

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
"САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ"

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

Самара
Издательство
Самарского государственного экономического университета
2019

УДК 343.35:328.185(075.8)
ББК Х621.02я7
П78

Рецензенты: канд. юрид. наук Р.И. Тунтаев;
канд. юрид. наук Н.В. Пронин

Авторы: д-р юрид. наук С.Н. Ревина (1.1 - 1.3, 2.1, 2.2);
канд. юрид. наук П.А. Паулов (4.1 - 4.4);
Д.В. Борякин (2.2, 2.3);
А.В. Сидорова (3.1 - 3.3)

Издается по решению
редакционно-издательского совета университета

П78 **Противодействие коррупции** [Электронный ресурс] : учеб. пособие / С.Н. Ревина [и др.]. - Самара : Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2019. - 1 электрон. опт. диск. - Систем. требования: процессор Intel с тактовой частотой 1,3 ГГц и выше ; 256 Мб ОЗУ и более ; MS Windows XP/Vista/7/10 ; Adobe Reader ; разрешение экрана 1024×768 ; привод CD-ROM. - Загл. с титул. экрана. - № гос. регистрации: 0321900388.
ISBN 978-5-94622-883-1

В учебном пособии раскрывается сущность антикоррупционной политики, рассматриваются ее фундаментальные демократические принципы, а также формы проявления коррупции в различных сферах жизни общества и государства. Проведен комплексный анализ дефиниций "коррупция", "коррупционное правонарушение" и правовых основ противодействия коррупции в России и зарубежных странах.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, для научных работников, сотрудников органов государственного и муниципального управления.

УДК 343.35:328.185(075.8)
ББК Х621.02я7

ISBN 978-5-94622-883-1

© ФГБОУ ВО "Самарский государственный
экономический университет", 2019

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретические основы формирования антикоррупционных практик	5
1.1. Формирование коррупционных практик в процессе эволюции общества	5
1.2. Типология коррупционных отношений, причины и условия, способствующие возникновению и существованию коррупции.....	17
1.3. Дефиниция "коррупция" в законодательствах Российской Федерации и зарубежных стран	23
Глава 2. Организационно-правовые основы противодействия коррупции	30
2.1. Международные правовые акты в сфере противодействия коррупции	30
2.2. Особенности российского антикоррупционного законодательства.....	35
2.3. Противодействие коррупции как приоритетная задача реализации антикоррупционного законодательства.....	50
2.4. Организационные основы противодействия коррупции	60
Глава 3. Коррупционное правонарушение как основание юридической ответственности	75
3.1. Юридическая ответственность и ее принципы	75
3.2. Основание и стадии юридической ответственности	83
3.3. Коррупционное правонарушение: понятие, состав, классификация.....	86
Заключение	94
Список рекомендуемой литературы.....	99

Введение

В настоящее время российское антикоррупционное законодательство, самостоятельность которого стала результатом проведения административной реформы, представляет собой обособленный массив правовых и нормативных актов, включая международные акты, ратифицированные Российской Федерацией, и отдельные российские отраслевые документы.

До проведения административной реформы в российском правовом пространстве нормы антикоррупционного законодательства существовали в структуре отраслевых документов и не были систематизированы.

Современное состояние российского антикоррупционного законодательства позволяет в целом говорить о высоком уровне юридической техники законодателя и субъектов антикоррупционной деятельности, о соответствии используемых ими документов нормам международного права и действующего законодательства Российской Федерации, о постоянных изменениях, адекватных развитию коррупции в стране. Содержание российского антикоррупционного законодательства отражает приоритетные направления российской антикоррупционной политики и международного сотрудничества в соответствующей сфере, его изменения - специфику эволюции коррупции.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК

1.1. Формирование коррупционных практик в процессе эволюции общества

Коррупция - явление, уходящее корнями в далекую древность. Предшественником современных коррупционных действий следует считать преподнесение подарков вождям и жрецам в надежде добиться их расположения. При помощи подарка человек пытался выделиться среди многочисленных просителей, надеясь, что это поспособствует выполнению его просьбы. Такие действия в первобытных обществах не считались чем-то предосудительным, более того, это было нормой поведения.

С развитием государственности оценка обществом подобных действий изменяется, но только исключительно в отношении лиц, находящихся на государственной службе, и в особенности судей. И это не удивительно. В ходе исторического развития уже в древнейших государствах формируется управленческий аппарат, состоящий из профессиональных чиновников. Лицам, назначаемым на государственные должности, правители устанавливали фиксированное жалование. Однако "государственные люди" стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов, что не могло не волновать правителей, поскольку такие действия "есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам".

Насколько данная проблема была первостепенной, можно судить по анализу исторических источников. Так, уже законы Хаммурапи содержали нормы, предусматривающие уголовные наказания за взяточничество (подкуп)¹. В римском праве существовал термин "согитреге", которым обозначалась деятельность нескольких лиц, направленная на нарушение нормального хода судебного процесса или управления обществом². В научной литературе высказывается

¹ Тураев Б.А. Законы Хаммурапи. URL: <https://culture.wikireading.ru/3590>.

² Гольберт В.В., Костюковский Я.В., Прокопьев В.Н. Экссесс коррупции. Иркутск, 2006.

мнение о том, что "древние римляне под коррупционным поведением понимали не только действия, совершаемые исключительно посредством подкупа, но и любые действия, нарушающие установленный процесс управления делами общества"³. Статья 10 Судебника Смба́та Спа́рапета "О продажности. Закон Божий за взятку" гласит: "Если доказано против судьи церковного или мирского, что он продает Закон Божий за взятку, то его лишают судейского стула"⁴.

Осуждение таких деяний нашло свое отражение и в религиозных источниках. В частности, в Библии сказано: "Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых"⁵; "Князь твой - законозаступники и сообщники воров, все они любят подарки и гонятся за мздою"⁶. В Коране говорится: "Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей"⁷.

Преподношения "значимым людям" были характерны и для древнерусского государства. Упоминание о взятке можно встретить в летописи XIII в., согласно которой митрополит Кирилл на пути из Киева во Владимир Суздальский "езде осуждал мздоимство, пьянство и чародейство"⁸. Государственные служащие, несмотря на риск быть привлеченными к ответственности, не противились этому, так как отказ от "подарка" воспринимался как обида⁹. Укоренению такого отношения населения Русского государства к коррупции способствовала система местного управления (система "кормления"), которая просуществовала на Руси с IX-X вв. до 1556 г. В соответствии с такой системой чиновники не получали жалованье, а на легальном основании собирали "корм" деньгами и продуктами с просителей,

³ Арутюнян А. Коррупция как глобальная проблема в Республике Армении. URL: <https://docplayer.ru/26693575-Korruptsiya-kak-globalnaya-problema-v-respublike-armenii.html>.

⁴ Смба́т Спа́рапет. Судебник. Ереван, 1954.

⁵ Библия. Ветхий Завет. Книга премудрости Иисуса, сына Сирахова. URL: <http://prayerssaints.ru/?id= bibliya/sir>.

⁶ Библия. Ветхий Завет. URL: <http://www.pravoslavie.ru/95152.html>.

⁷ Коран. URL: <http://vkorane.info/коран-читать-на-русском/>.

⁸ Кириллова Т.К., Скрементова О.С. Некоторые исторические аспекты коррупции // Актуальные проблемы антикоррупционной политики на региональном уровне: Материалы региональной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2001. С. 151.

⁹ Пустовалова И.Н. Институционализация коррупции: параллели истории // Государственное управление. Вып. № 37. 2013. Апрель. С. 167.

заинтересованных в их деятельности, и не ограничивали размеров этой дани¹⁰. По мнению Т. Кондратьевой, практика "властных кормлений" как один из вариантов коррупции в разные периоды меняла форму, но ее суть оставалась прежней.

Исследователи полагают, что начальное упоминание о незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий (о посуле) в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой 1397-1398 гг. Определение такой коррупционной практики, как взяткодательство, получило дальнейшее развитие в Псковской судебной грамоте 1397 г. с изменениями, вносимыми в нее вплоть до 1471 г., в Белозерской уставной грамоте 1488 г., в судебниках 1447 и 1497 гг., где можно заметить достаточно усовершенствованное понятие взяточничества¹¹. Так, в ст. 1, 33, 67 Судебника 1497 г. говорится о запрете сулить, просить и принимать посулы, однако наказание за такие деяния документ не устанавливал¹². Судебником 1550 г. впервые устанавливается уголовное наказание за взятку. Согласно данному правовому акту противоправным деянием признавалось получение "посулов" при отправлении правосудия и взимания "лишка", т.е. превышение норм, установленных для кормленщика центральной властью¹³.

В XV-XVI в Древнерусском государстве благодарить чиновника за оказание им услуг, связанных с занимаемой должностью (прямых обязанностей), считалось правилом, нормой поведения. Если действия служащего при этом укладывались в рамки закона, такая "благодарность" называлась "мздоимство" и не подлежала наказанию. Если же чиновника подкупали для совершения благодаря его должности чего-то незаконного, это относилось уже к "лихоимству".

Впервые понятие "лихоимство" закрепляется на законодательном уровне при Петре I. По мнению В.Н. Ширяева, термин "лихоимство" был заимствован из церковно-нравоучительной литературы¹⁴. Согласно царскому Указу от 24 декабря 1714 г. лихоимством признавались получение любого рода посулов (взяток), незаконные поборы

¹⁰ Акты Археографической экспедиции. Т. 1. 1524-1598. Санкт-Петербург, 1836. С. 242.

¹¹ Максимов С.В. Коррупция в России / Уфим. фил. Акад. налоговой полиции ФСНП России. Уфа, 2000. С. 6 - 7.

¹² Российское законодательство X-XX веков. Москва, 1988. Т. 2. С. 56.

¹³ Там же. С. 72-74.

¹⁴ Ширяев В.Н. Взяточничество и лихоимство в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль, 1916. С. 104.

с населения вне зависимости от того, повлекло ли это за собой иные правонарушения или нет¹⁵. Данным указом вводилась смертная казнь за коррупционное поведение.

Однако все предпринятые меры борьбы с коррупционными практиками результатов не принесли. Так, в Указе Александра I от 18 ноября 1802 г. читаем: "Пагубное лихоимство и взятки в империи нашей не только существуют, но даже распространяются между теми самыми, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали"¹⁶. Следует отметить, что 1845 г. характеризуется криминализацией и закреплением в "Уложении о наказаниях уголовных и исправительных" таких форм взяточничества, как "лихоимство" и "мздоимство"¹⁷. Однако закон определений "лихоимство" и "мздоимство" не содержал. В науке уголовного права и в судебной практике под лихоимством понималось принятие должностным лицом подарка за бездействие или за совершение таких действий, которые являлись нарушением служебных обязанностей. Если должностное лицо за взятку совершало действие или бездействовало в пределах круга своих полномочий, то такое преступление признавалось мздоимством. Термин "лихоимство" в широком смысле обозначал взяточничество в различных его проявлениях, а кроме того, и взимание недолюбных налогов и сборов с населения. Новеллой Уложения стало введение уголовной ответственности за мздоимство в виде получения вознаграждения. К новеллам с уверенностью можно отнести и положения ст. 403 Уложения, которая расширяет границы лихоимства за счет случаев, когда взятки, получения подарка как такового не было или когда факт их получения не был доказан, но какое-то третье лицо в результате противоправных действий обвиняемого получило незаконную прибыль¹⁸. Такие коррупционные практики, как лихоимство, вымогательство и взяточничество, имели в виду получение материальной выгоды, на что четко указывал текст закона, перечисляя в этом качестве деньги или вещи, излишки в казенной подати, наряде на работу под видом повинности. Хотелось бы отдельно остановиться на ст. 514-533 шестого отделения гл. XI, нормы которой предусматривали наказание за подлоги, взятки, вымогательство при заключении подрядов и выполнении других служебных действий. В данном случае субъектами

¹⁵ Полное собрание законов. Т. V. № 2871.

¹⁶ Там же. Т. XVI. № 12781.

¹⁷ Российское законодательство X-XX веков. Москва, 1988.

¹⁸ Там же. С. 393.

противоправных действий являлись исключительно чиновники, "служащие в тех местах, где происходят торги и совершаются обязательства по предприятиям казны, или же принимающие, по обязанностям их должности, участие в заключении этих обязательств и в делах тех мест, где они совершаются"¹⁹.

Разграничение таких понятий, как "взятничество" и "лихоимство", осуществляется законодателем в Уложении 1903 г.: "Лихоимство есть захват имущества под предлогом закономерности поступления, а взяточничество составляет захват или приобретение имущества заведомо для обеих сторон незаконное"²⁰. По новому документу под взяточничеством понималось получение служащим взятки, добровольно ему предложенной самим лихоимателем, и такие действия разделялись на простое и тяжкое взяточничество. При этом вымогательство являлось квалифицированным видом взяточничества, которое заключалось в требовании служащим взятки²¹.

После победы Октябрьской революции 1917 г. страну захлестнула волна коррупционных проявлений. Хорошо известно высказывание В.И. Ленина о необходимости искоренения взяточничества и строгого наказания взяточников и других лиц, причастных к этому преступлению²². Новая власть принимает ряд нормативно-правовых актов, направленных на борьбу с такой коррупционной практикой, как взяточничество: Декрет "О взяточничестве" от 8 мая 1918 г., Декрет "О борьбе со взяточничеством" от 16 августа 1921 г.²³

Декретом от 8 мая 1918 г. определялся круг лиц, несущих ответственность за получение взятки. Таковыми признавались "лица, состоящие на государственной или общественной службе в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике (как то: должностные лица Советского Правительства, члены фабрично-заводских комитетов, домовых комитетов, правлений кооперативов и

¹⁹ УКДС. 1878. № 16.

²⁰ Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. Санкт-Петербург, 1903. С. 219-221.

²¹ Финогентова О.Е. Понятие и ответственность за взятку по уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и уголовному Уложению 1903 года // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2015. Вып. 9. С. 28.

²² Кириченко В.Ф. В.И. Ленин о взяточничестве // Труды высшей школы МВД СССР. Вып. 28. Москва, 1971. С. 28.

²³ О борьбе со взяточничеством : декрет СНК РСФСР от 16.08.1921 // Известия ВЦИК. 1921. 21 авг.

профессиональных союзов и т.п. учреждений и организаций, или служащие в таковых)"²⁴. Именно в этом нормативно-правовом акте впервые в советском законодательстве появилось понятие "должностное лицо". Согласно ст. 1 рассматриваемого документа уголовной ответственности подлежали "виновные в принятии взяток за выполнение действия, входящего в круг их обязанностей или за содействие в выполнении действия, составляющего обязанность должностного лица другого ведомства"²⁵. Уголовная ответственность предусматривалась для виновных в даче взятки, подстрекателей, пособников и всех причастных к даче взятки служащих. Кроме того, покушение на получение или дачу взятки подлежало квалификации как оконченное преступление. Несмотря на все попытки искоренить коррупционные практики, "взяточничество охватило, как будто тисками, все хозяйственные учреждения"²⁶.

С середины XX в. в советском обществе формируются новые коррупционные практики. Как указывается в Циркуляре Наркомюста РСФСР от 9 октября 1922 г. № 97, "в настоящее время взяточничество в его явной и грубой форме отнюдь не является тем обычным видом, в котором практикуется получение взятки преступными элементами, и преобладают, наоборот, формы так называемой скрытой взятки"²⁷. Подобного рода взятки "до введения НЭПа практически не встречались в правоохранительной и судебной практике РСФСР... и не являлись уголовно-наказуемыми"²⁸. Должностные лица получали такие взятки, например, в виде: не предусмотренного законом материального довольствия, предоставляемого подконтрольными предприятиями и учреждениями; денежного и иного вознаграждения за участие в торговых сделках; различного рода незаконных комиссионных; продажи государственными служащими информации заинтересованным лицам и учреждениям о кредитоспособности отдельных предприятий и граждан; обеспечения привилегированного положе-

²⁴ О взяточничестве : декрет СНК РСФСР от 08.05.1918 // Известия ВЦИК. 1918. 12 мая.

²⁵ Там же.

²⁶ Славин И. Война со взяточничеством // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 36. С. 1.

²⁷ Об объеме понятия взятки : циркуляр Наркомюста РСФСР от 09.10.1922 № 97. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс" (дата обращения: 26.08.2018).

²⁸ Мозохин О.Б. ВЧК-ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической политики (1921-1928 гг.). Москва, 2007. С. 26.

ния и льгот частным предприятиям с отвлечением государственных ресурсов и т.д.²⁹ Именно в этот период происходит постепенное сращивание правительственной бюрократии с бизнесом. Нередки для данного периода и случаи, когда родственники государственных служащих независимо от их профессиональной квалификации назначались на "доходные места" в коммерческих организациях³⁰.

Согласно исследованию, проведенному А. Эстриным, на момент 1923 г. примерно 32% всех должностных преступлений были взяточничеством, уже на момент 1924 г. происходит их рост до 40% с последующим резким снижением до 10% к 1926 г. Однако на фоне улучшения ситуации наблюдается катастрофическое ухудшение положения, связанного с другими формами корыстных злоупотреблений - с растратами и должностными подлогами. В их статистике происходит ошутимый скачок с 20% в 1923 г. до 67% в 1926 г.³¹

В послевоенные годы в СССР коррупционные проявления приобретают некоторые особенности. А.С. Кимерлинг, исследуя провинциальную коррупцию 1946-1953 гг. на материалах Молотовской области, указывает: "Во-первых, продуктовая коррупция была, пожалуй, более значимой, чем денежная. Продукты питания распределяли незаконно, на них обменивали присвоенное государственное имущество, они помогали налаживать клановые связи. Во-вторых, присвоение казенной собственности обеспечивало чаще всего простые повседневные бытовые нужды, а не престижное потребление. В-третьих, зачастую руководители применяли доиндустриальные практики, такие как использование в собственном хозяйстве подчиненных работников. В-четвертых, разоблачения коррупционеров носили идеологический характер, как правило, были связаны с репрессивными идеологическими кампаниями"³².

Для процветания коррупции особо благодатными стали годы правления Л.И. Брежнева (1964-1982) и М.С. Горбачева (1985-1991). В эти годы взяточничество достигает своего апогея, коррупция поражает все регионы СССР.

Например, к концу жизни Л. Брежнева в составе ЦК КПСС на пост первого заместителя министра внешней торговли был назначен его сын -

²⁹ Пустовалова И.Н. Институционализация коррупции: параллели истории // Государственное управление. Вып. № 37. 2013. Апрель. С. 168.

³⁰ Мозохин О.Б. Указ. соч. С. 18.

³¹ URL: <http://tabkor.ru/columns/edu/2017/02/25/soviet-corruption/>.

³² Кимерлинг А.С. Особенности провинциальной советской коррупции в 1946-1953 годах на материалах Молотовской области // Вестник Пермского университета. Серия "История." 2012. Вып. 3 (20). С. 106-107.

Ю.Л. Брежнев, а первым заместителем министра внутренних дел - его зять (Ю.М. Чурбанов). Кумовство захватило государственный аппарат. Следует отметить, что во многих исследованиях коррупции того времени указывается на тот факт, что правоохранительные органы не только знали о злоупотреблениях должностными полномочиями, но и более того зачастую сами были причастны к махинациям.

Особенностью последних лет существования СССР является распространение коррупционных практик одновременно с развитием теневой экономики, а главной целью становится получение места в системе и защита от возможных посягательств на него, а не само накопление богатства, как было ранее. К 1991 г. коррупция поразила все слои общества, став непременным элементом советской системы³³. В этот период коррупционные практики мутировали и приобрели системную основу.

С новой доселе невиданной силой коррупционные проявления захлестнули Россию в период правления Б.Н. Ельцина. Создание новых экономических механизмов, расширение свобод, либерализация экономики в целом и, самое главное, дезориентация и ослабление государственного аппарата способствовали усилению развития коррупционных отношений³⁴. Именно в этот период разнообразные коррупционные проявления приобретают четко обозначенные организационные формы, переходят из исключений, отклонений в общественных отношениях в обыденность, в норму общественного поведения. Все это привело к тому, что одним из главных мотивов у преобладающей части государственных служащих стало получение доходов по коррупционным схемам с использованием властных полномочий. Здесь можно вспомнить мнение ряда ученых, говорящих о российской коррупции как о тотальной, ставшей едва ли не главной причиной экономического развала страны, разрушения системы государственной власти и управления, срыва рыночных реформ и криминальной деформации правосознания общества³⁵.

