способна свести на нет предпринимаемые усилия всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и группы лиц;

- Резолюция от 18 декабря 1991 г. 46/152 «Декларация принципов и Программа действий»;

- Резолюция от 12 декабря 1996 г. 51/59 о борьбе с коррупцией и «Международный кодекс поведения государственных должностных лиц»;

- Декларация ООН о преступности и общественной безопасности (приложение к Резолюции от 12 декабря 1996 г. 51/60);

- Резолюция и Декларация от 16 декабря 1996 г. 51/191 по борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях;

¹ Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [Электронный ресурс]: утв. резолюцией Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г. 1989/61. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Резолюция от 21 июля 1997 г. 25 «О международном сотрудничестве в борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях».

С 1995 года начал обращать внимание на проблемы коррупции и Всемирный банк. В 1996 году главой Всемирного банка Дж. Вольфенсоном было отмечено, что приоритетом деятельности организации стала борьба с взяточничеством. В 1997 году при помощи Международной организации по борьбе за прозрачность ведения бизнеса, Всемирным банком была разработана и принята многосторонняя программа, ориентированная на предотвращение взяточничества в проектах, финансируемых этим банком. Было принято решение о том, что Всемирный банк будет осуществлять борьбу с коррупцией при помощи определенных средств:

- предотвращения мошеннических действий и коррупции в финансируемых Всемирным банком проектах;

- оказание помощи странам в борьбе с коррупцией, при обращении с соответствующей просьбой;

- изучение коррупции во внутреннем планировании деятельности Всемирного банка, в проектах его документов, в анализе и диалогах власти со странами, которые приходят к необходимости согласования стратегии действий;

- оказание поддержки международным действиям против коррупции.

Практически усилия Всемирного банка направлены на оказание помощи связанной с координацией международных антикоррупционных мер в стране; формирование стратегического сотрудничества с другими организациями; получение и распределение сведений о коррупции; объяснение и развитие политики Всемирного банка.

Анализируя источники коррупции в России, Всемирный банк пришел к выводу, что это, прежде всего, весьма пробельное и не вполне ясное законодательство, а к наиболее коррумпированным сферам им была отнесена сфера госзаказов, лицензирования, строительного регулирования и сбора налогов.

Помимо Всемирного банка, на борьбу с коррупцией ориентированы и усилия Международного валютного фонда (МВФ), который наряду со своей основной деятельностью, направленной на ведение валютной и налоговой политики, проводит политику, направленную на противодействие коррупции в целях прозрачности бизнеса. 4 августа 1997 года исполнительным органом МВФ были приняты «Руководящие принципы», включившие рекомендации для отделов МВФ рассматривать проблемы коррупции и ответственности за нее во взаимосвязи с другими странами.

В вышеуказанных принципах было обращено внимание на основные направления международного развития коррупции. МВФ была также разработана типовая стратегия по противодействию коррупции на таможне, состоящая из комплекса мер, включающих шесть основных блоков: орга-

низация таможенных операций, правила управления персоналом, внутренняя культура, расследование преступлений, управление персоналом, отношения с клиентами.

Еще одним органом, играющим важную роль в сфере противодействия коррупции, является Международная торговая палата (МТП). Данной организацией были приняты «Правила поведения по борьбе с вымогательством и взяточничеством». Этими правилами предельно определенно была сформулирована цель – устранение вымогательства и взяточничества.

Данные правила были приняты МТП в 1997 году, и представляют собой руководящие принципы, направленные на формирование высоких стандартов корпоративного поведения. Ряд скандалов, произошедших на фоне фактов взяточничества в 90-е годы, позволил вновь привлечь международное внимание к вопросам интеграции по этой проблеме. МТП приняла на себя основную роль и издала второй доклад. Основным институтом, разрабатывающим антикоррупционные реформы, стала Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Первой важной вехой на пути прогресса в этом деле стало, в частности, принятие в 1997 году Конвенции по борьбе с взяточничеством среди иностранных государственных чиновников. Значение этого события было отмечено в исправленной и дополненной редакции доклада МТП, вышедшей в свет в 1999 году.

Комиссия Международной торговой палаты по борьбе с коррупцией опубликовала Руководство: «Борьба с коррупцией: Руководство для деятельности предприятий», включающее в себя подробные наставления в отношении соблюдения Правил поведения в бизнесе, разработанных МТП, а также Конвенции ОЭСР. Руководство было впервые опубликовано в 1999 году, а в 2003 году было переиздано в значительно изменённом и дополненном варианте¹.