³³ См.: Жирнов Е. Члены Верховного суда брали взятки // Коммерсантъ Власть. 2008. № 31 (785); Константинов А.Д. Коррупцированная Россия. Москва, 2006. 640 с.; Лейбович О.Л. В городе М.: Очерки социальной повседневности советской провинции. Москва, 2008; и др.

³⁴ Кабанов К. Предпосылки развития коррупции. URL: http://rapsinews.ru/anticorruption_publication/20120404/262671058.html.

³⁵ См.: Криминология : учебник / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лунева. Москва, 2004. С. 106; Д.С. Львов, Ю.В. Овсиенко. Об основных направлениях социально-экономических преобразований // Экономическая наука современной России. 1999. № 3. С. 99-114.

Как видим, проявление коррупционного поведения своими корнями уходит в далекое прошлое. Формы и виды коррупционных практик на всем протяжении развития общества не остаются неизменными, они трансформируются, адаптируясь к условиям развивающегося общества, становясь все изощреннее и многообразнее.

Отметим, что термин "коррупция" до конца 1980-х гг. в российской науке и законодательстве не употреблялся. Словарь иностранных слов 1954 г. содержит следующее определение коррупции: "Коррупция (от лат. *corruption* - подкуп) - явление, выражающееся в систематическом использовании государственными служащими своего служебного положения за материальное вознаграждение в интересах третьих лиц или групп, в результате чего подрывается авторитет государственной власти и государственной службы, в прямом или косвенном использовании должностными лицами своих служебных возможностей и полномочий для личного обогащения"³⁶. В аналогичном словаре 1989 г. коррупция уже определяется как "подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц". В толковом словаре С.И. Ожегова коррупция определена как "подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей"³⁷.

Исследование памятников истории подтверждает тот факт, что коррупционные практики наука изучала и изучает на протяжении нескольких столетий³⁸.

Сегодня и в российской, и в зарубежной научной литературе существует достаточно много определений данного явления.

Так, О. Обасанджо определяет коррупцию как "повсеместно распространенный феномен злоупотребления общественной властью в целях извлечения личной выгоды"³⁹. По мнению Т. Нас, А. Прайс и Ч. Вебер, "коррупция - любое незаконное использование общественной власти или полномочий в целях получения личной выгоды"⁴⁰.

³⁶ Словарь иностранных слов. Москва, 1954. С. 263.

³⁷ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. Москва, 2011. С. 250.

³⁸ См.: Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. Москва, 1965. Т. 2. С. 192 - 304; Гумилев Л.Н. От Руси к России. Москва, 1992. С. 25; Макиавелли Н. Государь. Москва, 1990. С. 678; Словарь иностранных слов. Москва, 1954. С. 369.

³⁹ Obasanjo O. Welcome Address // Africa Leadership Forum. Corruption, Democracy and Human Rights in East and Central Africa. Entebbe. Republic of Uganda, 12-14 December 1994. Ibadan, 1994. P. 57.

⁴⁰ Nas T.F., Price A.C., Weber Ch.T. A Policy-Oriented Theory of Corruption // American Political Science Review. 1986. Vol. 80. № 1. P. 108.

Б.В. Волженкин рассматривает коррупцию в качестве социального явления, проявляющегося в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах⁴¹.

Основные подходы украинских ученых в данном вопросе следующие: коррупция понимается как подкуп-продажность государственных служащих; коррупция рассматривается как злоупотребление властью или должностным положением, осуществленное в каких-либо личных интересах; под коррупцией понимается использование должностных полномочий, статуса должности, а также ее авторитета для удовлетворения личного интереса или интересов третьих лиц; коррупция рассматривается как элемент (признак) организованной преступности⁴².

С.Ш. Цагикян предлагает свою формулировку сущности коррупции, определяя ее как "социально-правовое, политико-экономическое и нравственное явление, выражающееся в использовании государственным служащим, либо служащим коммерческих и иных организаций служебных полномочий и возможностей своего должностного статуса с корыстной целью в личных, групповых и корпоративных интересах либо предоставление этим лицам таковых благ и преимуществ со стороны физических и юридических лиц"⁴³.

Следует отметить, что такое многогранное явление (социальный феномен), как коррупция, исследуется учеными различных отраслей науки: социологами, политологами, экономистами, юристами и т.д. И вполне естественно, что все они по-разному трактуют это понятие.

Так, юристы в подавляющем большинстве считают коррупцию совокупностью составов правонарушений, предусмотренных российским законодательством и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего

⁴¹ Волженкин Б.В. Коррупция // Выработка стратегического курса антикоррупционной деятельности российского общества и государства : материалы к Национальному антикоррупционному семинару, Москва, 24-25 мая 2000 г. Москва, 2000. С. 101-102.

⁴² Мельник И. Коруптiia: sutnist', poniattia, zakhody protydii (Коррупция: сущность, понятия, меры противодействия). Киев, 2001. С. 113-116.

⁴³ Цагикян С.Ш. Противодействие коррупции в Армении. Санкт-Петербург, 2006.

публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, т.е. ученые видят здесь должностное злоупотребление⁴⁴.

В.В. Лунеев указывает, что "коррупция - социально-правовое или криминологическое явление, которое охватывает ряд преступлений, представляющих собой злоупотребление государственной властью и иными должностными полномочиями для получения материальной и иной выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп"⁴⁵.

В научной литературе можно встретить и такое определение коррупции: "Коррупция - это социально-правовое явление, под которым обычно понимается подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще; это не что иное, как злоупотребление властными полномочиями для получения выгод в личных целях"⁴⁶.

А. Долгова формулирует следующее определение коррупции: "Коррупция - это умышленные действия: пассивный подкуп - испрашивание или получение кем-либо из должностных лиц и иных субъектов, перечисленных в специальных законах, прямо или косвенно, не предусмотренных законодательством материальных, нематериальных благ, преимуществ, а также принятие предложения или обещания таких благ и преимуществ за деяния, которые могут быть выполнены с использованием официального статуса данных субъектов, связанных с этим статусом авторитета и возможностей; а также активный подкуп - обещание, предложение или неправомерное предоставление таким субъектам физическими и юридическими лицами за перечисленные деяния указанных благ и преимуществ"⁴⁷.

Современная социология рассматривает коррупцию на основании трех моделей: девиантологической, институциональной, сетевой.

В девиантологической модели коррупция - это поведение, которое в определенной ситуации рассматривается и как нарушение

⁴⁴ См.: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления : учеб. пособие. Москва, 2002; Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. Москва, 2002. С. 369.

⁴⁵ Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 22.

⁴⁶ См.: Агильдин В.В., Волков К.А. К вопросу об определении понятия "коррупция" // Следователь. 2006. № 2. С. 50; Клепецкий И.А., Резанов В.И. Получение взятки в уголовном праве. Комментарий законодательства. Москва, 2001. С. 67.

⁴⁷ Криминология : учеб. для вузов. Москва, 2007. С. 711.

социальной нормы, активизирующее социальный контроль, и как социальное явление, выражающееся в относительно массовых, статистически устойчивых формах (видах) человеческой деятельности, не соответствующих официально установленным или же фактически сложившимся в данном обществе нормам и ожиданиям⁴⁸.

Приверженцами институциональной модели коррупция определяется как "совокупность регулярных и долговременных преступных социальных практик использования должностными лицами своих позиций, возможностей, ресурсов в государственном управлении или политических институтах в целях личного обогащения или получения иных благ"⁴⁹.

В сетевой модели коррупция рассматривается как социальная сеть, включающая в себя участников коррупционных сделок, имеющих целью личное обогащение, распределение бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышение прибылей, их максимизацию или получение конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть⁵⁰.

Экономисты рассматривают коррупцию как явление, оказывающее существенное влияние на функционирование хозяйственного комплекса страны. Особого внимания заслуживает исследование коррупции, проведенное Р.В. Дроновым, который предлагает рассматривать коррупцию как особую форму отношений обмена и формулирует следующее определение: "Коррупции - это социально опасное явление, представляющее собой нелегальный обмен служебных полномочий должностного лица (государственного / негосударственного сектора экономики) на удовлетворение его личных (групповых) потребностей, что влечет за собой расширение возможностей ведения бизнеса для участника коррупционных отношений и ограничение для тех, кто не является их участником"⁵¹.

⁴⁸ Гишинский Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других "отклонений". Санкт-Петербург, 2007. С. 28.

⁴⁹ Ковтун Г.С. Концептуализация продажности власти и должностных лиц в истории отечественной социологии // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2009. № 1 (5). С. 40-45.

⁵⁰ Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. Санкт-Петербург, 2000. С. 72.

⁵¹ Дронов Р.В. Теоретические подходы к определению коррупции как особой формы отношений обмена // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2009. № 4. С. 200.

Итак, коррупцию можно с уверенностью определить как сложное, многообразное, эволюционирующее социальное явление, присущее без исключения всем общественным формациям.

1.2. Типология коррупционных отношений, причины и условия, способствующие возникновению и существованию коррупции

Несмотря на наличие дискуссий, при анализе понятия коррупции основная масса правоведов приходит к таким выводам:

- коррупция - это незаконное использование своего должностного положения физическим лицом вопреки законным интересам общества и государства;

- понятие коррупции распространяется на любых должностных лиц (а не только на муниципальных и государственных служащих), включая физических лиц, являющихся предпринимателями, военно-служащими и пр.

Выступая самостоятельным явлением, коррупция характеризуется определенными признаками - качествами, отличающими ее от иных явлений.

Учеными названы следующие признаки коррупции: корыстный характер, так как результатом коррупционного поведения выступает незаконное получение различного рода материальных либо нематериальных благ для себя или третьих лиц; умышленный характер, заключающийся в осознании правонарушителем коррупционного характера совершаемого деяния, так как коррупция "случайной" и "неосторожной" не бывает; специальный субъект коррупционного поведения - лицо, осуществляющее на постоянной основе, временно или согласно специальным полномочиям функции представителя власти. Это лицо наделено распорядительными полномочиями по отношению к лицам, не находящимся от него в служебной зависимости, и выполняет административно-хозяйственные или организационно-распорядительные функции в госорганах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах РФ, в других войсках и воинских формированиях РФ, или, говоря другими словами, - это должностное лицо, противоправно использующее служебные полномочия. Ю.В. Трун-

цевский называет данный признак одним из основных⁵², так как в основе коррупционного поведения лежат: незаконно используемые служебные полномочия; причинение вреда государственным, муниципальным либо общественным интересам; латентный (скрытый) характер, выражающийся в том, что "деяния коррупционной направленности, как правило, не влекут за собой жалоб потерпевших, так как виновными признаются обе стороны незаконной сделки и они обе получают взаимную выгоду от ее совершения"⁵³.

Формы проявления коррупции совпадают с составами соответствующих противоправных деяний, закрепленных действующим законодательством РФ. Формами коррупции выступают взяточничество (дача-получение взятки), злоупотребление либо превышение служебных полномочий, служебный подлог, коммерческий подкуп, правонарушения, совершаемые государственными и муниципальными служащими, и иные деяния⁵⁴. Здесь также важно отметить фаворитизм, nepотизм (кумовство), лоббизм, протекционизм (подбор кадров по знакомству), незаконные присвоение общественных ресурсов в личных целях и распределение общественных ресурсов и фондов, вымогательство, противоправные приватизацию, поддержку и финансирование политических структур (партий и др.), предоставление льготных кредитов, заказов, пресловутый "блат", чтобы получить доступ к общественным ресурсам - к услугам, товарам, источникам доходов, другим привилегиям, использование личных контактов, предоставление родственникам, друзьям, знакомым различных благ и др.

Представителями научного сообщества разработаны различные классификации коррупции.

По уровням распространения выделяются "основная" ("верхушечная", или "крупная") и бытовая ("низовая") коррупция. В основе данной классификации лежит область, подверженная коррупции: деятельность органов власти, повседневное поведение отдельных физических лиц, коррупция в рамках отдельной организации. Основная коррупция, по мнению ученых, происходит в публичной сфере, в том

⁵² Трунцевский Ю.В. О мерах по уничтожению коррупции в России // Российский следователь. 2012. № 1. С. 23.

⁵³ Костенников М.В., Куракин А.В., Калита И.А. Прокуратура и противодействие коррупции // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 38.

⁵⁴ Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

числе на высшем уровне управления бизнесом, т.е. там, где формулируется политика и принимаются ответственные решения. Основная коррупция может происходить в сфере движения крупных сумм денежных средств, оказывая влияние на международные отношения⁵⁵. Бытовая коррупция не менее опасна, так как заключается в "криминализации сознания населения, является своеобразной школой коррупциогенности, представляющей опасность для общества, включая лиц, которые, пройдя эту школу, со временем могут занять ключевые позиции в государстве"⁵⁶. В рамках данной классификации целесообразно отметить "деловую" коррупцию. Она "распространена не меньше, чем коррупция в государственном секторе; зачастую такая коррупция затрагивает не только лиц, выполняющих управленческие функции в организациях, но и обычных наемных сотрудников, непосредственно влияющих на подготовку и принятие управленческих решений"⁵⁷.

В основе классификации коррупции по видам государственного (муниципального) управления, сферам общественной жизни лежат следующие подверженные данному противоправному явлению сферы: государственные, муниципальные закупки, социальная сфера, экономические и финансовые взаимоотношения и расчеты, лицензирование, правосудие и др.

По периодичности (степени регулярности) коррупция подразделяется на разовую (эпизоотическую), систематическую (институциональную) и клептократию (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений).

По характеру проявления коррупция может выражаться как злоупотребление должностным положением, получение или дача взятки, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения.

По субъекту злоупотребления служебным положением выделяются государственная (коррупция госчиновников), коммерческая (менеджеры фирм) и политическая (политические деятели).

⁵⁵ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

⁵⁶ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография Н.А. Абузярова [и др.] ; отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. 2013. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁵⁷ Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие / Н.А. Власенко [и др.] ; отв. ред. Н.А. Власенко. 2013. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

По инициатору коррупционных отношений различают вымогательство руководящим лицом взяток и подкуп, осуществляемый просителем.

По взяткодателю отмечают случаи, когда гражданин дает индивидуальную взятку, а легальная фирма - предпринимательскую; криминальные предприниматели осуществляют криминальный подкуп.

По форме выгоды, которую от коррупции получает взяткополучатель, - выделяют денежные взятки и взаимное оказание услуг (непотизм, патронаж).

По цели коррупции различаются взятка для ускорения, тормозящая взятка и взятка "за доброе отношение" (чтобы не придирались).

По степени централизации возможны три вида коррупции: если каждый взяткодатель действует по собственной инициативе - это децентрализованная коррупция; если взятки регулярно собираются нижестоящими чиновниками и делятся между ними и более вышестоящими - коррупция, централизованная снизу вверх; если взятки регулярно собираются высшими чиновниками и частично передаются их подчиненным - коррупция, централизованная сверху вниз.

Существуют и иные критерии классификации, в том числе основанные на специфике политических режимов. Согласно данной классификации коррупция возникает в антидемократических государствах вследствие перераспределения собственности и иных материальных благ в системе властвования единоличного или группы лиц, а в демократических государствах - в процессе перераспределения собственности и материальных благ в системе демократии. В первом случае коррупция - это вид изъятия собственности у противостоящего объекта (власть имущих), во втором случае - у населения.

Существующие критерии классификации коррупции позволяют опровергнуть мнения отдельных исследователей и большинства обывателей, несправедливо связывающих коррупцию исключительно с "эшелонами власти", с государственными и муниципальными служащими, с работниками правоохранительных органов, государственных и муниципальных учреждений⁵⁸. Принятие таких выводов может выступать следствием невысокого уровня правовой культуры и серьезным препятствием в борьбе с коррупцией, необоснованно сужающим границы исследуемого явления до отдельных аспектов публичной сферы, оставляя иные служебные злоупотребления без должного внимания.

⁵⁸ Мишин Г.К. Элитно-властная коррупция как приоритетное направление ограничения политической коррупции и антикоррупционной политики в целом // Государство и право. 2003. № 4. С. 112.

Ошибочность указанной точки зрения подтверждается действующим законодательством, в том числе Уголовным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, непосредственно Законом № 273-ФЗ, Антикоррупционной хартией российского бизнеса и другими правовыми актами, которые характеризуют виды коррупционных правонарушений (в том числе не связанные с государственной и муниципальной службой), а также определяют юридическую ответственность для физических и юридических лиц, устанавливают общие требования и закрепляют меры, направленные на минимизацию коррупции и в целом на борьбу с ней.

При изучении феномена коррупции некоторые исследователи отмечают ее рост, который связывают со спецификой переживаемого Россией переходного периода - становления рыночных отношений, вызвавших изменение устоев общественной жизни и социальных ценностей, передел собственности, модернизацию законодательства и принципов власти⁵⁹. При этом специалисты говорят о ее качественном изменении в последнем десятилетии за счет последовательного расширения зон влияния коррупции⁶⁰.

Так, ученые приходят к выводу об эволюции отечественной коррупции от самостоятельного явления, поразившего отдельные социальные отношения, через сформировавшийся институт, имеющий устойчивую организационную форму и сложную разветвленную структуру⁶¹ до системообразующего явления, охватившего практически все сферы жизнедеятельности российского общества⁶² и имеющего универсальный характер⁶³.

Однако проблема коррупции не является новой для нашего государства. По утверждению А.М. Цирина, "в России коррупция имеет много-

⁵⁹ Симанович А.А. Институциональные корни коррупции // Безопасность бизнеса. 2009. № 3. С. 31.

⁶⁰ Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 34.

⁶¹ Емельянова Н.И., Подкатилина М.Л. Антикоррупционное образование в российских учебных заведениях // Юридическое образование и наука. 2014. № 2. С. 15.

⁶² Ермаков В.Г., Ромашина Е.В. Региональный компонент правовой системы регулирования противодействия коррупции органами местного самоуправления // Адвокат. 2013. № 8. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

⁶³ Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

вековую историю"⁶⁴, связанную с ментальностью населения, с традициями, особенностями функционирования институтов власти. Как отмечает А.А. Симанович, "история коррупции по древности не уступает известной нам истории человеческой цивилизации"⁶⁵, истоки коррупции видят "в первобытных обычаях делать подарки, чтобы добиться расположения"⁶⁶. По мнению Т.Я. Хабриевой, "коррупция существует во всех государствах вне зависимости от уровня социально-экономического и политического развития, проникает во все сферы государственной и общественной жизни, приобретает транснациональные формы"⁶⁷. Более того, международный опыт свидетельствует о том, что избавиться от коррупции полностью не удалось еще ни одной стране в мире"⁶⁸.

Несмотря на актуальность темы коррупции для государства и общества в России, ученые и практические работники не смогли сделать вывода об истинных причинах возникновения данного явления, хотя он исключительно важен для осуществления эффективной борьбы с коррупцией. Ссылаясь на тезис о том, что "причины коррупции... надо искать в характере правовой культуры и правосознания общества, которое сложилось в ходе его исторического развития"⁶⁹, ученые называют такие основания ее возникновения, как сложившаяся система ценностей, интересов, приоритетов, на которые ориентируется общество⁷⁰, и национальная ментальность, правовой нигилизм⁷¹, пробелы действующего законодательства⁷², возможности вли-

⁶⁴ Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 12.

⁶⁵ Симанович А.А. Указ. соч. С. 30.

⁶⁶ Левакин И.В., Шишова Ж.А. Понятие и основные виды коррупции // Гражданин и право. 2012. № 1. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

⁶⁷ Хабриева Т.Я. Указ. соч.

⁶⁸ Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 30.

⁶⁹ Емельянова Н.И., Подкатилина М.Л. Указ. соч. С. 16.

⁷⁰ Тепляшин И.В. Некоторые аспекты формирования института социально-правовой ответственности представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Безопасность бизнеса. 2010. № 2. С. 26.