В рамках Совета Европы для разработки программ по борьбе с коррупцией была создана Многопрофильная группа – Multidisciplinary Group on Corruption (GMC).

В целом, Советом Европы были приняты следующие документы:

- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.);
- Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 9 сентября 1999 г.);
- Конвенция Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.);
- Двадцать принципов борьбы с коррупцией (приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г.);

¹ Корепанова-Камская Д.С. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М., 2014.

- Модельный кодекс поведения для государственных служащих (Принят Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 г.);
- Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 г.);
- Директива ЕЭС «О предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег» от 10 июня 1991 г.;
- Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (Корфу, 24 июня 1994 г.).

Наиболее значимыми документами являются Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию была принята 4 ноября 1998 г. на 103 сессии Комитета министров Совета Европы, в основу ее были положены двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией, утвержденных Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г.

Данная Конвенция содержит перечень мер, которые должны быть приняты на национальном уровне государствами-участниками Конвенции. Конвенция определяет активный и пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц, активный и пассивный подкуп в частном секторе, подкуп членов национальных публичных собраний, подкуп иностранных государственных должностных лиц, подкуп членов иностранных публичных собраний, подкуп должностных лиц международных организаций, подкуп членов международных парламентских собраний, подкуп судей и членов международных судов, использование служебного положения в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией.

Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. Российская Федерация не ратифицировала.

В качестве четвертого этапа обозначается период с начала XXI в., с момента принятия в 2003 году универсальной Конвенции ООН против коррупции.

Именно данный документ был воспринят Российской правовой системой, а обязательства, взятые Российской Федерацией в рамках данной Конвенции, активно реализуются.

Безусловно, какой бы эффективной ни была система противодействия коррупции в той или иной стране, не менее значимым представляется и международное сотрудничество государства в рассматриваемой сфере.

Правовой основой международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции выступают различные конвенции, договоры, декларации, соглашения и иные документы, в том числе и действующие в порядке правопреемства Россией договоры, заключенные СССР.

В качестве основных направлений, по которым осуществляется в настоящее время международное сотрудничество по противодействию коррупции можно выделить следующие:

- профилактика коррупционных проявлений,
- унификация внутринационального законодательства и приведение его в соответствие с международными нормативными актами,
- возвращение активов,
- создание эффективных процедур контроля за коррупционными проявлениями, основанных на международных антикоррупционных стандартах,
- обмен представляющей взаимный интерес информацией;
- выработка согласованных мер по противодействию коррупционным правонарушениям;
- проведение по запросам об оказании содействия при наличии оснований, предусмотренных законодательством государств Сторон, оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с коррупцией;
- обмен законодательными и иными нормативными правовыми актами, материалами о практике их исполнения, статистическими данными и методическими рекомендациями по вопросам противодействия коррупции;
- содействие в подготовке и повышении квалификации кадров, в том числе путем организации стажировок в органах, осуществляющих функции по борьбе с коррупцией;
- проведение совместных научных антикоррупционных исследований;
- обмен опытом работы, в том числе путем проведения совещаний, конференций и семинаров по вопросам противодействия коррупции.

Очевидным является тот факт, что выполнение международных обязательств, вытекающих из антикоррупционных конвенций, должно составлять существенную часть реализации государственной политики по противодействию коррупции. Создание механизмов по имплементации международных антикоррупционных стандартов в настоящее время представляет собой одну из важнейших целей международного противодействия коррупции как со стороны международного сообщества, так и для каждого государства в части взятых на себя международных антикоррупционных обязательств¹.

В настоящее время на постсоветском пространстве межгосударственное антикоррупционное взаимодействие осуществляется пока по линии Содружества Независимых Государств. При этом следует отметить, что в рамках СНГ используется международно-правовой и международный инстру-

¹ Каширкина А.А., Тиунов О.И. Международное право в орбите противодействия коррупции // Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 73.

ментарий противодействия коррупции¹. В рамках СНГ были приняты Модельный закон «О борьбе с коррупцией» (3 апреля 1999 г.) и Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (15 ноября 2003 г.). В настоящее время разработан Модельный закон «О противодействии коррупции», который включает в себя ряд новелл, способствующих совершенствованию и гармонизации международного законодательства, направленного на противодействие коррупции, поскольку разработан после присоединения и ратификации многими государствами-участниками СНГ Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию». Эти документы уже содержат апробированные и доказавшие свою эффективность антикоррупционные меры.