⁷¹ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : науч.-практ. пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко [и др.] ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва, 2013. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

⁷² Новикова О.С. Сравнительный анализ законодательной базы по минимизации коррупции в Германии и России // Безопасность бизнеса. 2010. № 2. С. 23.

ять на решения суда, наличие нечетких норм, позволяющих субъективно трактовать нормативные акты, избыточное государственное администрирование сфер общественной жизни⁷³, отсутствие прозрачности информации и общественного контроля⁷⁴, неэффективность громоздкого бюрократического аппарата, относительно низкая оплата труда служащих и др.⁷⁵ При этом авторы публикаций в основном сходятся во мнении, что и каждая из сторон коррупции "имеет собственное происхождение и связана напрямую с особенностями жизни людей"⁷⁶.

Коррупция является одной из основных проблем каждого государства и находится в прямой зависимости от общественного развития и нежелания граждан и иных лиц, находящихся на территории соответствующего государства, соблюдать действующие правила и нормы.

Коррупция постоянно видоизменяется и эволюционирует, присутствует в публичной и частной сферах, представляя собой использование должностным лицом своего служебного положения в целях получения материальной выгоды либо нематериальных благ для себя или иных лиц, заинтересованных в нарушении законности.

Изучение типологии коррупции, причин и условий, способствующих ее существованию и возникновению, играет важную роль не только в исследовании ее признаков, но и в антикоррупционной деятельности, так как "без выработки критериев классификации коррупции осуществить реализацию поставленных в антикоррупционном законодательстве задач практически невозможно"⁷⁷.

1.3. Дефиниция "коррупция" в законодательствах Российской Федерации и зарубежных стран

В России на законодательном уровне понятие "коррупция" впервые было закреплено в Федеральном законе Российской Федерации № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. "О противодействии коррупции", в котором это явление определено как: "а) злоупотребление служеб-

⁷³ Трунцевский Ю.В. О мерах по уничтожению коррупции в России // Российский следователь. 2012. № 1. С. 22.

⁷⁴ Емельянова Н.И., Подкатилина М.Л. Указ. соч. С. 15-18.

⁷⁵ Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие.

⁷⁶ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Указ. соч.

⁷⁷ Левакин И.В., Шишова Ж.А. Указ. соч.

ным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица"⁷⁸. Следует отметить, что в данный закон 13 раз вносились поправки, однако законодательно закреплённая дефиниция "коррупция" с 2008 г. осталась неизменной.

Как верно указывается в научной литературе, коррупция - это интернациональная проблема, свойственная всем государствам вне зависимости от их политического устройства и уровня экономического развития⁷⁹. Нет ни одной страны мира, которая бы смогла избежать такого социального явления. Подход к законодательному определению коррупции в различных странах не одинаков.

В подавляющем большинстве государств понятие "коррупция" раскрывается через составы отдельных правонарушений. Такой метод применил и российский законодатель. Аналогичный подход использован также во французском законодательстве, где понятие "коррупция" охватывает совокупность примерно 20 составов уголовных преступлений, которые устанавливают такие квалифицирующие признаки, как предоставление необоснованных благ (ст. 432-14 Уголовного кодекса)⁸⁰, неправомерное использование собственности либо доверия компании (ст. 425-4, 437-3, 460, 464 закона о компаниях) и т.д. Так, в ст. 432-11 указано: "Десятью годами тюремного заключения и штрафом в размере 1 000 000 франков наказывается деяние, совершенное каким-либо лицом, обладающим публичной властью, выполняющим обязанности по государственной службе или наделённым избирательным мандатом, выразившееся в вымогательстве или принятии, без законных на то оснований, в любой момент, прямо или косвенно, подношений, обещаний, подарков, презентов или каких бы

⁷⁸ О противодействии коррупции : федер. закон Рос. Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Парламентская газета. 2008. 31 дек.

⁷⁹ Лугавцов К.В. Антикоррупционная политика Великобритании: актуальные изменения. URL: http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2014/pdf/d01/s07/s07_082.pdf.

⁸⁰ Уголовный кодекс Франции. URL: https://jurist-online.org/laws/foreign/criminalcode_fr/_doc-5.

то ни было преимуществ"⁸¹. Кроме того, УК Франции содержит гл. V "О посягательствах на публичную администрацию Европейских сообществ, государств - членов Европейского союза, других иностранных государств и публичных международных организаций", состоящую из двух разделов. Нормы раздела 1 посвящены пассивной коррупции, раздела 2 - активной коррупции. Предусматривает УК Франции и ответственность за "деяние, выразившееся в предложении без законных на то оснований в любой момент прямо или косвенно подношений, обещаний, подарков, презентов или каких бы то ни было преимуществ с тем, чтобы добиться от функционера сообщества или государственного функционера какого-либо иного государства - члена Европейского союза или какого-либо члена Комиссии Европейских сообществ, Европейского парламента, Судебной палаты и Счетной палаты Европейских сообществ, того, чтобы он совершил или воздержался от совершения какого-либо действия, входящего в круг его полномочий или обязанностей или обусловленного его мандатом, или действия, совершение которого облегчено его должностью, обязанностями или мандатом" (ст. 435-2). Коррупционные правонарушения, предусмотренные УК Франции, можно сгруппировать следующим образом: коррупция как достижение предоставления любой выгоды для себя или кого-либо путем нелегальных сговоров; использование своей должности в личных интересах для получения доходов либо любых ценностей (взятничество); использование своего влияния на принятие решений в целях получения или предоставления выгоды ("торговля влиянием"); фаворитизм (предпочтение); вмешательство в разрешение дела, в котором имеется личный интерес. В законе от 29 января 1993 г. о предотвращении коррупции и о прозрачности экономической деятельности и публичных процедур коррупция определена как дача или получение взятки, подкуп должностных лиц, совершенные частными лицами или лицами, занимающими государственную должность, как должностная растрата вверенных средств, незаконное извлечение выгоды либо покушение на свободу и равенство участников частноправовых сделок с государственными органами⁸².

В ряде государств на законодательном уровне закреплена дефиниция "коррупция" (или "коррупционно направленное действие"). Например, в ст. 2 закона Великобритании "О предупреждении кор-

⁸¹ Уголовный кодекс Франции.

⁸² Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. URL: <http://www.worldbiz.ru/base/24158.php>.

рупции" 1916 г. говорится о "коррупционно направленном действии". Однако законодательство не содержит подробного описания такого действия. К коррупционным проявлениям, подлежащим юридической ответственности, английское законодательство относит: взяточничество (действия, заключающиеся в том, что кто-либо дает взятку, дабы склонить должностное лицо действовать вопреки своим служебным обязанностям или выразить благосклонность либо удержаться от выражения благосклонности при исполнении этих обязанностей, а должностное лицо принимает с этой целью взятку); продажа публичных должностей; злоупотребление властью. По английскому законодательству ответственность за коррупционные правонарушения могут нести как британские физические лица и организации (в случае совершения наказуемого деяния в Великобритании или за рубежом), так и иностранные физические лица и организации (в случае совершения наказуемого деяния в Великобритании).

В соответствии с законодательством США понятие "коррупция" охватывает противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, публичных и частных структур как в самих США, так и за их пределами. В соответствии с законодательством США коррупционными правонарушениями являются: взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки), дача и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица, требование денег или имущественных благ либо их получение для содействия в устройстве на государственную службу.

Законодатель Испании в определении "коррупция" включил не только формально-юридические критерии, но и такие этические критерии, как критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т.д. (закон о мерах по реформированию гражданской службы от 2 августа 1984 г. № 30).

В законе Словении "О честности и борьбе с коррупцией" закреплено следующее определение: «"Коррупция" означает любое нарушение поведения должностных лиц и лиц, ответственных в государственном или частном секторе, а также поведение лиц, являющихся инициаторами нарушений, или лиц, которые могут воспользоваться прямым или косвенным обещанием, предлагаемым или предоставленным или требуемым, принимаемые или ожидаемые выгоды для себя или для других», а международная коррупция определена дан-

ным законом как "коррупция, в которой замешаны как минимум одно физическое или юридическое лицо из-за рубежа"⁸³.

Законодательство Португалии в числе квалифицирующих признаков коррупции указывает получение не только осязаемых (овеществленных), но и неосязаемых преимуществ и благ (ст. 335 Уголовного кодекса, ст. 16 и 17 закона 1987 г. № 34 и т.д.).

В законе Республики Казахстан "О противодействии коррупции" (ст. 1) коррупция определена как "незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ"⁸⁴.

В законе Республики Молдова "О неподкупности" закреплено следующее определение: "Коррупция - незаконное использование должности в частных интересах. Такое использование должности может осуществляться в рамках публичных или частных субъектов, непосредственно обладателем данной должности или косвенно посредниками, а частный интерес может быть в пользу обладателя должности или в пользу других лиц"⁸⁵.

В законе Украины "О борьбе с коррупцией" от 05.10.1995 № 356/95-ВР, ныне не действующем, коррупция определялась как "деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для

⁸³ Zakon o integriteti in preprecevanju korapcije (uradno precisceno besedilo) (ZIntPK-UPB2) (Ur. 1. RS, st. 69/2011); Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprecevanju korapcije (ZIntPK-B) (Ur. 1. RS, St. 43/2011); Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprecevanju korapcije (ZIntPK-B) (Ur. 1. RS, St. 43/2011); Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprecevanju korapcije (ZIntPK-A) (Ur. 1. RS, St. 26/2011); Zakon o integriteti in preprecevanju korapcije (Ur. 1. RS, St. 45/2010).

⁸⁴ О противодействии коррупции : закон Республики Казахстан от 18.11.2015 № 410-V : [с изм. и доп. по состоянию на 30.11.2016] // Казахская правда. 2015. № 223 (28099).

⁸⁵ О неподкупности : закон Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 // Официальный монитор Республики Молдова. 2017. № 229-243. Ст. 360.

получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ", а к коррупционным действиям были отнесены: "незаконное получение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, в связи с выполнением таких функций материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ, в том числе принятие или получение предметов путем их приобретения по цене, которая существенно ниже их фактической стоимости; получение лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, кредитов или ссуд, приобретение ценных бумаг, недвижимости или другого имущества с использованием при этом льгот или преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством"⁸⁶. Сегодня на территории Украины действует закон "О предотвращении коррупции", в соответствии с которым коррупция определена как "использование лицом... предоставленных ему служебных полномочий или связанных с ними возможностей с целью получения неправомерной выгоды или принятия такой выгоды или принятия обещания / предложения такой выгоды для себя или других лиц или соответственно обещание / предложение или предоставление неправомерной выгоды лицу... или по его требованию другим физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей"⁸⁷.

Что касается Республики Беларусь, то понятие "коррупция" закреплено в законе "О борьбе с коррупцией". Согласно ст. 1 данного закона коррупция определяется как "умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздер-

⁸⁶ О борьбе с коррупцией : закон Украины от 05.10.1995 № 356/95-ВР // URL: http://kodeksy.com.ua/ka/o_borbe_s_korruptciej/statja-1.htm.

⁸⁷ О предотвращении коррупции : закон Украины от 14.10.2014 № 1700-VII. URL: http://kodeksy.com.ua/ka/o_predotvrazenii_korruptsii/1.htm.

жались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного"⁸⁸.

В Уголовном кодексе Кыргызской Республики коррупция закреплена как самостоятельное преступление, состав которого определен в ст. 303 следующим образом: "Умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства"⁸⁹. Кроме того, аналогичное определение понятия "коррупция" закреплено в нормах закона Кыргызской Республики "О противодействии коррупции" (ст.1)⁹⁰.

Как видим, законодатели подавляющего большинства стран мира, закрепляя понятие "коррупция" на законодательном уровне, формулируют достаточно широкую дефиницию, включая в нее различные коррупционные практики (взяточничество, nepotизм (кумовство), патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств и т.д.).

⁸⁸ О борьбе с коррупцией : закон Республики Беларусь от 15.07.2015 № 305-3. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/h11500305_1437598800.pdf.

⁸⁹ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 01.10.1997 № 68. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/568/1190>.

⁹⁰ О противодействии коррупции : закон Кыргызской Республики от 08.08.2012 № 153. URL: <http://minjust.gov.kg/ru/content/713>.

Глава 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1. Международные правовые акты в сфере противодействия коррупции

При осуществлении борьбы с коррупцией особую роль играют международно-правовые антикоррупционные документы⁹¹, которые носят либо юридически обязательный характер (конвенции, соглашения, протоколы), либо не обладают юридически обязательной силой (декларации, рекомендации, резолюции и др.).

Отдельные авторы исследований к источникам международного антикоррупционного законодательства также относят международные правовые обычаи, а именно "нормативные правила взаимодействия государств в определенной сфере, которые сформировались и применяются ими "молчаливо", нередко в течение длительного периода времени в результате их практики, свидетельствующей о том, что сложилась правовая убежденность, когда в конкретной ситуации следует поступать именно так, а не иначе"⁹².

Преимущества антикоррупционных обычаев заключаются в возможности участия в международной антикоррупционной деятельности и межгосударственном сотрудничестве государств, которые непосредственно не являются участниками определенных международных договоров (соглашений) и не ратифицировали иные конвенции и международные документы.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью российской правовой системы (Конституция РФ, ст. 15).

Необходимость их изучения определена "глобализацией всех сфер общественной жизни и, как следствие, возрастающим влиянием положений международных правовых актов на развитие национального законодательства"⁹³, тем обстоятельством, что они выступают

⁹¹ Новикова О.С. Указ. соч. С. 22.

⁹² Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие.

⁹³ Михайлов В. Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации // Уголовное право. 2012. № 2. С. 113.

важнейшей составляющей отечественного антикоррупционного законодательства и антикоррупционной политики, основанной на использовании международных средств борьбы с коррупцией⁹⁴, и оказывают благоприятное воздействие на развитие международного, в том числе антикоррупционного, сотрудничества, на возникновение и исполнение межгосударственных обязательств⁹⁵.

По мнению Н.А. Абузьяровой, В.Ю. Артемова, Б.А. Булаевского и других исследователей, знание зарубежного законодательства и международной практики в сфере предупреждения коррупции и борьбы с ней оказывает позитивное влияние на понимание масштабов и степени эффективности проводимой российской антикоррупционной политики, в том числе в плане возможной рецепции российским законодателем наиболее удачных антикоррупционных норм⁹⁶.

А.В. Габова, Н.И. Гайдаенко-Шер, И.В. Глазкова считают, что "наличие ориентируемого на международный опыт полноценного законодательства по противодействию коррупции является фундаментом системы предупреждения коррупции" в Российской Федерации. В связи с этим вполне закономерно, что Россия заключила достаточно большое количество международных договоров в сфере противодействия коррупции.

Подтверждением позитивного влияния международного антикоррупционного законодательства на российскую правовую систему и эволюцию отечественного антикоррупционного законодательства ученые называют принятие Российской Федерацией "обязательства по коррекции своего законодательства и правоприменительной практики в соответствии с международными требованиями. Способ такой коррекции - имплементация (implementation - осуществление, претворение в жизнь), авторитетная и востребованная на практике правовая теория, определяющая комплекс мер, направленных на признание юридической силы и организационное обеспечение осуществления международных правовых норм внутри государства"⁹⁷.

⁹⁴ Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие.

⁹⁵ Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 87.

⁹⁶ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография.

⁹⁷ Горохов Д.Б., Горохова Ю.В. Борьба с коррупцией в свете международных обязательств Российской Федерации: законодательство и практика // Адвокат. 2013. № 12. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Обосновывая свою точку зрения, ученые небезосновательно утверждают, что "имплементация является наиболее оптимальным и рациональным способом, гарантирующим достижение целей посредством включения международных норм во внутригосударственное право России и обеспечение его соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере противодействия коррупции"⁹⁸.

Единственной обоснованной оговоркой в ходе приведения российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными требованиями следует назвать высказывание М.А. Шалимовой о том, что "активное участие Российской Федерации в международных соглашениях и применение международных норм не должно противоречить интересам России, не должно создавать излишнюю регулятивную нагрузку, что особенно опасно, если международные нормы вступают в неразрешимое противоречие с российским законодательством"⁹⁹.

К числу международных правовых актов в сфере противодействия коррупции относятся следующие универсальные и региональные международные договоры.

1. Документы ООН в сфере противодействия коррупции:

- Конвенция ООН против коррупции (принята 31 октября 2003 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи (далее - Ген. Ас.), ратифицирована Российской Федерацией (Законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ). Документ направлен на усиление антикоррупционного сотрудничества на международном уровне. Акцент в Конвенции сделан на том, что порождаемые коррупцией проблемы ставят под угрозу стабильность и безопасность общества, подрывают демократические институты и ценности, наносят ущерб устойчивому развитию и правопорядку. Можно констатировать, что данная конвенция синтезирует ранее принятые нормы международного права по противодействию коррупции и является "общей" частью международного антикоррупционного законодательства. По мнению М.А. Шалимовой, это "первое юридически обязательное антикоррупционное соглашение глобального уровня и первый международный договор, предъявляющий к странам-участницам жесткие требования к созданию антикоррупционной системы на национальном уровне"¹⁰⁰. Как отмечает К.Г. Сорокин, "положения Конвенции ООН

⁹⁸ Горохов Д.Б., Горохова Ю.В. Указ. соч.

⁹⁹ Шалимова М.А. Антикоррупционный комплаенс в российском исполнении // Внутренний контроль в кредитной организации. 2013. № 4. С. 100.

¹⁰⁰ Там же. 103.

против коррупции являются международным стандартом в области политики, направленной на противодействие коррупции"¹⁰¹. Разделяя данную точку зрения, М.С. Бадрутдинов и С.Ф. Рахимов небезосновательно утверждают, что "Россия в числе первых стран подписала и ратифицировала ее"¹⁰²;

- Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (утверждена 16 декабря 1996 г. резолюцией Ген. Ас.);

- Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. резолюцией Ген. Ас.);

- Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17 декабря 1979 г. резолюцией Ген. Ас.);

- Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (утверждены резолюцией Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г.);

- Планы действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (приняты 31 января 2002 г. резолюцией Ген. Ас.).

2. Документы Совета Европы и Евросоюза в сфере противодействия коррупции:

- Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.), подписанная Россией 27 января 1999 г. (Распоряжение Президента РФ от 25 января 1999 г. № 18-рп), ратифицированная в 2006 г. (Закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ). Данная Конвенция принята с целью проведения в первоочередном порядке общей уголовной политики, направленной на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и профилактических мер;

- Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174), заключенная в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г.,

¹⁰¹ Сорокин К.Г. Актуальные вопросы взаимосвязи политики в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ/ФРОМУ) с антикоррупционной политикой на пространстве Таможенного союза ЕврАзЭС // Таможенное дело. 2013. № 4. С. 21.

¹⁰² Бадрутдинов М.С., Рахимов С.Ф. Борьба с коррупцией: опыт Республики Татарстан // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 61.

предусматривает гражданско-правовые меры, направленные на компенсацию ущерба, причиненного актами коррупции. Российская Федерация в данном договоре не участвует. Вопрос о необходимости подписания рассматриваемого документа в России до настоящего времени не разрешен, что может объясняться тем, что "все положения Конвенции уже включены в российское гражданское законодательство и действуют с 1996 года... правоприменительная практика рассмотрения коррупционных дел не использует гражданско-правовые механизмы возмещения ущерба"¹⁰³. При этом ученые не исключают возможности в дальнейшем присоединения России к данной Конвенции, что, в свою очередь, может привести к изменению государственного антикоррупционного и гражданского законодательства;

- Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.) ратифицирована Российской Федерацией (Закон от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ);

- Двадцать принципов борьбы с коррупцией (резолюция Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г.);

- Модельный кодекс поведения для государственных служащих (рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г.);

- Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (рекомендации Комитета министров Совета Европы от 8 апреля 2003 г.).

3. Документы Содружества Независимых Государств (далее - СНГ) в сфере противодействия коррупции:

- Модельный закон "Об основах законодательства об антикоррупционной политике" (принят на XXII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств участников СНГ 15 ноября 2003 г. по предложению российской стороны). Основные положения данного акта, призванного создать дополнительные предпосылки с целью урегулирования основ государственной политики в странах Содружества для противодействия коррупции и теневой экономики, применяются и в национальном законодательстве РФ, а именно в законах субъектов РФ о противодействии коррупции.

4. Документы иных международных организаций:

- Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (при-

¹⁰³ Добрякова Н.И. К вопросу об имплементации Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 46.

нята 21 ноября 1997 г. Организацией экономического сотрудничества и развития). Российская Федерация присоединилась к Конвенции (Закон от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ).

Несмотря на то, что не все вышеизложенные акты международных организаций в области противодействия коррупции ратифицированы Российской Федерацией в настоящее время, данное обстоятельство не препятствует интегрированному участию Российской Федерации в борьбе с коррупцией в рамках международного сотрудничества, а также созданию дополнительных правовых механизмов в указанной сфере.

Вместе с тем, участие России в вышеуказанных конвенциях, по мнению А.Н. Морозова, положительным образом отражается на международном престиже нашего государства и дополняет действующую правовую базу борьбы с коррупцией важными международно-правовыми инструментами¹⁰⁴.

Завершая исследование международного антикоррупционного законодательства, следует отметить, что оно закрепляет основные положения по предотвращению и борьбе с коррупцией, которыми должны руководствоваться все государства при принятии и реализации национального законодательства, и является составной частью отечественной правовой системы и российского антикоррупционного законодательства.

Изучение и использование норм международного антикоррупционного законодательства оказывает благоприятное воздействие на отечественную юридическую технику, международное сотрудничество и в целом на антикоррупционную деятельность на глобальном уровне, что, в свою очередь, повышает эффективность государственной антикоррупционной деятельности.

2.2. Особенности российского антикоррупционного законодательства

Имплементация в отечественное право положений международных конвенций, подписанных и ратифицированных Россией в сфере противодействия коррупции, стала значимым фактором формирования российского антикоррупционного законодательства¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Морозов А.Н. Указ. соч. С. 89.

¹⁰⁵ Толкачев К.Б. Антикоррупционное право и теоретико-правовые вопросы систематизации антикоррупционного законодательства Российской Федерации // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 3 (39). С. 11.

Международное законодательство лежит в основе антикоррупционной политики России. За последние годы здесь создана уникальная, не имеющая аналогов в мире законодательная база по противодействию коррупции.

Формирование российского антикоррупционного законодательства было начато в начале 90-х гг. XX в. Тем не менее, знаковым моментом в становлении правового порядка в этой сфере стало принятие Закона о противодействии коррупции от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, в котором систематизированно изложены основные принципы и направления борьбы с коррупцией в нашем государстве. В настоящее время антикоррупционные нормы, помимо указанного базового закона, содержатся более чем в двухстах федеральных нормативных актах, не говоря о региональных и муниципальных правовых документах.

В связи с развитием антикоррупционного законодательства в последние годы неоднократно ставится вопрос о возможности и необходимости выделения в системе законодательства РФ новой отрасли - антикоррупционного права. В частности, в монографии А.Г. Лахмана достаточно детально обосновывается необходимость ее институционализации такой отрасли. Лахман отмечает, что "система принятых и действующих к настоящему времени законодательных и подзаконных актов федерального и регионального уровня, муниципальных актов по противодействию коррупции, наличие системообразующего закона "О противодействии коррупции" и Национальной стратегии противодействия коррупции - это объективное свидетельство реально сложившейся комплексной правовой отрасли"¹⁰⁶. В ряде своих работ профессор А.И. Комарова также подчеркивает необходимость институционализации антикоррупционного права как комплексной отрасли посредством систематизации антикоррупционного законодательства, упорядочения, приведения действующих нормативных актов в единую, цельную, согласованную систему¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Лахман А.Г. Антикоррупционное право (проблемы формирования и развития). Хабаровск, 2013. С. 6.

¹⁰⁷ См.: Комарова А.И. Институционализация антикоррупционного права как комплексной отрасли правовой системы России: концептуально-теоретический аспект // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. 2013. № 2 (3). С. 30-38; Ее же. Антикоррупция в России сегодня: праксеологический, аналитико-прогностический аспект // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. 2014. № 2 (5). С. 27-32.

Действительно, существуют правовые нормы конституционного, уголовного, административного, гражданского, процессуального, трудового законодательства и других отраслей, имеющих своим предметом регулирование антикоррупционной деятельности и защиту общества, государства и граждан от коррупционных злоупотреблений и преступлений. И потому представляется целесообразным отнести антикоррупционное право к комплексным отраслям права.

С приведенной точкой зрения согласны такие российские ученые, как С.С. Алексеев, М.И. Лепихов, А.А. Морозова, В.М. Сырых, признающие правомерность выделения антикоррупционного права в общей системе комплексных отраслей права¹⁰⁸.

Однако до настоящего времени авторами публикаций не сделаны однозначные выводы о степени самостоятельности и о месте антикоррупционного законодательства в российском правовом массиве, так как четко не определены соответствующие предмет и метод правового регулирования.

По мнению К.Б. Толкачева, антикоррупционное право использует те методы, которые присущи другим отраслям права, нормы, которые входят в его сферу влияния¹⁰⁹.

Отмечая, что "руководством страны предпринимаются весьма интенсивные меры по усилению правовых основ противодействия коррупции"¹¹⁰, представители научного сообщества делают вывод о том, что "в России завершился процесс становления законодательства о противодействии коррупции"¹¹¹ и "создана солидная нормативно-правовая база противодействия коррупции"¹¹². Несмотря на указан-

¹⁰⁸ См.: Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. Москва, 2009. С. 179-185; Лепихов М.И. Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения : монография. Москва, 2005. С. 82-84; Морозова А.А. Теория государства и права : учебник. Москва, 2010. С. 257-258; Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. Москва, 2002. С. 110-112.

¹⁰⁹ Толкачев К.Б. Указ. соч.

¹¹⁰ Бараненкова И.В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // Военное право. 2014. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹¹ Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

¹¹² Кочои С. Антикоррупционное законодательство: практика реализации в субъектах РФ // Законность. 2013. № 6. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

ное обстоятельство, вследствие развития и видоизменения коррупции "законодательство о противодействии коррупции продолжает стремительно развиваться"¹¹³ и усложняться¹¹⁴. "Общей тенденцией развития законодательства о противодействии коррупции является расширение антикоррупционного вмешательства государства в публичный и частный сектор... подзаконное регулирование"¹¹⁵, а также важно предоставление широких возможностей участия гражданского общества в антикоррупционной деятельности¹¹⁶.

В настоящее время российское антикоррупционное законодательство образует самостоятельную подсистему специальных антикоррупционных законодательных и подзаконных актов, принятых на федеральном, региональном, муниципальном и локальном уровнях, включая правовые антикоррупционные акты коммерческих организаций.

В указанную подсистему также входят отдельные отраслевые НПА, содержащие антикоррупционные нормы (Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Трудовой кодекс РФ и пр.). При этом концептуальность противодействия коррупции в России определяется программно-целевыми правовыми актами¹¹⁷. Как отмечает А.М. Цирин, ключевое значение при организации системы мер, направленных на противодействие коррупции, имеют антикоррупционные документы программного характера¹¹⁸.

Федеральное законодательство регламентирует приоритетные общеобязательные правовые основы антикоррупционной деятельности, актуальные для Российской Федерации, а также определяет понятийный аппарат, основные принципы антикоррупционной деятельности, правовые и организационные основы противодействия коррупции и иные основополагающие положения.

¹¹³ Бараненкова И.В. Федеральный закон "О противодействии коррупции" как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих // Военное право. 2013. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹⁴ Кочои С. Указ. соч.

¹¹⁵ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография.

¹¹⁶ Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 5.

¹¹⁷ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Указ. соч.

¹¹⁸ Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Региональное законодательство в сфере противодействия коррупции "в целом соответствует современным подходам к разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ"¹¹⁹ и определяется особенностью субъектов РФ.

Осуществляя анализ антикоррупционного законодательства, А.М. Цирин отмечает, что "в течение длительного времени региональное антикоррупционное законодательство развивалось со значительным опережением федерального. Во многих субъектах РФ до принятия Закона № 273-ФЗ органами законодательной власти были приняты нормативные правовые акты по данному вопросу... что позволяет говорить о формировании комплексного законодательного регулирования борьбы с коррупцией. В то же время следствием обозначенной тенденции являются различия в определении понятий, используемых в федеральных НПА о противодействии коррупции и НПА субъектов РФ, что создает дополнительные сложности в ходе правоприменительной деятельности... В ряде субъектов РФ предпринимаются попытки введения антикоррупционных стандартов"¹²⁰. С принятием Закона № 273-ФЗ начался процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральными требованиями.

Распространенность подзаконных НПА на региональном уровне Л.В. Андриченко и другие исследователи объясняют "использованием многочисленных административных процедур в указанной сфере отношений"¹²¹.

Муниципальные антикоррупционные правовые акты принимаются муниципальными образованиями в соответствии с их предметами ведения. "Качество муниципальных правовых актов является острой проблемой"¹²², - считает Э.Д. Дымберова.

¹¹⁹ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Л.В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т.Я. Хабриевой ; ред. коллегия Л.В. Андриченко, Е.И. Спектор, А.М. Цирин. 2014. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

¹²⁰ Цирин А.М. Указ. соч. С. 16.

¹²¹ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации : науч.-практ. пособие.

¹²² Дымберова Э.Д. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 62.

Ведомственные антикоррупционные правовые акты издаются во исполнение вышеуказанных норм антикоррупционного законодательства и в основном носят организационно-правовой характер¹²³.

При осуществлении анализа российского антикоррупционного законодательства представители научного сообщества отмечают, что оно выступает "средством реализации, составной частью механизма реализации Национального плана противодействия коррупции"¹²⁴, который разработан в целях консолидации усилий федеральных и региональных органов госвласти, иных госорганов, органов МСУ, а также институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, функции которых направлены на противодействие коррупции.

В рамках Национального плана определены следующие основные направления деятельности органов госвласти: совершенствование правовых и организационных основ предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении замещающих должности, 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 представлены сведения, подтверждающие его приобретение на законные доходы; повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти (ОИВ) и госорганах субъектов РФ, активизация деятельности подразделений федеральных госорганов и органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий, координирующих работу по противодействию коррупции в субъектах РФ; повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение лицами, замещающими государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; расширение использования механизмов международного сотрудничества для выявления, ареста и возвращения из иностранных юрисдикций активов, полученных в ре-

¹²³ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации : науч.-практ. пособие.

¹²⁴ Попова Н.Ф. К вопросу о борьбе с коррупцией в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2011. № 10. С. 8.

зультате совершения преступлений коррупционной направленности; повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

"Утверждение Национального плана противодействия коррупции, - отмечает А.М. Цирин, - имеет концептуальное значение для формирования законодательства о противодействии коррупции"¹²⁵.

К числу базовых федеральных нормативно-правовых актов (НПА), регулирующих общественные отношения в названной сфере, в первую очередь относятся:

- Закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ о противодействии коррупции, устанавливающий принципы противодействия указанному явлению, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Содержание Закона № 273-ФЗ позволило Н.А. Власенко, С.А. Грачевой, Е.Е. Рафалюку и другим авторам разработок назвать его "важнейшим системообразующим антикоррупционным нормативно-правовым актом" в связи с тем, что этот закон позволил: 1) унифицировать правовой механизм борьбы с коррупцией, придавая правовому порядку большую системность и определяя логическое развитие законодательства, чему способствует закрепление в одном документе федерального уровня подходов к противодействию коррупции; 2) систематизировать действующие правовые нормы о противодействии коррупции; 3) модифицировать антикоррупционное правовое регулирование в сторону повышения его эффективности¹²⁶;

- Закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов (НПА) и их проектов, которым установлены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Особую роль Закона № 172-ФЗ Н.А. Абузярова, В.Ю. Артемов, Б.А. Булаевский и другие исследователи связывают с тем, что он призван устранять коррупциогенные факторы в текстах разрабатываемых и принимаемых НПА, так как "значительная часть коррупционных проявлений

¹²⁵ Цирин А.М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 2. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹²⁶ Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие.

становится возможной именно благодаря дефектам законов и подзаконных НПА, некоторые из которых появляются по недосмотру или вследствие юридических ошибок, совершенных правотворческими органами, либо с целью завуалировать коррупционные действия и схемы. Вместе с тем достаточно сложно установить, умышленно запрятан в документ тот или иной коррупциогенный фактор или нет"¹²⁷. А.Ю. Чаплыгина подчеркивает, что "антикоррупционная экспертиза НПА выступает правореализационным механизмом, целью которого является предупреждение появлений в них коррупциогенных факторов, создающих предпосылки для совершения коррупционных преступлений, и имеет большой профилактический потенциал относительно проявлений коррупции"¹²⁸;

Закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам, устанавливающий правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга), порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;

- Закон 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 РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами", который направлен на обеспечение национальной безопасности РФ, на расширение инвестирования средств в национальную экономику, на упорядочение лоббистской деятельности и повышение эффективности противодействия коррупции, устанавливая запрет лицам, принимающим по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности РФ, и (или) участвующим в подготовке таких решений, открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные де-

¹²⁷ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография.

¹²⁸ Чаплыгина А.Ю. Правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 1. С. 53.

нежные средства и ценности в расположенных за пределами территории РФ иностранных банках, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Помимо этого, определяются категории лиц, в отношении которых устанавливают данный запрет, порядок осуществления проверки соблюдения указанными лицами данного запрета и меры ответственности за его нарушение.

Кроме того, федеральным законодателем в целях совершенствования правового регулирования вопросов противодействия коррупции приняты нормативные правовые акты, вносящие изменения в действующие законы.

Реализации основных требований антикоррупционного законодательства посвящен целый блок указов Президента РФ: от 18 февраля 2008 г. № 1799 о центральных органах РФ, ответственных за реализацию положений Конвенции ООН против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи; от 19 мая 2008 г. № 815 о мерах по противодействию коррупции; от 18 мая 2009 г. № 557 об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; от 18 мая 2009 г. № 558, 559, 560 о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, должностей федеральной государственной службы, руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также от 21 сентября 2009 г. № 1065, 1066 о проверке достоверности и полноты указанных сведений; от 12 августа 2002 г. № 885, от 1 июля 2010 г. № 821, от 22 декабря 2015 г. № 650 об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих и о соответствующих комиссиях по урегулированию конфликта интересов; от 21 июля 2010 г. № 925, от 2 апреля 2013 г. № 309, 310 о мерах по реализации отдельных положений федеральных законов "О противодействии коррупции", "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам"; от 20 мая 2011 г. № 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации"; от 8 июля 2013 г. № 613, от 4 февраля 2014 г. № 80, от 8 марта 2015 г. № 120, от 15 июля 2015 г. № 364, от 25 февраля 2011 г. № 233 о некоторых вопросах организации и совершенствования деятельности по противодействию коррупции.

Указы Президента РФ в данной сфере выступают в качестве специального регулятора по вопросам, затрагивающим организацию государственной службы различных видов, что, в свою очередь, ориентировано на ее прозрачность и совершенствование административных процедур. При этом данные документы содержат положения, предписывающие руководствоваться ими органам госвласти субъектов РФ и органам МСУ при разработке собственных правовых актов.

Важнейшим программно-целевым документом в сфере противодействия коррупции, разработанным "в целях консолидации усилий федеральных органов госвласти, иных госорганов, органов госвласти субъектов РФ, органов МСУ, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, деятельность которых направлена на противодействие коррупции, является Национальная стратегия противодействия коррупции. Эта стратегия представляет собой "постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство Российской Федерации, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемую федеральными органами госвласти, иными госорганами, органами госвласти субъектов РФ, органами МСУ, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами"¹²⁹. Стратегия разработана исходя из анализа ситуации, связанной с различными проявлениями коррупции в Российской Федерации, на основании общей оценки эффективности существующей системы мер по противодействию коррупции и с учетом мер по ее предотвращению, предусмотренных Конвенцией против коррупции, Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию и другими международными правовыми документами по противодействию коррупции. Российская Федерация является участником указанных конвенций.

Стратегия призвана решить следующие задачи: сформировать соответствующие потребностям времени законодательные и организационные основы противодействия коррупции; обеспечить организацию исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции; обеспечить выполнение членами обще-

¹²⁹ Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие.

ства норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами РФ. В Стратегии также определены принципы, основные направления и механизм ее реализации. Заслужой документа Е.И. Юлегина называет правовую регламентацию "участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции как одно из основных направлений ее реализации"¹³⁰.

Изданным в соответствии с Законом № 172-ФЗ Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов утверждены правила и методика проведения данной экспертизы.

Антикоррупционная экспертиза проводится в целях устранения коррупциогенных факторов ("латентной коррупции"¹³¹) и недопущения коррупционных правонарушений на самой начальной стадии.

Правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов призваны обеспечить единообразный порядок применения данной профилактической меры в противодействии коррупционным проявлениям.

Правила проведения антикоррупционной экспертизы, определяющие порядок реализации экспертизы НПА и их проектов, осуществляемой как Министерством юстиции РФ, так и независимыми экспертами в целях выявления в данных документах коррупциогенных факторов и их последующего устранения, устанавливают виды подлежащих указанным экспертизам НПА и их проектов.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы применяется для обеспечения проведения прокуратурой РФ, федеральными ОИВ, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Методикой также руководствуются уполномоченные субъекты независимой антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов.

¹³⁰ Юлегина Е.И. Административно-правовая характеристика проблем взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 866.

¹³¹ Шуманов И.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как эффективный инструмент влияния гражданского общества на органы публичной власти // Юрист-Правоведь. Ростов-на-Дону, 2011. № 4. С. 16-20.

Решение вопроса о дальнейшем совершенствовании нормативного и методического обеспечения антикоррупционной экспертизы, являющееся одним из приоритетных направлений деятельности соответствующих органов госвласти, как справедливо отмечает И.А. Попов, должно осуществляться с привлечением к этой работе компетентных специалистов в данной сфере и научного потенциала¹³².

М.С. Бахтина также подчеркивает, что важной составляющей при проведении антикоррупционной экспертизы является компетентность экспертов, "поскольку именно от знаний и опыта этих лиц зависит результат проводимого ими исследования"¹³³. В данной связи Бахтина отмечает необходимость введения спецкурса "Правовая экспертиза" в учреждениях высшего и среднего профессионального образования по всем юридическим и по большинству экономических специальностей¹³⁴.

Представляется справедливым высказывание М.В. Фофановой о том, что "преодоление коррупциогенности НПА непосредственно связано с формированием в государстве эффективно действующей правовой системы, системы государственного управления, построенной строго на основе права"¹³⁵. Качество правового регулирования напрямую влияет на развитие российской экономики¹³⁶, а значит, и на качество жизни населения в целом.

Важно отметить, что к настоящему времени практически во всех субъектах РФ (за исключением Сахалинской области) приняты базовые НПА, предусматривающие меры по противодействию коррупции или по профилактике коррупции в рамках реализации полномочий, предусмотренных ст. 2 Закона № 273-ФЗ.

¹³² О некоторых проблемах нормативно-правового и организационно-методического обеспечения антикоррупционной экспертизы // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М.С. Азаров [и др.]; сост. Е.Р. Россинская. Москва, 2010. С. 45.

¹³³ Бахтина М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 111.

¹³⁴ Бахтина М.С. Указ. соч. С. 111.

¹³⁵ Фофанова М.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный инструмент противодействия коррупции // Гражданское общество и правовое государство. Барнаул, 2015. Т. 1. С. 90.

¹³⁶ Ревина С.Н. Теоретические проблемы правового регулирования рыночных отношений в современной России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. С. 4.