Модельный закон о противодействии коррупции предусматривает международное сотрудничество в области противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами, специальными службами и судами, а также с международными организациями.

Данное сотрудничество осуществляется в целях:

- 1) обеспечения предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия коррупционных правонарушений;
- 2) обеспечения повышения антикоррупционного рейтинга и укрепление международного авторитета государства;
- 3) обеспечения анализа состояния коррупционной преступности;
- 4) совершенствования правовой базы сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией;
- 5) выработки согласованной политики и совместных программ по противодействию коррупции;
- 6) обеспечения обмена информацией между государствами о мерах борьбы с коррупцией;
- 7) объединения усилий государств для преодоления угрозы дальнейшей эскалации коррупционных проявлений;
- 8) выработки согласованной политики, законов и регулирующих положений в сфере противодействия коррупции;
- 9) обеспечения эффективности обмена между государствами информацией.

Вместе с тем приходится констатировать, что эффективность международно-правового противодействия коррупции на пространстве СНГ, имея достаточно высокий потенциал, пока еще реализована не в полной мере.

¹ Соглашение об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс]: от 25 октября 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции [Электронный ресурс]: от 23 ноября 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Модельный закон о противодействии коррупции [Электронный ресурс]: от 25 ноября 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Такое социальное явление как коррупция имеет столь же длительную историю, как и государственная власть. История свидетельствует, что коррупция не исчезает, а трансформируется и изменяется в зависимости от изменения общественных отношений. Сегодня коррупция уже вышла за рамки отдельных преступлений, совершаемых властными органами, и может быть отнесена к одному из самых опасных и всепроникающих социально-негативных явлений. Осознав коррупцию как проблему, во многих государствах стали предпринимать меры по противодействию ей. Однако, современные исследования свидетельствуют, что степень успешности этого противодействия в разных странах весьма различна.

С точки зрения своих же граждан, в Германии, Швеции, Швейцарии и Нидерландах проблема коррупции не стоит остро, а представители верховной власти (в том числе и члены парламента) достаточно чисты. Армения, Босния и Герцеговина, Литва, Молдова, Россия, Сербия и Украина – самые худшие страны Европы и Центральной Азии, по мнению своих же граждан, поскольку страны отмечены высоким восприятием коррупции среди депутатов парламента, высоким подкупом и негативными социальными условиями для участия в антикоррупционных действиях. Высокий уровень взяточничества, отсутствие реальной обеспеченности политических и гражданских прав способствует отсутствию желания участвовать в антикоррупционной деятельности.

Создание специализированных комиссий или иных органов в ряде зарубежных стран зачастую выступает общей отправной точкой в профилактике коррупции. В отдельных случаях эти органы наделены функциями следственных органов и прокуратуры; в других случаях – просветительскими функциями в целях повышения осведомленности общества; иногда они осуществляют функцию мониторинга; либо действительно совмещают в себе все эти функции.

Такие органы существуют в различных странах – во Франции при Министерстве юстиции образована Центральная служба по борьбе с коррупцией; в Сингапуре, Брунее, Польше, Филиппинах, Латвии и Литве созданы независимые специализированные органы для борьбы с коррупцией, которым предоставлены широчайшие полномочия по выявлению соответствующих фактов и возбуждению необходимых правовых процедур.

Помимо создания специальных антикоррупционных органов или адаптированных антикоррупционных законов и инструментов, государства используют и другие профилактические меры, направленные на стимулирование работы государственных служащих. В этих случаях речь идет об улучшении найма на работу, продвижения государственных служащих, а также других неизбираемых публичных должностных лиц, на основе усиления прозрачности и качества их отбора; о выработке этических стандар-

тов и адаптированных кодексов поведения, в том числе высших должностных лиц, которым надлежит объявлять о своих активах и конфликтах интересов.

В последние годы в зарубежных странах ужесточается контроль над имуществом и финансами должностных лиц, в обязанность которых входит подробное заполнение специальных деклараций, отчетов и анкет об их доходах и расходах. При этом самое пристальное внимание уделяется именно расходам политиков и чиновников в целях выявления разницы с доходами. Такая разница является своеобразным индикатором коррупционной деятельности, часто свидетельствующей о наличии незаконного обогащения, преследуемого во многих странах в уголовном. В первую очередь, эта процедура распространяется на депутатов высших и местных представительных органов; лиц, замещающих публичные должности; государственных и муниципальных служащих; судей и сотрудников правоохранительных органов; а в отдельных странах – также на директоров крупных предприятий.