Данные акты предусматривают комплекс мер по предупреждению или профилактике коррупционных правонарушений. Практически во всех регионах РФ указанный комплекс осуществляется путем применения следующих мер: разработка и реализация государственных областных и муниципальных антикоррупционных программ; проведение антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов; мониторинг коррупционных правонарушений в целом и отдельных их видов; антикоррупционное образование и пропаганда; оказание государственной поддержки деятельности общественных объединений в целях противодействия коррупции в порядке, определенном законодательством; опубликование отчетов о реализации мер антикоррупционной политики. При этом используемые в региональном законодательстве подходы по определению перечня субъектов антикоррупционной деятельности и их статуса, а также правовые механизмы реализации данными субъектами возложенных на них функциональных задач, как правило, идентичны подходам, используемым на федеральном уровне.

Рассматривая способы решения функциональных задач по вопросам антикоррупционной экспертизы, включая независимую антикоррупционную экспертизу, необходимо отметить, что в различных субъектах РФ (в том числе в Самарской области) перечень актов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, и процедура ее проведения госорганами, разрабатывающими и принимающими соответствующие акты, предусмотрены в базовых законах о противодействии коррупции (Калининградская, Свердловская, Владимирская, Ярославская, Томская, Новгородская, Челябинская, Воронежская области, Приморский, Краснодарский края). При этом в развитие указанных положений базовых законов органами госвласти субъектов осуществляется собственное подзаконное регулирование по данному вопросу. В частности, в соответствии со специальными актами законодательных (представительных) и исполнительных органов госвласти субъектов РФ утверждены специальные акты (положения, порядки, регламенты) проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА и постановлений законодательных (представительных) органов госвласти субъекта РФ, а также НПА и их проектов, принимаемых органами исполнительной власти субъекта РФ и их должностными лицами (Хабаровский, Алтайский края, Республика Коми, Архангельская, Пензенская, Тюменская, Калужская, Ульяновская, Амурская области). В отдельных субъектах РФ приняты специальные законы об антикоррупционной экспертизе НПА и их проектов (Ря-

занская, Мурманская области), которыми устанавливаются общие правила проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, обязательные для всех органов госвласти соответствующих субъектов РФ.

Вместе с тем, необходимо отметить, что, несмотря на различие в вышеуказанных способах правового регулирования, содержащихся в антикоррупционном законодательстве субъектов РФ, за основу принимаются общие требования к методике и правилам проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденные Постановлением Правительства РФ № 96.

По сути, аналогичная ситуация складывается в субъектах РФ по вопросу антикоррупционного мониторинга и антикоррупционного просвещения.

Так, в законах некоторых субъектов РФ (Алтайский, Красноярский края, Владимирская, Ярославская, Мурманская области) заложены основные параметры проведения антикоррупционного мониторинга, согласно которым он проводится в целях обеспечения оценки эффективности реализации антикоррупционной деятельности путем наблюдения за результатами применения мер предупреждения, пресечения и ответственности за коррупционные правонарушения, а также мер возмещения причиненного такими правонарушениями вреда, анализа и оценки полученных в результате такого наблюдения данных, разработки прогнозов будущего состояния и тенденций развития ситуации в сфере противодействия коррупции. Следует отметить, что аналогичный способ урегулирования данного вопроса использован также и в Самарской области.

Формирование у населения нетерпимости к коррупционным проявлениям различного характера призвано обеспечить проводимое в рамках государственной антикоррупционной политики антикоррупционное просвещение. Это "комплекс просветительских мер, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции"¹³⁷.

По мнению Н.И. Емельяновой и М.Л. Подкатиловой, антикоррупционное образование, являющееся одним из важнейших средств профилактики коррупции, направлено на развитие правового сознания и гражданской этики, на приобретение знаний о механизмах защиты от

¹³⁷ Гармаев Ю.П., Фалилеев В.А. Реализация мер антикоррупционного просвещения органами прокуратуры во взаимодействии с юридическими вузами // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 1. С. 11.

коррупции и на основе этого на формирование мировоззрения, в котором коррупция вызывает общественное осуждение. Базовое антикоррупционное образование предполагает воспитание в людях социальной активности, признание необходимости общественного контроля¹³⁸.

Рядом субъектов РФ положения о проведении антикоррупционного просвещения, о его видах и процедуре проведения закреплены в региональных базовых законах, направленных на противодействие коррупции (Новосибирская, Костромская, Белгородская области, республики Карелия и Дагестан). Самостоятельные акты в сфере регулирования порядка проведения антикоррупционного просвещения разработаны в Костромской области и Республике Башкортостан.

Кроме того, если в одних регионах (Калининградская, Новосибирская, Владимирская, Томская области, Республика Башкортостан) приоритетным в реализации данной меры является именно просвещение (т.е. антикоррупционное образование), в других (Ульяновская, Курская области, Республика Адыгея, Чеченская Республика, Ненецкий автономный округ) - антикоррупционная пропаганда, то в отдельных (Тюменская, Пензенская, Самарская, Архангельская, Калужская, Тульская, Амурская, Мурманская области, Алтайский, Ставропольский, Красноярский края, Республика Коми, Чувашская Республика) используется комбинированный подход, включающий в себя оба указанных направления.

Представляется, что последний способ правового регулирования является оптимальным, поскольку позволяет без каких-либо ограничений проводить соответствующую работу по информированию и обучению населения как уполномоченными органами госвласти и управления, так и институтами гражданского общества при обеспечении так называемой обратной связи при помощи обращений населения о коррупционных проявлениях в различных формах, в том числе через интернет-приемные (интернет-киоски, сайты органов госвласти), телефоны доверия, почтовые ящики и т.д.

В отдельных субъектах РФ приняты акты органов исполнительной власти об утверждении программ или планов противодействия коррупции.

Основными целями таких программ и планов являются: снижение уровня коррупции; внедрение независимой антикоррупционной

¹³⁸ Емельянова Н.И., Подкатилина М.Л. Антикоррупционное образование в российских учебных заведениях // Юридическое образование и наука. 2014. № 2. С. 16.

экспертизы правовых актов области и проектов правовых актов; разработка рекомендаций по устранению коррупциогенных факторов; оценка существующего уровня коррупции; предупреждение коррупционных правонарушений; устранение условий, порождающих коррупцию; содействие доступу граждан и организаций к информации о фактах коррупции, в том числе путем освещения таких фактов в средствах массовой информации.

Анализ указных актов показывает, что их структура и содержание, как правило, идентичны, в связи с чем какие-либо дополнительные механизмы, направленные на совершенствование программного подхода по противодействию коррупции, не могут быть приняты во внимание по причине их отсутствия.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным перейти к обсуждению непосредственно действующего законодательства Самарской области в данной сфере с тем, чтобы более детально рассмотреть его состояние на текущий момент, а также обсудить отдельные вопросы, связанные с его реализацией.

Подводя итоги исследования особенностей российского антикоррупционного законодательства, следует подчеркнуть его самостоятельность и ведущее место в отечественной правовой системе вследствие выполняемых задач, отметить сложную структуру, охватывающую федеральный, региональный, муниципальный и локальный (в рамках коммерческих и некоммерческих организаций) уровни управления и обратить внимание на постоянные изменения, адекватные развитию коррупции и призванные обеспечивать эффективную борьбу с ней.

2.3. Противодействие коррупции как приоритетная задача реализации антикоррупционного законодательства

Искоренение причин и условий, которые порождают в российском обществе коррупцию, заявлено Президентом РФ как основная цель реализации Национальной стратегии противодействия коррупции: "Противодействие и преодоление коррупции - стратегическая задача нашей страны. Ее решение способствует успешному социально-экономическому развитию, укреплению государства и правопорядка"¹³⁹.

¹³⁹ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : науч.-практ. пособие / Т.А. Едкова [и др.] ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва, 2013. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

По мнению П.А. Кабанова, "противодействие коррупции на территории РФ - непрекращающийся процесс сдерживания коррупции в рамках допустимых границ, достаточно сложный по содержанию и длительный по срокам"¹⁴⁰.

Большинство ученых отмечают, что противодействие коррупции представляет собой систему мер, которая постоянно совершенствуется, при этом меры формируются посредством оценки эффективности уже накопленного опыта¹⁴¹.

Действительно, органы государственной и муниципальной власти в своей деятельности вопросам противодействия коррупции уделяют повышенное внимание. Работа здесь все больше приобретает черты системности. Охвачены все наиболее значимые сферы общественных отношений, подверженные коррупционным рискам.

До формирования антикоррупционного законодательства (в частности, до принятия Закона № 273-ФЗ, легализовавшего понятие, основные признаки и содержание данного вида деятельности) противодействие коррупции не рассматривалось в качестве системного явления и выступало средством борьбы с отдельными видами правонарушений: с должностными преступлениями, административными правонарушениями, а с недавнего времени с дисциплинарными проступками и отдельными гражданско-правовыми деликтами.

Предпосылки самостоятельности деятельности по противодействию коррупции приобрела в середине 2000-х гг. в ходе проведения административной реформы¹⁴². "Потребности усиления борьбы с коррупцией обусловили выделение этой задачи в качестве самостоятельного направления проведения административной реформы"¹⁴³, а также выработали специальные мероприятия по модернизации государственного управления и оптимизации деятельности органов исполнительной власти, в том числе способствующие предупреждению и минимизации коррупции, такие как внедрение административных регламентов предоставления государственных и муниципальных

¹⁴⁰ Кабанов П.А. Понятие и содержание антикоррупционной пропаганды как правовой категории в российском региональном антикоррупционном законодательстве // Административное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 878.

¹⁴¹ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации : науч.-практ. пособие.

¹⁴² Юлегина Е.И. Указ. соч.

¹⁴³ Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

услуг, устранение административных барьеров, переход к электронному правительству и прозрачности деятельности органов власти, их подведомственных учреждений и пр.

Антикоррупционная деятельность основывается на принципах, исчерпывающий перечень которых закреплен в вышеуказанном Законе № 273-ФЗ. К общим принципам относятся соблюдение прав и свобод, обеспечение законности, публичности и открытости деятельности органов власти и пр., к специальным - неотвратимая ответственность за коррупционные правонарушения, применение в приоритетном порядке предупреждающих коррупцию мер, сотрудничество государства, институтов гражданского общества, международных организаций, физических лиц и пр.

В результате анализа указанных принципов исследователи пришли к обоснованному выводу о том, что "основной принцип противодействия коррупции состоит в приоритетном применении мер по ее предупреждению"¹⁴⁴.

Резюмируя данный вывод, К.Г. Сорокин подчеркивает, что "в сфере противодействия коррупции общей приоритетной задачей государства является устранение условий и причин, порождающих коррупцию. Противодействие данному явлению должно начинаться с профилактики коррупционных тенденций и основываться на предупреждении возможных коррупционных проявлений в государственном аппарате и обществе"¹⁴⁵.

Действительно, наиболее эффективными способами борьбы с коррупцией выступают предупреждение возможности ее возникновения либо устранение любых предпосылок для ее развития. Представители научного сообщества обращают внимание "на необходимость формирования у подрастающего поколения нетерпимости к коррупционным проявлениям"¹⁴⁶.

Антикоррупционная деятельность должна обеспечивать эффективную и результативную борьбу с различными проявлениями коррупции как самостоятельного явления в целом, поэтому должна быть консолидированной¹⁴⁷, основываться на комплексном подходе, а не

¹⁴⁴ Губарева Т.И. Воспитательная функция в юридическом образовании в свете проводимой антикоррупционной политики // Юридическое образование и наука. 2013. № 3. С.12.

¹⁴⁵ Сорокин К.Г. Указ. соч. С. 19.

¹⁴⁶ Попова С. 6.

¹⁴⁷ Трунцевский Ю.В. О мерах по уничтожению коррупции в России // Российский следователь. 2012. № 1. С. 22.

на отдельных фрагментарных мероприятиях, реализовываться как в публичной, так и в частной сфере¹⁴⁸ усилиями органов публичной власти и институтов гражданского общества¹⁴⁹.

Сотрудничество государства с международными организациями, институтами гражданского общества и физическими лицами отнесено к числу основных принципов, определенных с целью противодействия коррупции в Российской Федерации¹⁵⁰, так как "повышение общественного контроля... является залогом эффективной государственной политики, прозрачности принимаемых решений и, в конечном счете, успешной борьбы с коррупцией"¹⁵¹.

Некоторые исследователи отмечают комплексность подхода, применяемого в борьбе с коррупцией, что позволяет говорить о том, что "на борьбу с коррупцией в настоящее время направлены все государственно-правовые средства и институты"¹⁵².

Включение в антикоррупционную деятельность представителей общественности (публичные слушания по различным вопросам государственного и муниципального управления, независимая антикоррупционная экспертиза проектов НПА, создание в структуре органов управления и при органах власти общественных советов и пр.), по мнению П.А. Кабанова, полностью соответствует действующим международным антикоррупционным стандартам, предусматривающим в целях эффективного противодействия коррупции взаимодействие органов власти и их должностных лиц с институтами гражданского общества¹⁵³.

¹⁴⁸ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография.

¹⁴⁹ Кабанов П.А. Общественные слушания вопросов противодействия коррупции как одна из форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти при осуществлении общественного контроля: понятие, содержание, механизм осуществления // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1101.

¹⁵⁰ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография.

¹⁵¹ Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 35.

¹⁵² Костенников М.В., Куракин А.В., Калита И.А. Прокуратура и противодействие коррупции // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 35.

¹⁵³ Кабанов П.А. Некоторые формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 5.

Официальное понятие "противодействие коррупции" закреплено Законом № 273-ФЗ. Данный НПА определяет противодействие коррупции как "деятельность федеральных органов госвласти, органов госвласти субъектов РФ, органов местного самоуправления (далее - МСУ), институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений"¹⁵⁴.

По мнению представителей научного сообщества, указанное понятие является не только комплексным, но и отражающим основные положения антикоррупционной деятельности¹⁵⁵.

Следует отметить, что Закон № 273-ФЗ не только раскрывает понятие "противодействие коррупции", но и определяет перечень основных мер по профилактике коррупции, в том числе формирование нетерпимости к коррупционному поведению в обществе, антикоррупционная экспертиза НПА и проектов НПА, предъявление квалификационных требований в установленном законом порядке к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка сведений, которые представляются указанными гражданами в установленном порядке, и др.¹⁵⁶

Исследователи установили: "Осознание общемирового характера проблемы послужило импульсом для создания международно-правовой модели противодействия коррупции. Формирование международно-правового механизма в этой сфере прошло несколько этапов: от принятия актов по конкретным проблемам противодействия коррупции, определения основных инструментов и задач борьбы с коррупцией в отдельных сферах жизни государства и общества до универсальной Конвенции ООН против коррупции"¹⁵⁷.

Данную точку зрения разделяют и российские правоведы, утверждающие, что "международное сотрудничество в борьбе с коррупцией

¹⁵⁴ О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ : [ред. от 28.12.2017]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹⁵⁵ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Указ. соч.

¹⁵⁶ О противодействии коррупции : федер. закон.

¹⁵⁷ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Указ. соч.

на сегодняшний день представляется наиболее актуальным направлением деятельности по противодействию этому явлению"¹⁵⁸. "Данное положение обусловлено тем обстоятельством, что для коррупции, как и для других видов преступности, давно не существует национальных границ... а международное сотрудничество предполагает совместную работу, участие в общих делах, относящихся к отношениям между народами, государствами, в сфере внешней политики"¹⁵⁹.

Кроме того, использование зарубежного опыта позволяет избежать допущенных другими государствами ошибок в антикоррупционной работе, анализировать достигнутые результаты, а также делать собственные разработки на основе достигнутых показателей.

А.В. Габов, Н.И. Гайдаенко-Шер, И.В. Глазкова и некоторые другие авторы публикаций уделяют большое внимание международному сотрудничеству в сфере противодействия коррупции в связи с тем, что оно "заключается не только в становлении эффективных механизмов противодействия транснациональным формам коррупции, но и в формировании единого мирового "антикоррупционного языка", без которого эффективная антикоррупционная политика является невозможной"¹⁶⁰.

А.А. Каширкина и А.Н. Морозов справедливо считают, что "международные обязательства в сфере противодействия коррупции сосредоточены в основном в международных договорах, в том числе в международных антикоррупционных конвенциях, которые приняты как под эгидой международной универсальной организации - Организации Объединенных Наций, так и на уровне ряда международных региональных организаций: Совета Европы, Европейского союза, Организации экономического сотрудничества и развития и др."¹⁶¹. В свете сказанного изучение и использование международного опыта противодействия коррупции приводят к необходимой для достижения целей противодействия коррупции имплементации норм между-

¹⁵⁸ Лошакова С.А. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с коррупцией как фактор обеспечения безопасности в Европе // Безопасность бизнеса. 2014. № 4. С. 36.

¹⁵⁹ Там же.

¹⁶⁰ Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции : науч.-практ. пособие / А.В. Габов [и др.] ; отв. ред. Н.Г. Семилютина, Е.И. Спектор. Москва, 2012.

¹⁶¹ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 125.

народного права в национальные законодательства, в том числе Российской Федерации, к унификации, распространению и повсеместному соблюдению международных антикоррупционных стандартов.

Системный характер российской антикоррупционной деятельности и эволюция коррупции в нашей стране, происходящая в ходе общественного развития, "настоятельно требуют творческого осмысления зарубежного опыта стран с развитыми институтами гражданского общества"¹⁶².

Осознание опасности коррупции, важности и роли антикоррупционной деятельности способствовало тому, что антикоррупционная деятельность в целом и ее отдельные элементы и мероприятия в частности стали предметом исследования различных гуманитарных наук¹⁶³.

Антикоррупционная деятельность исследуется социологами, политологами, философами, экономистами и представителями других наук, включая юриспруденцию, что объясняется пониманием универсального и системного характера коррупции, осознанием различных причин и условий ее возникновения и, самое главное, необходимостью выработки эффективных комплексных средств борьбы с ней.

Сегодня антикоррупционные исследования проводят правоведы, являющиеся специалистами разных отраслей права, хотя "в разработку проблем борьбы с коррупцией включились первоначально специалисты в области уголовного права"¹⁶⁴.

"В настоящее время в российской юридической доктрине появилось значительное количество научных трудов, посвященных противодействию коррупции, причем как на внутригосударственном, так и на международном уровне, включая вопросы взаимодействия международно-правовых и внутригосударственных антикоррупционных предписаний"¹⁶⁵, - считают специалисты. Подтверждением этому являются исследования, основанные на изучении и сравнении международного и государственного опыта противодействия коррупции, позволившие их авторам установить зависимость между проводимой государствами антикоррупционной деятельностью и видами правовых систем.

¹⁶² Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 29.

¹⁶³ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Указ. соч.

¹⁶⁴ Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Указ. соч.

¹⁶⁵ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Указ. соч.

Сторонники данных научных позиций установили, что "романо-германская правовая модель противодействия коррупции содержит образцы рационального нормативного правового обеспечения противодействия коррупции. Основой для противодействия коррупции в этих странах выступает правовое регулирование публичной службы. Уголовная ответственность за коррупционные правонарушения ограничена как по составам преступлений (в основном взяточничество), так и по строгости наказания. Главной мерой наказания за коррупционное действие является запрет на работу в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба"¹⁶⁶. Анализ антикоррупционной деятельности, антикоррупционного законодательства РФ позволяет в целом согласиться с этим.

Англосаксонская правовая модель построена на эффективной правоприменительной деятельности по борьбе с коррупцией. Прежде всего внимание уделяется проблемам борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти и лоббированию¹⁶⁷.

Вопросы противодействия коррупции и борьбы с ней выносятся на повестку дня специализированных научных и методических мероприятий, проводимых с участием научных и практических работников.

На первом Евразийском антикоррупционном форуме, состоявшемся 30-31 мая 2012 г. и собравшем представителей российских и иностранных органов власти, организаций, научных и образовательных учреждений, были рассмотрены вопросы, касающиеся правовых инноваций, используемых в деятельности по противодействию коррупции, а также была "принята Декларация, в которой содержались предложения в части совершенствования законодательства и правоприменительной практики в области противодействия коррупции, в том числе посредством развития их научных и научно-методических основ"¹⁶⁸.

На заседании круглого стола на тему "Научное обеспечение Национального плана противодействия коррупции", проведенного в рамках работы Междисциплинарного совета, координирующего научное и учебно-методическое обеспечение противодействия коррупции, 19 мая 2014 г. Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ поручено на основе законодательства РФ и практики его применения провести научные междисциплинарные исследования.

¹⁶⁶ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Указ. соч.

¹⁶⁷ Так же.

¹⁶⁸ Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143.

По мнению Т.Я. Хабриевой, достижение высокого уровня эффективности правотворческих решений возможно благодаря ориентации исследовательского потенциала на изучение практики применения законодательства в антикоррупционной сфере. Национальный план противодействия коррупции содержит направления, которые ориентируют на решение теоретических и практических проблем, в том числе определенных особенностями правовой системы РФ¹⁶⁹.

Все вышеизложенное позволяет согласиться с М.С. Бадрутдиновым и С.Ф. Рахимовым в том, что "в целом вопросами антикоррупционной деятельности в настоящее время занимаются не только государственные органы и правоохранительные структуры, но и представители научного сообщества"¹⁷⁰.

Продолжая исследование противодействия коррупции, требуется отметить, что "оно является особым видом публичной политики - антикоррупционной политикой, которая реализуется в системе разноплановых и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни"¹⁷¹.

По общему мнению ученых и практических работников, антикоррупционная политика выступает "одним из приоритетных направлений российской политики"¹⁷², так как представляет собой важнейшую составляющую государственной и общественной жизни современной России¹⁷³.

Антикоррупционная политика представляет собой комплексное системообразующее явление, объединяющее совокупность сил и средств, направленных на предупреждение и противодействие коррупции, на устранение порождающих и стимулирующих коррупцию причин и условий в разных сферах жизни¹⁷⁴.

¹⁶⁹ Спектор Е.И., Севальнев В.В., Матулис С.Н. Запреты и ограничения в праве и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 158.

¹⁷⁰ Бадрутдинов М.С., Рахимов С.Ф. С. 60.

¹⁷¹ Трунцевский Ю.В. Указ. соч. С. 22.

¹⁷² Тишин А.П. Противодействие коррупции: Минтруд рекомендует // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 12. С. 52.

¹⁷³ Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Экспертиза коррупциогенности законодательства: проблемы и пути совершенствования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 7. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

¹⁷⁴ Новикова О.С. Сравнительный анализ законодательной базы по минимизации коррупции в Германии и России // Безопасность бизнеса. 2010. № 2. С. 22.

В юридической науке сформулированы и более развернутые дефиниции исследуемого явления. Так, например, Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и другие авторы исследований придерживаются мнения, что государственная антикоррупционная политика заключается в комплексной разработке и осуществлении разносторонних и последовательных правовых и неправовых - политических, организационно-технических, финансово-экономических - мер по устранению или минимизации причин и условий, порождающих коррупцию в разных сферах жизнедеятельности¹⁷⁵.

Обобщив все понятия, можно прийти к выводу, что основными элементами современной российской антикоррупционной политики являются антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, антикоррупционный правовой мониторинг, антикоррупционная пропаганда, антикоррупционное воспитание и обучение, правовые, экономические, организационные и политические средства противодействия коррупции и пр.

Исследователи антикоррупционной политики отмечают, что она "должна носить наступательный характер и быть направлена на активное вовлечение крупных масс населения в процесс противодействия коррупции через широкое развитие в России институтов гражданского общества, совершенствование механизмов общественного контроля, повышение уровня взаимодействия государства с институтами гражданского общества"¹⁷⁶, "использовать международные средства борьбы с этим явлением, подрывающим основы мирового правопорядка"¹⁷⁷, и "не должна замыкаться только на понятии коррупции и противодействии ей... в границах отдельно взятого государства"¹⁷⁸.

Подводя итоги исследования антикоррупционной деятельности, можно согласиться с тем, что "государственная политика по противодействию коррупции реализуется в большом количестве нормативных правовых актов разного уровня, регламентирующих соответствующие отношения в различных сферах общественной жизни"¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие.

¹⁷⁶ Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Указ. соч. С. 37.

¹⁷⁷ Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие.

¹⁷⁸ Сорокин К.Г. Указ. соч. С. 29.

¹⁷⁹ Зайков Д.Е. Противодействие коррупции: несовершенство правового регулирования и правоприменительной практики // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 2 // ЭПС "Система ГАРАНТ".

Общим выводом можно назвать высказывание В.Н. Косарева, Л.В. Косаревой и И.В. Макогон о том, что "для эффективного противодействия коррупции надо знать механизм ее детерминации. Механизм детерминации коррупции - это сложная система причинно обусловленных связей государства и общества... уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие... решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям"¹⁸⁰.

2.4. Организационные основы противодействия коррупции

Законом о противодействии коррупции четко определены организационные основы противодействия коррупции и полномочия субъектов, организующих борьбу с ней.

1. Президент Российской Федерации:

1) определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;

2) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

В качестве иллюстрации организационной деятельности Президента РФ можно назвать Указ от 2 апреля 2013 г. № 309 (ред. от 9 октября 2017 г.) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" (вместе с "Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции")»).

2. Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

¹⁸⁰ Косарев В.Н. Косарева Л.В., Макогон И.В. Некоторые особенности механизма детерминации коррупции // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф., Хабаровск, 19 апр. 2013 г. / под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова. Хабаровск, 2013. Доступ из справ.-правовой системы "ГАРАНТ".

3. Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых по противодействию коррупции оно осуществляет.

В качестве примера можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 г. № 29 "Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации".

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений, запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

5. В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц (далее - органы по координации деятельности в области противодействия коррупции). Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правитель-

ства Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, а также могут издаваться совместные акты федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

6. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов Федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

7. Счетная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации".

Закон выделяет следующие основные направления государственной политики по противодействию коррупции:

- 1) профилактика коррупции;
- 2) повышение эффективности деятельности государственных органов по противодействию коррупции;
- 3) запрет 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;
- 4) представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- 5) представление сведений о расходах;
- 6) обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- 7) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

8) ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора;

9) ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности;

10) ограничения и обязанности, налагаемые на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

11) обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов;

12) ограничения, запреты и обязанности, налагаемые на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

13) установление иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения;

14) увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия;

15) обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции;

16) осуществление проверок уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации;

17) ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения;

18) ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения;

19) ведение реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

Рассмотрим перечисленные выше меры подробнее в рамках действующего законодательства.

Профилактике коррупции способствуют:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; 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 либо для применения в его отношении иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений или за представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также за представление 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.

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) 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;

3) 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;

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

5) введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

6) 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;

7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

14) 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;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) 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, с международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) 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;

21) 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", 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:

1) лицам, замещающим (занимающим):

а) государственные должности Российской Федерации;

б) должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;

в) должности членов совета директоров Центрального банка Российской Федерации;

г) государственные должности субъектов Российской Федерации;

д) должности федеральной государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или Генеральным прокурором Российской Федерации;

е) должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти;

ж) должности в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

з) должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций;

и) должности федеральной государственной службы; должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации; должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов; отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым предусматривает участие в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и которые включены в перечни, установленные соответственно нормативными правовыми актами федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов;

2) 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;

- 3) супругам и несовершеннолетним детям вышеперечисленных лиц;
- 4) иным лицам в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Понятие "иностранные финансовые инструменты" используется в значении, определенном 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".

Запрет открывать и иметь счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не распространяется на вышеперечисленных лиц, замещающих (занимающих) государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы в находящихся за пределами территории Российской Федерации в официальных представительствах Российской Федерации, в официальных представительствах федеральных органов исполнительной власти, должности в представительствах государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и организаций, созданных для обеспечения деятельности федеральных государственных органов, а также на супруг (супругов) и несовершеннолетних детей этих лиц.

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):

- 1) граждане, претендующие на замещение должностей государственной службы;

- 1.1) граждане, претендующие на замещение должностей членов совета директоров Центрального банка Российской Федерации, должностей в Центральном банке Российской Федерации, включенных в перечень, утвержденный советом директоров Центрального банка Российской Федерации;

- 1.2) граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- 2) граждане, претендующие на замещение должностей, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фон-

де социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;

3) граждане, претендующие на замещение отдельных должностей, включенных в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

3.1) граждане, претендующие на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений;

3.2) лица, замещающие должности государственной службы, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) лица, замещающие должности, указанные в приведенных выше п. 1.1 - 3.1.

Граждане, поступающие на обучение в образовательные организации высшего образования, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Граждане, призываемые на военную службу, не представляют сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей.

Порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера устанавливается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера относятся к информации ограниченного доступа. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые гражданином, в случае непоступления данного гражданина на государственную или муниципальную службу, на работу в Центральный банк Российской Федерации, государственную корпорацию, публично-правовую компанию, Пенсион-

ный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, иную организацию, создаваемую Российской Федерацией на основании федерального закона, на работу в организацию, создаваемую для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения или на обучение в образовательную организацию высшего образования, находящуюся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, в дальнейшем не могут быть использованы и подлежат уничтожению. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, отнесенные федеральным законом к сведениям, составляющим государственную тайну, подлежат защите в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне.

Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицом для установления либо определения его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц.

Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданином, служащим или работником, либо в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые лицами, замещающими должности, указанные в п. 1.1 - 3.2 ч. 1 ст. 8 Закона о противодействии коррупции, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций, публично-правовых компаний, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, и предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом норма-

тивными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, за исключением сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений, и лицами, замещающими данные должности, осуществляется по решению представителя нанимателя (руководителя) или лица, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем), в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, самостоятельно или путем направления запроса в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-разыскной деятельности, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера граждан или лиц, супруг (супругов) и несовершеннолетних детей указанных граждан или лиц.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений, и лицами, замещающими данные должности, осуществляется по решению учредителя или лица, которому такие полномочия предоставлены учредителем, в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Полномочия по направлению запросов в органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации в целях проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указанных лиц определяются Президентом Российской Федерации.

8. Непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу, на работу в Центральный банк Российской Федерации, государственную корпорацию, публично-правовую компанию, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, в иную организацию, создаваемую Российской Федерацией на основании федерального закона, на работу в организацию, создаваемую для выполнения задач,

поставленных перед федеральными государственными органами, на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения представителю нанимателя (работодателю) сведений 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 либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу, на работу в Центральный банк Российской Федерации, государственную корпорацию, публично-правовую компанию, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, иную организацию, создаваемую Российской Федерацией на основании федерального закона, на работу в организацию, создаваемую для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения.

Невыполнение гражданином обязанности по предоставлению сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера является правонарушением, влекущим за собой освобождение данного лица от замещаемой должности, увольнение его с государственной или муниципальной службы, с работы в Центральном банке Российской Федерации, государственной корпорации, публично-правовой компании, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона, увольнение с работы в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, а также в государственном (муниципальном) учреждении.

Лица, замещающие (занимающие) должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации или нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, обязаны представлять сведения 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", иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.

Контроль за соответствием расходов лиц, указанных в ч. 1 ст. 8.1 Закона о противодействии коррупции, а также расходов их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей общему доходу лиц, указанных в ч. 1 ст. 8.1 Закона о противодействии коррупции, и их супруг (супругов) за три последних года, предшествующих совершению сделки, осуществляется в порядке, предусмотренном указанным законом о противодействии коррупции и Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации.

Непредставление сведений вышеуказанными лицами, представление ими неполных или недостоверных сведений о своих расходах, непредставление сведений 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 за собой освобождение от замещаемой (занимаемой) должности, увольнение в установленном порядке с государственной или муниципальной службы, из Центрального банка Российской Федерации, с работы в государственной корпорации, публично-правовой компании, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федерального закона, с работы в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Сведения об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), представленные в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", размещаются в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций, публично-правовых компаний, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Рос-

сийской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, и предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, с соблюдением установленных законодательством Российской Федерации требований о защите персональных данных.

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 должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности об уведомлении о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем).

Глава 3. КОРРУПЦИОННОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

3.1. Юридическая ответственность и ее принципы

Институт юридической ответственности в теоретико-правовой науке занимает одно из ведущих мест, поскольку выступает важнейшим звеном в системе упорядочения отношений в обществе и государстве. Вопросы юридической ответственности являются наиболее дискуссионными в современной правовой науке. Юридическая ответственность исследуется как теорией государства и права, так и отраслевыми юридическими науками. На сегодня единого легального определения понятия юридической ответственности не существует. Мнения ученых разделились. Вплоть до середины прошлого столетия юридическая ответственность отождествлялась с карой за совершенное правонарушение. В отечественном правоведении и в законодательстве понятие "ответственность" долгое время использовалось для обозначения последствий правонарушения, которые состояли в применении санкции нарушенной нормы права. В таком смысле ответственность исследуется в общей теории права и в ряде отраслевых наук. Так же это понятие обычно используется в законодательстве и в практике применения к правонарушителям мер, предусмотренных санкциями правовых норм (уголовная, административная, дисциплинарная, имущественная ответственность)¹⁸¹. Проблема сущности юридической ответственности до сих пор остается дискуссионной. Данному вопросу посвящены исследования О.С. Иоффе¹⁸², О.Э. Лейста¹⁸³, С.Н. Братуся¹⁸⁴, Н.С. Малейна¹⁸⁵, П.Е. Недбайло¹⁸⁶ и других ученых. Но и сегодня в оте-

¹⁸¹ Лейст О.Э. Понятие ответственности в теории права // Вестник Московского Университета. Серия 11, Право 1994. № 1. С. 34.

¹⁸² Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Ленинград, 1955.

¹⁸³ Лейст О.Э. Теоретические проблемы санкций и ответственности по советскому праву : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1978.

¹⁸⁴ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: Очерки теории. Москва, 1976.

¹⁸⁵ Малейн Н.С. Возмещение вреда, причиненного личности. Москва, 1965.

¹⁸⁶ Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959.

чественном правоведении отсутствует единое понятие "юридическая ответственность". Все мнения ученых можно разделить на две группы: узкое понимание юридической ответственности и широкое ее понимание, т.е. теория "негативной" и "позитивной" ответственности.

Представители первой группы (М.Д. Шаргородский, О.С. Иоффе, Л.С. Явич и др.) связывают юридическую ответственность с противоправным поведением, правонарушением, которое должно влечь за собой государственное принуждение, наказание. Правомерные действия субъектов в рассматриваемом случае в понятие юридической ответственности не входят.

Представители второй группы (М.С. Строгович, Р.И. Косолапов, В.С. Марков, Н.И. Матузов, П.Е. Недбайло и др.), рассматривая юридическую ответственность в более широком плане, определяют ее не только реакцией государства на совершенное правонарушение, но и как явление позитивное, предполагающее сознательное, ответственное отношение субъектов к своим поступкам, т.е. это основа их поведения, исключая нарушение правовых предписаний. Мнение о том, что юридическая ответственность - это правовая реакция государства на правонарушение, мера государственного принуждения, является наиболее распространенным. Согласно данной позиции ответственность выражается в осуждении правонарушения, в установлении для правонарушителя определенных отрицательных лишений личного или имущественного характера¹⁸⁷.

В литературе подчеркивается, что необходимо отличать юридическую обязанность как необходимость отвечать за совершенное правонарушение от обычной правовой обязанности. Таковыми отличиями, по мнению М.С. Богдановой, являются: "обусловленность юридической ответственности несоблюдением (нарушением) прямых обязанностей или злоупотребление правом; связь юридической ответственности с государственным или общественным осуждением правонарушителя; выражение юридической ответственности в санкциях правовых норм; активный и пассивный характер реализации юридической ответственности (совершение правонарушителем активных действий, связанных для него с лишением материального и морального характера - возмещение причиненного ущерба, официальное опровержение порочащих другое лицо слухов); ограничение его в действиях или утрата им определенных благ, лишение свободы,

¹⁸⁷ Богданова М.С. Юридическая ответственность: основание, виды, субъекты. Москва, 1998. С. 14-15.

понижение в должности; пребывание в юридическом состоянии государственного или общественного осуждения - выговор, судимость; соединение в юридической ответственности конкретного лица объективной (внешней по отношению к субъекту права необходимости отвечать) и субъективной (внутреннего, психологического отношения правонарушителя к предусмотренной правом и правоприменительным актом санкции) как условие выполнения правоохранительной, карательной и воспитательной функции"¹⁸⁸.

Р.И. Косолапов и В.С. Марков, подвергая критике традиционное понимание юридической ответственности как последствия противоправного поведения, утверждали, что появление новых общественных отношений при социализме выдвигает на передний план позитивное содержание ответственности, и ставили проблему исследования ее именно в данном аспекте. В.М. Горшенев определяет юридическую ответственность как важный компонент статуса личности и как признаваемую государством "способность лица (гражданина, учреждения, органа государства, должностного лица и т.д.) отдавать отчет в своем противоправном деянии и претерпевать на себе меры государственного воздействия в форме лишения благ, непосредственно ему принадлежащих"¹⁸⁹. По мнению исследователя, "следует иметь в виду две стороны, или стадии ответственности: первая - это ответственность как общая предпосылка, или статутная ответственность; вторая, наступающая при наличии конкретного правонарушения - субъективная ответственность"¹⁹⁰.

Как указывается в научной литературе, при понимании юридической ответственности следует исходить из следующих аспектов: "1) как и любое социальное явление, юридическая ответственность характеризуется многогранностью и многосторонностью, поэтому ее нельзя понимать категорически однозначно; 2) необходимо разделять ответственность в позитивном и негативном аспекте, но при этом иметь в виду, что оба аспекта являются частями одного целого социального явления - юридической ответственности; 3) юридическая ответственность носит не только охранительный характер, но и регулятивный: она основана на действующих правовых нормах, содержащих в себе требование не нарушать правовые предписания, которые воздействуют на сознание индивидов и формируют у них ответственное отношение к праву, обществу, государству; регу-

¹⁸⁸ Богданова М.С. Указ. соч. С. 17.

¹⁸⁹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва, 1972. С.104.

¹⁹⁰ Там же.

лирующая роль юридической ответственности находит практическое выражение в правомерном поведении; 4) юридическая ответственность приобретает охранительную роль при нарушении правовых предписаний, то есть совершения безответственных поступков-правонарушений; 5) наряду с традиционным восприятием юридической ответственности как обязательно государственного принуждения, законодательство (в частности, гражданское и международное частное) предусматривает ответственность за невиновное причинение вреда. Ответственность без вины - долг и обязанность причинителя вреда возместить ущерб"¹⁹¹.

Для достижения целей юридической ответственности и реализации ее функций служат принципы юридической ответственности, представляющие собой комплекс идей-принципов, которые непосредственно взаимосвязаны между собой. Именно при помощи этого единства обеспечивается целостность правового института ответственности, охраняется его сущность и гарантируется функционирование в общественной жизни"¹⁹².

Следует отметить, что в научной среде нет единого мнения о системе основополагающих идей-принципов юридической ответственности. Некоторыми учеными среди принципов юридической ответственности называются идеи, характеризующие право в целом и лежащие в основании всех институтов права, в том числе и юридической ответственности: справедливость, равенство, гуманизм.

По мнению А.А. Иванова, "юридическая ответственность, является межотраслевым институтом права, в равной степени имеет отношение к гражданскому, уголовному, административному, конституционному праву и т.д. Следовательно, система принципов юридической ответственности должна выражать надотраслевой подход и состоять из таких основных идей - принципов, которые составляли бы ее сущность во всех отраслях права, где имеется институт юридической ответственности. Принципы юридической ответственности - это основополагающие идеи, выражающие сущность, природу и назначение институтов ответственности"¹⁹³.

¹⁹¹ Ступницкая Ю.А. Сущность и принципы юридической ответственности // Бизнес в законе. 2006. №3-4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-i-printsipy-yuridicheskoy-otvetstvennosti>.

¹⁹² Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. Москва, 2000. С. 52.

¹⁹³ Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. 2003. № 6. С. 68.

В.В. Лазарев и С.В. Липень выделяют следующие признаки юридической ответственности: "Юридическая ответственность является одним из средств борьбы с правонарушениями, обеспечения правомерного поведения; юридическая ответственность тесно связана с государственным принуждением; юридическая ответственность возникает только на основе норм права; совершение правонарушения и последующая реализация юридической ответственности связаны с государственным и общественным осуждением"¹⁹⁴.