В России прослеживалась прямая зависимость между слабым пониманием коррупционных явлений, примитивным объяснением их причин и неадекватными средствами борьбы с ними, а лицемерие власти только способствовало укоренению коррупции. С коррупцией в государственном аппарате боролись исключительно представители этого аппарата. В этой связи, боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы.

В сегодняшней России коррупция проявляется в весьма разнообразных формах. Со временем это многообразие расширяется, появляются новые формы, которые еще не имеют названия и точного описания. Влияние коррупции столь велико, что она снижает эффективность рыночной экономики, разрушает существующие демократические институты, подрывает доверие людей к правительству, усугубляет политическое и экономическое неравенство, порождает организованную преступность, ставит под угрозу национальную безопасность страны.

Для предупреждения коррупции в системе государственной власти требуются эффективные национальные судебные и правоохранительные органы, а также расширение международного сотрудничества по борьбе с ней.

Правовой основой международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции выступают различные конвенции, договоры, декларации, соглашения и иные документы, в том числе и действующие в порядке правопреемства Россией договоры, заключенные СССР.

В качестве основных направлений, по которым осуществляется в настоящее время международное сотрудничество по противодействию коррупции можно выделить следующие: профилактика коррупционных проявлений, унификация внутринационального законодательства и приве-

дение его в соответствии с международными нормативными актами, возвращение активов, создание эффективных процедур контроля за коррупционными проявлениями, основанных на международных антикоррупционных стандартах, обмен представляющей взаимный интерес информацией; выработка согласованных мер по противодействию коррупционным правонарушениям; проведение по запросам об оказании содействия при наличии оснований, предусмотренных законодательством государств Сторон, оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с коррупцией; обмен законодательными и иными нормативными правовыми актами, материалами о практике их исполнения, статистическими данными и методическими рекомендациями по вопросам противодействия коррупции; содействие в подготовке и повышении квалификации кадров, в том числе путем организации стажировок в органах, осуществляющих функции по борьбе с коррупцией; проведение совместных научных антикоррупционных исследований; обмен опытом работы, в том числе путем проведения совещаний, конференций и семинаров по вопросам противодействия коррупции.

Очевидным является тот факт, что выполнение международных обязательств, вытекающих из антикоррупционных конвенций, должно составлять существенную часть реализации государственной политики по противодействию коррупции. Создание механизмов по имплементации международных антикоррупционных стандартов в настоящее время представляет собой одну из важнейших целей международного противодействия коррупции как со стороны международного сообщества, так и для каждого государства в части взятых на себя международных антикоррупционных обязательств.

В настоящее время на постсоветском пространстве межгосударственное антикоррупционное взаимодействие осуществляется пока по линии Содружества Независимых Государств. При этом следует отметить, что в рамках СНГ используется международно-правовой и международный инструментарий противодействия коррупции. В рамках СНГ были приняты Модельный закон «О борьбе с коррупцией» (3 апреля 1999 г.) и Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (15 ноября 2003 г.). В настоящее время разработан Модельный закон «О противодействии коррупции», который включает в себя ряд новелл, способствующих совершенствованию и гармонизации международного законодательства, направленного на противодействие коррупции, поскольку разработан после присоединения и ратификации многими государствами-участниками СНГ Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию». Эти документы уже содержат апробированные и доказавшие свою эффективность антикоррупционные меры.

Модельный закон о противодействии коррупции предусматривает международное сотрудничество в области противодействия коррупции с

иностранными государствами, их правоохранительными органами, специальными службами и судами, а также с международными организациями.

К сожалению, среди стран, располагающихся в Европе и Центральной Азии такие страны как Армения, Босния и Герцеговина, Литва, Молдова, Россия, Сербия и Украина были признаны странами, имеющими самые серьезные коррупционные проблемы.

В данных государствах еще предстоит принять и обеспечить соблюдение всеобъемлющего законодательства о защите лиц, сообщивших о фактах коррупции на основе существующих международных стандартов. А Правительствам и негосударственному сектору необходимо оказывать большую поддержку информаторам и журналистам.

Учебное пособие

Авторский коллектив:

Алексеева Лилия Алексеевна,
Беляева Ольга Васильевна,
Шепарнева Анна Ивановна

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ: ИСТОРИЯ, РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.

Подписано в печать 05.10.2018 г. Формат 60х90¹/₁₆.

Усл. печ. л. 3,81. Тираж 24 экз. Заказ № 106.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.