В число непосредственных принципов юридической ответственности А.А. Иванов включает законность, неотвратимость, индивидуализацию.

С точки зрения М.Н. Марченко, к принципам юридической ответственности относятся законность, обоснованность, справедливость, неотвратимость, целесообразность и недопустимость повторной или двойной ответственности за совершение одного и того же правонарушения¹⁹⁵.

Одна из основных проблем в данном случае заключается в том, что некоторые принципы юридической ответственности прямо закреплены в Конституции РФ, законах РФ и других общих и специальных нормативных актах (гл. 1 УК РФ, гл. 2 УПК РФ, ст. 8 УИК РФ, гл. 1 КоАП РФ, ст. 3 ФЗ "О противодействии коррупции" и т.д.), а другие принципы выводятся на основе научного и практического толкования нормативных положений (принцип индивидуализма ответственности). Следовательно, можно сказать, что система принципов юридической ответственности - понятие, сложившееся не в законодательстве, а в теории права.

Теперь рассмотрим конкретные принципы юридической ответственности более подробно. Законность, будучи принципом деятельности государственных учреждений и их должностных лиц, призвана обеспечить безопасность личности и оградить социум от общественно опасных проявлений. Этим обуславливается роль законности в процессе возникновения и осуществления института юридической ответственности. В научной среде сложилась точка зрения на законность как на явление, выступающее в трех качествах: как принцип, метод и режим соответствия поведения (деятельности) участников

¹⁹⁴ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права : учеб. для вузов. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 2000. С. 405-407.

¹⁹⁵ Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2014. С. 633.

общественных отношений и его результата нормам права, выраженным в законах, основанных на них подзаконных нормативных актах и других источниках права¹⁹⁶.

Принцип законности рассматривается в качестве основного принципа юридической ответственности, который в силу своей особой роли не входит в систему принципов, а по мнению П.П. Осипова, "законность является правовой оболочкой, которая характеризует всю систему принципов существования юридической ответственности со стороны ее формы"¹⁹⁷.

Вместе с тем, как правильно отмечается в литературе, законность ответственности не исчерпывается только установлением ее оснований. Законность пронизывает не только основания юридической ответственности, но и весь процесс ее осуществления. При этом принцип законности, переводя требования общественно-политических и общеправовых принципов справедливости, равенства, гуманизма, демократизма и других в плоскость осуществления юридической ответственности, является инструментом и одновременно гарантом реализации их требований в данной области общественных отношений.

Законность - это основа юридической ответственности не только с позиции внешних форм ее осуществления, но и внутреннее содержание данного института, его сущность, и в этом законность и индивидуализация (как принципы юридической ответственности) едины¹⁹⁸.

Принцип законности как требование строгого и неуклонного соблюдения и реализации всеми государственными учреждениями и их должностными лицами законов является необходимым признаком, основой всей сферы деятельности и правоохранительных органов.

Трактуемая как неизбежность чего-либо, неотвратимость правовой ответственности в специальной литературе понимается, с одной стороны, как неотвратимость установления в процессе сознательной целенаправленной деятельности государственного органа не только самого факта правонарушения и лица, его совершившего, но и обстоятельств, сопутствующих деянию и влияющих на содержание и объем прав и ответственность правонарушителя, неотвратимость исполнения меры от-

¹⁹⁶ Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1993. С.10.

¹⁹⁷ Осипов П.П. Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Ленинград, 1976. С. 74.

¹⁹⁸ Иванов А.А. Указ. соч. С. 68.

ветственности. С другой стороны, неотвратимость правовой ответственности связана с обеспечением государством прав и законных интересов лиц, вовлеченных в правоотношения ответственности. Вступая в действие в момент совершения правонарушения, принцип неотвратимости юридической ответственности реализуется в процессе ее осуществления, представляя собой, как и принципы законности и индивидуализации, неотъемлемое свойство правовой ответственности.

Институт юридической ответственности направлен на восстановление гармонии общественных отношений, социальной справедливости.

Н.С. Малеин, отмечая роль предупреждающего значения принципов неотвратимости и индивидуализации юридической ответственности, в частности замечал: "Самая строгая кара не в состоянии столь строго удержать от совершения правонарушения, как сознание немедленно подвергнуться общественному осуждению"¹⁹⁹. Индивидуализация юридической ответственности - это требование строгого и точного учета характера и степени общественной опасности совершенного правонарушения, особенностей личности виновного и обстоятельств, которые смягчают или отягчают ответственность. В большинстве случаев ученые рассматривают вышеуказанный принцип в качестве базового.

Принцип индивидуализации юридической ответственности выражается в том, что при определении ее мер и форм принимаются во внимание специфика и тяжесть совершенного правонарушения, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание. С полной уверенностью можно сказать, что именно индивидуализация юридической ответственности является своеобразным стержнем, обеспечивающим принятие справедливого решения в отношении виновного. Следует согласиться с М.Н. Малеиным, что "если ответственность индивидуализирована, то тем самым она и персонифицирована, и гуманна, и справедлива"²⁰⁰.

Принцип вины, возможно, самый неоднозначный принцип юридической ответственности. В правовой науке под виной принято понимать внутреннее отношение дееспособного лица к своему неправомерному поведению и его результатам²⁰¹. Лицо действует виновно,

¹⁹⁹ Малеин Н.С. Неотвратимость и индивидуализация ответственности // Советское государство и право. 1982. № 11. С. 51.

²⁰⁰ Так же. С. 52.

²⁰¹ Идрисов Х.В. О проблемных моментах формулирования ответственности в советской цивилистике // Гуманитарные и юридические исследования. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-problemnyh-momentah-formulirovaniya-otvetstvennosti-v-sovetskoy-tsivilistike>.

когда из реально возможных вариантов поведения избирает именно противоправный, учитывая или игнорируя его негативные последствия.

Обоснованность ответственности в большей степени раскрывает ее процессуальную, процедурную сторону и предполагает выяснение всех существенных обстоятельств дела, прежде чем будет вынесено легальное решение государственного органа²⁰².

Таким образом, вопросы понятия, сущности и принципов юридической ответственности являются дискуссионными в научной литературе и определяются совершенно по-разному. Объясняется это прежде всего тем, что любое явление может получать различную характеристику в зависимости от того, в каком отношении оно рассматривается. Не составляет исключения и юридическая ответственность, которая проявляет свои различные свойства, если анализировать ее с разных сторон.

На наш взгляд, наиболее точно юридическая ответственность может быть определена как конкретный вид и мера государственно-правового принуждения, которое применяется в соответствии с санкциями правовых норм в публичной форме компетентными государственными органами в отношении лица, совершившего правонарушение, и которое выражается в общественном порицании виновного и в претерпевании им за содеянное определенных лишений личного, имущественного, организационного или иного характера.

В заключение необходимо отметить, что исследование института юридической ответственности, рассмотрение принципов юридической ответственности имеют большое значение в сфере привлечения правонарушителей к различным видам юридической ответственности. На наш взгляд, основными принципами юридической ответственности, выступающими основополагающими идеями при определении оснований юридической ответственности и реализации процедуры привлечения правонарушителей к юридической ответственности, являются законность, справедливость, неотвратимость, своевременность, целесообразность, обоснованность и гуманизм. По нашему мнению, в процессе привлечения правонарушителей к юридической ответственности, бесспорно, следует уделять должное внимание каждому из выше обозначенных принципов, поскольку игнорирование хотя бы одного из них не позволит в полной мере достичь целей юридической ответственности и реализовать ее функции.

²⁰² Иванов А.А. О системе принципов юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2009. № 5. С. 37-40.

3.2. Основание и стадии юридической ответственности

Теперь остановимся на вопросе, что же является основанием юридической ответственности. В теории права выделяют два основания юридической ответственности: юридическое (предписания нормы права, предусматривающей тот или иной вид юридической ответственности) и фактическое (совершение правонарушения)²⁰³. Во втором случае основание для привлечения к юридической ответственности - правонарушение, причем только при наличии полного его состава.

Юридическая ответственность - специфическое правоотношение между правонарушителем и государством. Содержанием этого правоотношения является право государства назначить и реализовать в отношении правонарушителя наказание, закрепленное в санкции соответствующей правовой нормы, а также обязанность правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия за содеянное. Некоторые ученые разделяют общие и конкретные правоотношения ответственности. Под общим правоотношением ответственности понимается отношение, содержащее право государства требовать подчинения и обязанность граждан и организаций исполнять данное требование. Нарушение этого требования влечет за собой возникновение нового правоотношения - конкретного правоотношения ответственности. Юридическим фактом как основанием возникновения общего правоотношения ответственности является гражданство или проживание на территории страны, основанием конкретного правоотношения ответственности выступает конкретное правонарушение²⁰⁴.

Указанные признаки юридической ответственности являются обязательными: отсутствие хотя бы одного из них свидетельствует об отсутствии юридической ответственности и позволяет отграничивать ее от других правовых и неправовых категорий.

Юридическая ответственность как вид государственного принуждения характеризуется тем, что таким способом приводится в действие санкция нарушенной нормы права. Негативные последствия нарушения нормы права не возникают сами собой, автоматически. Перевод санкции из сферы долженствования в сферу практической деятельности осуществляется государственными органами путем применения

²⁰³ Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. Москва, 2007. С. 370.

²⁰⁴ Базылев Б.Т. Юридическая ответственность: теоретические вопросы : учеб. пособие. Красноярск, 1985. С. 73.

к правонарушителю одной из мер, предусмотренных санкцией нарушенной нормы. Государство предписывает правонарушителю действовать определенным образом и принуждает его исполнить предписанное реально. Воля и желание правонарушителя в данном случае не имеют никакого значения. В случае отказа правонарушителя добровольно исполнить предписанное требуемое поведение будет обеспечено соответствующими государственными органами.

Исходя из сущности ответственности, рассмотренной нами ранее, отметим, что фактическим основанием ее применения является только состав правонарушения, предусмотренный нормой права. Сама мера ответственности, будучи юридическим последствием правонарушения, указывается в санкциях правовых норм. Однако понятия "санкция" и "меры ответственности" не тождественны.

Термин "санкция" в законодательстве, правовой науке и юридической практике определяется как утверждение высшей инстанцией какого-либо акта, придающее ему силу закона и указывающее на неблагоприятные последствия, возникшие в результате нарушения диспозиции правовой нормы²⁰⁵. Санкции в зависимости от характера неблагоприятных последствий могут быть классифицированы на штрафные (карательные) и праввосстановительные. Праввосстановительные санкции предусматривают отмену или изменение акта, противоречащего закону, и иные меры, направленные на восстановление отношений, нарушенных вследствие правонарушения. Штрафные (карательные) санкции, воздействуя на имущественные или личные интересы граждан либо юридических лиц, имеют своей целью общее и специальное предупреждение.

Теперь исследуем стадии юридической ответственности. Их три: возникновение, конкретизация и реализация юридической ответственности²⁰⁶. Под стадией ответственности следует понимать соотношение определенного объема прав, свобод и обязанностей (специальный правовой статус) правонарушителя с этапами познания данного правонарушения управомоченными на то государственными органами и должностными лицами²⁰⁷.

²⁰⁵ Нормы права // Общая теория права : курс лекций : учеб. пособие / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 2003. С. 300.

²⁰⁶ Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности : учеб. пособие. Москва, 1998. С.162.

²⁰⁷ Штода И.С. Юридическая ответственность, ее признаки и стадии // Бизнес в законе. 2011. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-otvetstvennost-ee-priznaki-i-stadii>.

Правонарушение и юридическая ответственность взаимосвязаны друг с другом и могут быть рассмотрены как причина (правонарушение) и следствие (юридическая ответственность). Обнаружение причинно-следственной связи приводит нас к выводу о том, что правонарушение является единственным необходимым (правонарушение как факт объективной действительности) и достаточным (состав правонарушения) основанием юридической ответственности. Первая стадия - возникновение юридической ответственности. Эту стадию занимает момент совершения правонарушения, а ее содержание составляют возникшее у государства право на применение мер юридической ответственности за совершенное противоправное деяние и обязанность правонарушителя понести ответственность.

Вторая стадия - стадия конкретизации юридической ответственности. На этой стадии происходит процесс уточнения вида и меры юридической ответственности на протяжении познания правонарушения управомоченными на то государственными органами и должностными лицами. Конкретизация ответственности начинается с момента обнаружения противоправного деяния управомоченными на то государственными органами и должностными лицами и заканчивается с момента вступления в законную силу решения по делу о правонарушении, содержащего конкретную меру юридической ответственности. Данная стадия характеризуется наличием процессуального статуса правонарушителя и происходящими в нем изменениями. Процессуальный статус правонарушителя является одним из средств объективного разбирательства по делу о правонарушении и служит способом познания его материального правового статуса.

Развитие правоотношения ответственности с момента обнаружения юридической ответственности облекается в процессуальную форму. Выявление правоотношения ответственности лежит в сфере соотношения материального и процессуального в праве. Юрисдикционный процесс как разновидность юридического процесса всецело направлен на выявление и реализацию материального охранительного правоотношения ответственности. Реализация материальной нормы юридической ответственности не нуждается в четкой процессуальной регламентации, но зависит от нее.

Третья стадия - реализация ответственности, начинающаяся с момента вступления в законную силу правоприменительного акта, признающего совершенное деяние правонарушением и устанавливающего вид и меру юридической ответственности. По общему прави-

лу, эта стадия заканчивается тогда, когда назначенное наказание будет реализовано. Реализация юридической ответственности означает исполнение правовых предписаний, образующих специальный правовой статус правонарушителя, состоящий из дополнительных (специальных) прав и обязанностей, направленных на конкретизацию и ограничение общего правового статуса субъекта права.

Развитие юридической ответственности может прекратиться на любой ее стадии в связи с применением юридических норм, образующих институт освобождения от юридической ответственности. Освобождением от ответственности следует считать устранение неблагоприятных правовых последствий для лица, совершившего правонарушение.

Итак, можно выделить два основания юридической ответственности:

- юридическое основание - предписания нормы права, предусматривающей тот или иной вид юридической ответственности;
- фактическое основание - совершение правонарушения.

Фактическим основанием применения юридической ответственности является только состав правонарушения, предусмотренный нормой права. Сама мера ответственности, будучи юридическим последствием правонарушения, указывается в санкциях правовых норм.

Действие российского законодательства направлено на обеспечение охраны общественного строя, его политической и экономической системы, собственности, личности, прав и свобод граждан, в целом правопорядка от различного рода противоправных нарушений. И это регулируется юридической ответственностью.

3.3. Коррупционное правонарушение: понятие, состав, классификация

В действующем российском законодательстве отсутствует дефиниция коррупционного правонарушения, а кроме того, не выработан и единый подход к определению его квалифицирующих принципов.

Понятие "правонарушение" относится к ключевым в теории права. В учебной и научной литературе можно встретить достаточно большое количество определений понятия "правонарушение". Например, А.В. Мелехин указывает: "Под правонарушением принято понимать виновное, противоправное деяние вменяемого лица, причиняющего вред другим лицам и обществу, влекущее юридическую ответ-

ственность"²⁰⁸. В.В. Оксамытний считает, что "правонарушение - это общественно опасное, вредоносное, виновное, противоправное деяние деликтоспособного лица, несущего за свое поведение юридическую ответственность"²⁰⁹. А.В. Поляков формулирует понятие правонарушения, основываясь на его признаках, и указывает: "Правонарушение можно определить как общественно опасное противоправное виновное деяние (действие или бездействие) деликтоспособного лица, влекущее за собой правовую ответственность"²¹⁰. М.Н. Марченко говорит о существовании большого количества определений правонарушения, уточняя, что "в обобщенном виде они сводятся к тому, что правонарушение представляет собой виновное, противоправное, наносящее вред обществу деяние праводеееспособного лица или лиц, влекущее за собой юридическую ответственность"²¹¹. С.А. Комаровым также указывается на отсутствие единого определения понятия "правонарушение" и уточняется, что различия между определениями не существенны"²¹². Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова понимают под правонарушением "виновное противоправное деяние, совершенное дееспособным человеком (гражданином, иностранцем, должностным лицом) либо коллективом людей (организацией, органом государства и т.п.) и причинившее вред другим субъектам права"²¹³. Авторы учебника "Общая теория права и государства" определяют противоправное деяние (правонарушение) как "общественно вредное (или общественно опасное) противоправное и виновное деяние деликтоспособного субъекта, влекущее юридическую ответственность"²¹⁴. Анало-

²⁰⁸ Мелехин А.В. Теория государства и права. Москва, 2009. С. 328.

²⁰⁹ Оксамытний В.В. Общая теория государства и права : учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению "Юриспруденция". Москва, 2012. 511 с. URL: <http://study.garant.ru/#/document/57601184:0>.

²¹⁰ Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 2016. 832 с. URL: <http://study.garant.ru/#/document/57315323:0>.

²¹¹ Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2016. 640 с. URL: <http://study.garant.ru/#/document/57314932/-paragraph/3698:0>.

²¹² Комаров С.А. Общая теория государства и права : учеб. для бакалавриата и магистратуры. Москва, 2018. С. 428.

²¹³ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права : учеб. для бакалавров. Москва, 2016. 576 с. URL: <http://study.garant.ru/#/document/57318760/paragraph/2406:0>.

²¹⁴ Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2001. С.157.

гичное понятие правонарушению дают А.В. Поляков²¹⁵, Р.А. Ромашов²¹⁶. Т.Н. Радько формулирует самое простое определение правонарушения: "Правонарушение - это нарушение права, несоблюдение установленного и охраняемого государством правила поведения"²¹⁷. М.В. Антонов говорит о правонарушении как о поведении, нарушающим правовую норму²¹⁸.

Несмотря на разнообразие формулируемых определений понятия "правонарушение", выделяют ряд присущих признаков, которые позволяют отделять правонарушения от иных видов противоправных деяний. Таковыми признаками являются: общественная опасность (общественная вредность), противоправность, выраженность в форме действия или бездействия, виновность, предусмотренность за совершение противоправного деяния юридической ответственности.

Состав любого из видов правонарушений включает в себя четыре элемента: объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону. Состав правонарушения как правовая конструкция необходим для правильной квалификации противоправных деяний.

Рассмотрим состав коррупционного правонарушения, начав с его объекта. В теории права под объектом правонарушения принято понимать социальную ценность и те общественные отношения, которым наносится вред или возникает угроза его причинения. В объект коррупционного правонарушения включают: порядок государственного управления и местного самоуправления, управления в коммерческих и иных организациях, порядок реализации любого публичного действия, публичной услуги, в том числе, когда они осуществляются негосударственными или муниципальными органами (оказание медицинской помощи, нотариальные действия, участие в голосовании, организация публичных мероприятий и т.д.). Следует согласиться с мнением Т.Л. Козлова, указывающего на то, что "объектом коррупции могут являться практически все установленные и охраняемые законом общественные отношения. Причина такого положения в том, что там, где присутствует государственное регулирование (оказание

²¹⁵ Общая теория права...

²¹⁶ Ромашов Р.А. Теория государства и права : учеб. и практикум для академ. бакалавриата. Москва, 2018. С. 366.

²¹⁷ Радько Т.Н. Теория государства и права : учеб. для бакалавров. Москва, 2018. 568 с. URL: <https://studfiles.net/preview/6705162/page:85> (дата обращения: 01.05.2018).

²¹⁸ Антонов М.В. Теория государства и права : учеб. для академ. бакалавриата. Москва, 2018. С. 424.

государственных, даже шире - публичных услуг), возможно коррупционное поражение установленного порядка принятия решений за счет своекорыстных действий ответственных должностных лиц (государственные закупки, распоряжение государственным имуществом, лицензирование, регистрация, здравоохранение и т.д.)²¹⁹.

Объективная сторона правонарушения - это внешнее проявление конкретного общественно опасного поведения, осуществляемого в определенных условиях, месте, времени и причиняющего вред общественным отношениям. Что касается рассматриваемого нами коррупционного правонарушения, то объективная сторона его включает в себя не только злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, но и нарушение правил и процедур, специально предназначенных для предупреждения коррупционных преступлений, злоупотребление или иное несовместимое с общественным интересом использование публичного положения.

В соответствии со ст. 13 ФЗ "О противодействии коррупции" ответственность за совершение коррупционных правонарушений несут граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Исходя из определения коррупции, закрепленного в Федеральном законе "О противодействии коррупции" (ч.1, ст.1) субъектом коррупционного правонарушения является физическое лицо, использующее свое должностное положение. Именно такой подход в большей степени учитывает требования антикоррупционных конвенций²²⁰. Кроме того, в коррупционном правонарушении возможно присутствие субъекта, который не относится к категории должностных или иных публичных лиц, а, напротив, выступает потребителем публичных услуг, являясь, так сказать, "заказчиком" злоупотребления.

Рассмотрение субъективной стороны правонарушения всегда связано с понятием вины. Вина - психическое отношение лица к содеянному. Вина проявляется в двух формах: в форме умысла и в форме неосторожности. При этом умысел может быть как прямым, так и косвенным. Умысел определяется как прямой в том случае, когда правонарушитель осознает общественную опасность своего деяния, пред-

²¹⁹ Козлов Т.Л. О правовой природе и содержании коррупционного правонарушения // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1. С. 270.

²²⁰ Астанин В.В. О противодействии коррупции : науч.-практ. комментарий к Федер. закону от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ. Санкт-Петербург, 2009. С. 24.

видит возможное наступление его вредных последствий и желает их наступления. Косвенный умысел квалифицируется в том случае, когда правонарушитель осознает общественную опасность своего деяния, предвидит его вредные последствия и сознательно допускает их.

Неосторожность может выражаться также в двух формах: в легкомыслии и небрежности. Легкомыслие имеет место, когда лицо предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий, а небрежность - когда лицо не предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предвидеть эти последствия.

Субъективная сторона коррупционных преступлений проявляется в форме умысла. Правонарушитель осознает противоправность своих действий, их последствия и желает их наступления. Причем умыслом преступника охватывается получение выгод материального характера для себя или третьих лиц, а также осознание требуемых от него действий, которые могут носить законный или незаконный характер, однако в любом случае они идут вразрез с интересами общества и государства.

Имеет место и совершение коррупционных правонарушений в форме неосторожности. Например, незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего либо бывшего государственного служащего может быть осуществлено в связи с неинформированностью работодателя о законодательных ограничениях для бывших государственных служащих.

Кроме того, для коррупционных правонарушений определяющее значение имеет и такой элемент субъективной стороны, как мотив. В теории права мотив определяется как осознанное побуждение, которым руководствовалось лицо при совершении противоправного деяния, иначе говоря, это источник действия, его внутренняя движущая сила. В ст. 1 Закона "О противодействии коррупции" прямо указано на использование служебного положения "в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами"²²¹.

²²¹ О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ : [ред. от 03.08.2018] : [с изм. и доп., вступ. в силу с 03.09.2018]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Поскольку правонарушения достаточно многообразны, существует несколько оснований их классификации. Например, правонарушения разделяются на виды в зависимости от того, нормы какой отрасли права были нарушены. По аналогии с классификацией отраслей права правонарушения можно квалифицировать следующим образом: частные и публичные, материальные и процессуальные, основные и комплексные. Кроме того, все правонарушения можно подразделить на виды в зависимости от сферы нарушенного законодательства (нарушение градостроительного законодательства, налогового, антикоррупционного и т.д.), а в зависимости от вида юридической ответственности, предусмотренной за совершение правонарушения, различают основные и комплексные правоотношения. Исходя из этого коррупционные правонарушения следует определить как противоправные деяния, нарушающие нормы антикоррупционного законодательства, а в зависимости от вида юридической ответственности за совершенное правонарушение - как комплексные. В подтверждение этого можно привести ст. 13 Закона "О противодействии коррупции", согласно которой субъекты коррупционных правонарушений "несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации"²²².

Еще раз укажем на то, что в ныне действующем российском законодательстве определение понятия "коррупционное правонарушение" не закреплено. В среде ученых-правоведов и практикующих юристов единого мнения в данном вопросе нет, что приводит к невозможности установления четких пределов его правового регулирования. В результате все усилия по противодействию коррупции в большей степени прибрегают "лоскутный", а не системный характер²²³.

Так, Т.Л. Козлов предлагает определить коррупционное правонарушение как "употребление публичным лицом своего публичного положения в частных целях вопреки интересам общества для получения выгод материального и нематериального характера, а также нарушение правил, предназначенных для предупреждения коррупции"²²⁴.

²²² О противодействии коррупции...

²²³ См.: Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 40 - 46.

²²⁴ Козлов Т.Л. О правовой природе и содержании коррупционного правонарушения // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1. С. 273.

Е.И. Спектор определяет коррупционное правонарушение как противоправное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность²²⁵. В данном случае следует сказать, что и термин "коррупция", закрепленный в п.1 ст. 1 Федерального закона "О противодействии коррупции", раскрывается законодателем путем простого перечисления уголовно-правовых деяний, составляющих должностную преступность.

Отметим, что определение понятия "коррупционное правонарушение" содержит Модельный закон "Основы законодательства об антикоррупционной политике". В ст. 2 данного закона указано: "Коррупционное правонарушение - деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность"²²⁶.

В теории права имеет место еще одна классификация правонарушений, основой которой является общественная опасность противоправного деяния. В соответствии с данной квалификацией правонарушения подразделяются на преступления и проступки. Исходя из общественной опасности коррупционные правонарушения можно подразделить на коррупционные преступления и коррупционные проступки, которые, в свою очередь, можно разделить на административные проступки, гражданско-правовые деликты и дисциплинарные проступки.

На законодательном уровне нашла закрепление только классификация правонарушений, дифференцирующим критерием в которой выступает вид юридической ответственности, установленный за их совершение. Данная дифференциация коррупционных правонарушений законодательно закреплена в нормах ст. 13 Закона № 273-ФЗ. Следует отметить, что такое положение отвечает как канонам и принципам правовой доктрины, так и положениям международных норм. Исходя из положений ст. 13 вышеуказанного закона, где закреплены виды юридической ответственности, установленные за совершение коррупционного правонарушения, можно выделить четыре

²²⁵ Спектор Е.И. Указ. соч.

²²⁶ Основы законодательства об антикоррупционной политике : модельный закон : [принят 15 нояб. 2003 г. на XXII пленарном заседании Межпарламент. Ассамблеи СНГ]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

вида коррупционных правонарушений: административные проступки, преступления, гражданско-правовые деликты и дисциплинарные проступки.

Следует отметить, что законодатель в ст. 14 ФЗ "О противодействии коррупции" указывает на существование наряду с коррупционным правонарушением и правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений. Однако легальных определений терминов "коррупционное преступление", "коррупционный проступок", "правонарушение, создающее условия для совершения коррупционных правонарушений" действующее российское законодательство не содержит, что является еще одной особенностью российского антикоррупционного законодательства.

Заключение

Подводя итоги рассмотрения темы коррупции, необходимо отметить следующее.

1. Коррупция выступает предпосылкой для создания, изменения и развития российского антикоррупционного законодательства. Чем более развита коррупция, тем сложнее законодательство.

Изучение содержания и правильное понимание современного российского антикоррупционного законодательства невозможны без уяснения понятия и сути коррупции.

Коррупция существует во всех государствах вне зависимости от уровня социально-экономического и политического развития, приобрела транснациональные формы.

Коррупция изучается различными науками. Наличие разных подходов к изучению коррупции не повлияло на понимание ее сути - это противоправное использование должностными лицами своего служебного положения для личного обогащения или обогащения третьих лиц либо для получения вышеуказанными лицами нематериальных благ.

Универсальное понятие коррупции не выработано, так как она, представляя собой явление многогранное, постоянно развивается и видоизменяется.

Научные дефиниции и легальное понятие коррупции имеют сторонников и противников.

Основными признаками коррупции выступают: специальный субъект - лицо, обладающее признаками должностного лица, незаконно использующее служебные полномочия; причинение вреда государственным, муниципальным либо общественным интересам; латентный (скрытый) характер.

Формы проявления коррупции совпадают с составами соответствующих противоправных деяний, закрепленных отраслевым законодательством РФ.

Сферы проявления коррупции разнообразны и имеют следующие классификации: по уровням управления; по видам государствен-

ного (муниципального) управления, сферам общественной жизни; по периодичности; характеру проявления; субъекту злоупотребления служебным положением и др.

Все причины коррупции можно условно поделить на шесть групп: фундаментальные, правовые, организационно-экономические, информационные, социальные, культурно-исторические.

В целом, коррупция находится в прямой зависимости от общественного развития и нежелания граждан соблюдать требования действующего законодательства.

2. Антикоррупционное законодательство РФ, в том числе современное российское антикоррупционное законодательство, - это ответная реакция государства на существование коррупции.

Действующее антикоррупционное законодательство РФ является составной частью антикоррупционной политики России, юридической формой выражения антикоррупционной деятельности.

Сотрудничество государства с общественностью является одним из основных специальных принципов, повышающих роль общественного сознания и контроля за властью, способствующих повышению правовой культуры самого общества, привлечению его представителей к противодействию коррупции.

В контексте данного тезиса важная роль отводится участию научных и образовательных организаций, которые могут осуществлять методическое обеспечение и повышение правовой культуры в сфере противодействия коррупции.

Международное и российское антикоррупционное законодательство называют наиболее эффективным способом борьбы с коррупцией.

Повышению эффективности борьбы с коррупцией, в том числе в Российской Федерации, способствуют международное сотрудничество и использование положительного зарубежного опыта.

Отдельные ученые установили зависимость между осуществляемой антикоррупционной деятельностью государства и видом правовой системы.

В России применяется комплексный подход в борьбе с коррупцией, позволяющий задействовать все возможные государственные и общественные силы и средства, включая международное сотрудничество. Вместе с тем, предлагаемый законодателями набор инструментов не в полной мере соответствует идеальной завершённой модели, раз принимаемые правовые, организационные меры не дают весомого результата.

3. Нормы международного антикоррупционного права являются составной частью российского антикоррупционного законодательства и антикоррупционной политики, основанной на использовании международных средств борьбы с коррупцией.

Имплементация норм международного права в российскую правовую систему является одной из составляющих повышения ее качества, унификации антикоррупционного законодательства в мировом масштабе и развития международного сотрудничества.

Еще одним способом внедрения норм международного антикоррупционного права в российское антикоррупционное законодательство выступает ратификация. Примером ратифицированного международного документа и основным международным документом по противодействию коррупции ученые и практические работники единогласно называют Конвенцию ООН против коррупции. Она синтезирует ранее принятые нормы международного права по противодействию коррупции и является общей частью международного антикоррупционного законодательства.

Иные международные документы сформулированы по отраслевому признаку и соответственно закрепляют уголовно- и гражданско-правовые механизмы борьбы с коррупцией, мероприятия, препятствующие подкупу должностных лиц в рамках внешнеэкономической деятельности, а также иные меры борьбы с коррупцией и пр.

Изучение и использование норм международного антикоррупционного законодательства оказывают благоприятное воздействие на отечественную юридическую технику, международное сотрудничество и в целом на антикоррупционную деятельность на глобальном уровне, что, в свою очередь, повышает эффективность государственной антикоррупционной деятельности.

4. Современное российское антикоррупционное законодательство рассматривается учеными в качестве самостоятельной отрасли либо подотрасли права. Такая неопределенность объясняется отсутствием четко установленных предмета и метода правового регулирования в соответствующей сфере.

Процесс становления российского антикоррупционного законодательства завершен. Продолжаются его развитие и усложнение вследствие видоизменения коррупции.

Общую тенденцию современного развития антикоррупционного законодательства составляют расширение антикоррупционного вмешательства государства в публичный и частный сектора и широкое подзаконное регулирование. Большая роль отводится программным антикоррупционным документам.

Федеральное законодательство регламентирует общеобязательные правовые основы антикоррупционной деятельности, определяет понятийный аппарат, основные принципы антикоррупционной деятельности и иные основополагающие положения.

Региональное и муниципальное законодательство в сфере противодействия коррупции в целом соответствует современным подходам к разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти.

Национальная стратегия противодействия коррупции, рассчитанная на постоянное применение, выступает основополагающим программно-целевым документом в сфере противодействия коррупции и представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, охватывает все уровни власти и направлена на устранение коренных причин указанного противоправного явления.

Национальный план противодействия коррупции определяет основные направления государственной политики в данной области на заданный отчетный период.

Основным антикоррупционным законом является Федеральный закон "О противодействии коррупции", устанавливающий основы организации и осуществления антикоррупционной деятельности.

Отдельными федеральными законами регламентируются вопросы проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов, вопросы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, вопросы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пр.

Подзаконными нормативными актами, принятыми во исполнение соответствующих федеральных законов, определяются особенности применения отдельных положений антикоррупционного законодательства.

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований приняты нормативные правовые и правовые антикоррупционные акты в соответствии с предметами ведения указанных структур, дополняющие положения федерального антикоррупционного законодательства.

Особенностями российского антикоррупционного законодательства являются его самостоятельность и ведущее место в отечественной правовой системе вследствие выполняемых задач, сложная структура, охватывающая федеральный, региональный, муниципальный и локальный (в рамках коммерческих и некоммерческих организаций) уровни управления, постоянное изменение, адекватное развитию коррупции и призванное обеспечивать эффективную борьбу с ней.

5. В Самарской области сформирована необходимая нормативная правовая база, включающая в себя подзаконные НПА, принимае-

мые областными органами госвласти, и призванная способствовать эффективной реализации государственной антикоррупционной политики субъектами антикоррупционной деятельности.

В целом проведенный анализ реализации субъектами антикоррупционной деятельности на территории Самарской области антикоррупционного законодательства показал, что основные требования, в том числе учитывающие соотношения его основных параметров с положениями действующего антикоррупционного законодательства на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, исполняются практически в полном объеме.

Вместе с тем, выявилась необходимость корректировки отдельных положений федерального и областного законодательства в целях усиления механизмов, направленных на противодействие коррупции, а также на совершенствование регламентирующих правовых норм путем устранения противоречивости, дублирования и пробельности отдельных правовых норм.

6. Состояние и возможность развития коррупции находятся в прямой зависимости от качества законодательства, так как оно само может содержать коррупциогенные факторы и риски, способствующие возникновению и существованию коррупционных проявлений.

Таким образом, на пути борьбы с коррупцией возникает много сложностей, и потому подход к явлению коррупции должен быть всесторонним. Борьба с ней должна быть многовекторной, проводиться на уровнях государства и гражданского общества одновременно. При этом необходимо учитывать правосознание россиян, в котором еще сильны стереотипы отношения к коррупции как к неизбежному злу. Примером тому являются составляющие основу народной культуры русские пословицы и поговорки, отражающие многовековой житейский опыт: "Пред Богом с правдой, а пред судьей с деньгами", "Судья - что плотник: что захочет, то и вырубит", "Не бойся суда, бойся судьи", "Законы святы, да законники супостаты", "Не подмажешь - не поедешь" и др. Такие культурные традиции существенно осложняют борьбу с коррупцией, и потому противодействие ей прежде всего должно основываться на внутренних механизмах оздоровления культуры людей.

В целом, действующее российское антикоррупционное законодательство полностью соответствует нормам международного права, Конституции РФ, иным НПА и государственной политике РФ, постоянно совершенствуется с целью обеспечения надлежащего качества проведения антикоррупционных мероприятий. Сама коррупция сохраняется вследствие нежелания субъектов права - физических, юридических, должностных лиц - соблюдать установленные нормы и правила.

Список рекомендуемой литературы

*Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.
4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации.
6. Гражданский процессуальный кодекс.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
8. Кодекс административного судопроизводства.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации.
10. Уголовный кодекс Российской Федерации.
11. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон.
12. 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 : федер. закон.
13. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : федер. закон.
14. О противодействии коррупции : федер. закон.
15. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон.
16. Об актах гражданского состояния : федер. закон.
17. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон.
18. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов : указ Президента Рос. Федерации.

* Электронные ресурсы. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

19. Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции : указ Президента Рос. Федерации.

20. О государственной гражданской службе Самарской области : закон Самарской области.

21. Об областной межведомственной комиссии по противодействию коррупции : постановление губернатора Самарской обл.

22. Устав Самарской области.

Основная литература

1. Государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс] : в 2 ч. Ч. 1. Государственное управление : учеб. и практикум для академ. бакалавриата / С.Е. Прокофьев [и др.] ; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. - Москва : Юрайт, 2018. - (Серия "Бакалавр. Академический курс"). - Режим доступа: <https://biblio-online.ru/book/018C326C-243E-49BE-9D73-E53F8438BD1C>.

2. Государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс] : в 2 ч. Ч. 2. Муниципальное управление : учеб. и практикум для академ. бакалавриата / С.Е. Прокофьев [и др.] ; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. - Москва : Юрайт, 2018. - (Серия "Бакалавр. Академический курс"). - Режим доступа: <https://biblio-online.ru/book/EECAF932-902D-4AB0-A99C-E2908CF13E3B>.

3. Демин, А.А. Государственная служба в Российской Федерации [Электронный ресурс] : учеб. для академ. бакалавриата / А.А. Демин. - 10-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2018. - (Серия "Бакалавр. Академический курс"). Режим доступа: <https://biblio-online.ru/book/A05FFAF1-ECD6-4FA8-A622-32389E755F2A>.

Дополнительная литература

1. Государственная служба: организация управленческой деятельности [Электронный ресурс] : учеб. пособие / В.И. Анненков [и др.]. - Москва : КноРус, 2016. - Режим доступа: <https://www.book.ru/book/918699>.

2. Казина, Т.В. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы [Текст] / Т.В. Казина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 9.

3. Коваль, А.В. Государственная политика в области противодействия коррупции [Текст] / А.В. Коваль // Законность. - 2010. - № 10.

4. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России. Практикум [Электронный ресурс] : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / А.Н. Кокотов, И.В. Захаров. - Москва : Юрайт, 2018. - (Серия "Бакалавр и магистр. Академический курс"). - Режим доступа: <https://www.biblio-online.ru/book/7C45E1BD-4FD2-4CA6-AAD1-7D75EA606E80>.

5. Лаврентьева, О.О. Принципы противодействия коррупционным правонарушениям в системе государственной гражданской службы [Текст] / О.О. Лаврентьева // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 11.

6. Лукьянова, М.Н. Проектирование стратегий развития местного самоуправления [Электронный ресурс] : монография / М.Н. Лукьянова, А.И. Гретченко. - Москва : Русайнс, 2018. - Режим доступа: <https://www.book.ru/book/926063>.

7. Маршакова, Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах [Текст] / Н.Н. Маршакова // Российская юстиция. - 2010. - № 11.

8. Мещерякова, Т.Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе [Текст] / Т.Р. Мещерякова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 9.

9. Муниципальное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : учеб. для бакалавров / Л.П. Волкова [и др.]. - 2-е изд. - Москва : Дашков и Ко : Ай Пи Эр Медиа, 2016. - Режим доступа: <http://www.bibliocomplectator.ru/book/?id=57131>. - "БИБЛИОКОМПЛЕКТТОР".

10. Наумов, С.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) [Текст] / С.Ю. Наумов, С.Е. Чаннов. - Москва : Юстицинформ, 2017.

11. Осинцев, Д.В. Административная ответственность [Электронный ресурс] : учеб. для бакалавриата и магистратуры / Д.В. Осинцев. - Москва : Юрайт, 2018. - (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс). - Режим доступа: <https://www.biblio-online.ru/book/418F8576-861B-419A-85F9-C2CE737FF47B>.

Учебное издание

**Рвина Светлана Николаевна
Паулов Павел Александрович
Борякин Дмитрий Владимирович
Сидорова Анна Викторовна**

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

Руководитель издательской группы О.В. Егорова
Редактор Г.И. Конева
Корректор Л.И. Трофимова
Компьютерная верстка - Д.В. Жоголева

Подписано к изданию 17.01.2019. Печ. л. 6,38.
ФГБОУ ВО "Самарский государственный экономический университет".
443090, Самара, ул. Советской Армии, 141.