

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 N 280-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
5. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» / Отв.ред. С.Ю. Наумов. М.: Юстицинформ, 2009. 272 с.
6. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 34-49.
7. Пресняков М.В., Чанов С.Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8. С. 19-26.
8. Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 170 с.
9. Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3. С. 24-26.
10. Чанов С.Е. Дисциплинарная ответственность за нарушения антикоррупционного законодательства // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 8. С. 11-17.
11. Чанов С.Е. Конфликт интересов по-новому // ЭЖ-Юрист. 2009. № 23. С. 11.

*Алексей Павлович ЗОЛОТЫХ —  
старший преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права,  
кандидат юридических наук  
azolotykh72@yandex.ru*

*Михаил Владимирович МЕДВЕДЕВ —  
студент III курса  
medvedbest1@mail.ru*

*Институт государства и права  
Тюменский государственный университет*

УДК 343.352

## **ПРОБЛЕМЫ И УСЛОВИЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **PROBLEMS AND CONDITIONS OF CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*АННОТАЦИЯ. В статье представлено научное исследование такой актуальной на сегодняшний день проблемы как коррупция в государстве. Авторами делается попытка комплексного анализа существующего негативного явления, предлагаются пути решения проблем, связанных с коррупцией в Российской Федерации.*

*SUMMARY. The article presents scientific research of such topical problem as corruption in the state. The authors attempt to give a complex analysis of the existing negative phenomenon, as well as to offer ways to solve the problems connected with corruption in the Russian Federation.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Российская Федерация, органы государственной власти, коррупция.*

*KEY WORDS. Russian Federation, bodies of state power, corruption.*

Коррупция — сложное социальное и правовое явление и понятие. Многие исследователи подчеркивают комплексный, системный характер этого явления и понятия, справедливо связывая его со всеми социальными процессами общества, с учетом социально-политических, демографических, национально-психологических и этнических особенностей конкретной страны или государства. Некоторые исследователи говорят о коррупции как о целой, относительно самостоятельной, правовой науке и учебной дисциплине — корруптологии, вкладывая в это понятие «пути совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию» [1].

Коррупция — это черная тень государства. Неизбежное усиление административного регулирования в условиях расширения и интенсификации экономических, финансовых, технических и иных связей и зависимостей в обществе придает бюрократии известную независимость, злоупотребление которой в корыстных целях служит питательной почвой для коррупционных проявлений при попустительстве со стороны граждан и институтов гражданского общества.

Ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. [2] дает следующее определение коррупции: «Коррупция — злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами или в интересах юридического лица».

Проблем и условий, порождающих коррупцию в настоящей российской действительности, большое количество. Их можно разделить на группы:

- связанные с историей развития и становления российской государственности;
- вытекающие из законодательства;
- уголовно-правовые проблемы наказания за коррупцию;
- личностные истоки;
- нерешительность и безответственность власти.

Для того чтобы всесторонне рассмотреть явление коррупции, необходимо провести краткий экскурс в историю России и выявить проблемы и условия возникновения коррупции.

Конечно, то явление, которое мы сейчас называем коррупцией, в России было всегда — и при великих князьях, и при царях, и при генеральных секретарях. Борьба с различными формами коррупции также осуществлялась на протяжении всей ее многовековой истории, однако борьба эта была локальной,

эпизодической, а не системной. Более того, она неизменно носила двойственный характер — с одной стороны, власть стремилась ограничить незаконное обогащение чиновников, вводила законодательные меры борьбы с проявлениями коррупции, с другой — принцип оплаты служебной деятельности за счет населения либо низкие оклады вынуждали чиновников прибегать к вымогательству, детерминировали широкий круг коррупционных преступлений.

Существовала практика «кормлений» (князь посылал своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения. Иными словами, они получали за свои заслуги землю, с которой должны были кормиться. Таким образом, чин вполне официально считался «кормом», «кормежом», или «кормлением», то есть «источником питания» своего владельца) была официально отменена в середине XVI в., однако это не привело к ликвидации ее на практике.

Принятие в XVII в. «почести» (добровольного приношения) не воспрещалось, что не могло не повлечь за собой дальнейшее развитие коррупционных проявлений. Необходимо отметить, что политика оплаты труда приказных служащих во второй половине XVII в. сама по себе являлась причиной, стимулирующей коррупционное поведение лиц, занятых в управленческой сфере.

Вплоть до 1760-х гг. среди жителей губерний существовал обычай «кормить» «своих» чиновников в четыре больших праздника: Рождество, Масленица, Пасха и Петров день. При этом масштабы ограбления населения определялись обычаем, и нарушение «нормы» могло вызвать восстание. Иными словами, население само регулировало допустимые масштабы грабежа. Для нас показателен сам факт того, что «кормление» уже стало обычаем и обычаем же регулировалось.

В Советском государстве отношение к коррупции было довольно двойственным. С одной стороны, злоупотребление служебным положением рассматривалось как одно из наиболее тяжких преступлений, за которое предусматривались суровые меры вплоть до расстрела. С другой — при отсутствии независимой судебной власти чиновничество (номенклатура) представляло класс, не подвластный контролю общества, и не боялось наказаний. Если умолчать об этих явлениях не представлялось возможным, то они преподносились как некие издержки функционирования органов власти либо как отдельные факты, не вытекавшие с неизбежностью из существовавшей системы. Это создавало благоприятную почву для дальнейшего внедрения коррупции в общественные отношения при либерализации экономических и политических отношений в стране на рубеже 1990-х годов.

С приходом к власти нового правителя подходы его предшественников кардинально не менялись, лишь слегка корректировались и дополнялись. Кроме того, с коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: борющиеся были не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг.

Проанализировав исторический аспект проблем и условий, порождающих коррупцию, представляется возможным перейти к современности.

Нынешнее состояние развития коррупции связано прежде всего с несовершенством законодательства, которое выражается в проблеме определения компетенции властного органа по формуле «вправе»; установление неопределенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций; возможность

---

необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органа власти; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; встречаются формулировки «в разумный срок», неоднозначно сформулированные процедуры реализации некоторых положений законов дают возможность их неоднозначного толкования. Такие нормы закона дают широкие возможности развития произвола чиновников и угрожают ростом коррупционных проявлений, то есть создают благоприятную почву для соблазна в получении и даче взятки и совершении иных коррупционных преступлений.

Следующая проблема законодательства — правовые пробелы (а также отсутствие норм, обеспечивающих возможность контроля; отсутствие превентивных норм, определяющих статус государственных служащих в коррупционных отраслях; отсутствие конкретных норм об ответственности госслужащих).

Еще одной серьезной проблемой являются нормативные коллизии (противоречия), которые создают для органа власти возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Также существует проблема несоответствия, частичного невыполнения и противоречия ратифицированным международным правовым актам: в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [3] сделан акцент на усиление прозрачности функционирования публичных и частных институтов, развитие этических кодексов и правил. В ней странам-участникам рекомендуется принять меры по усилению финансового контроля и отчетности. В соответствии со ст. 6 Конвенции каждое государство-участник обеспечивает создание специального органа (или органов) по предупреждению коррупции. Сопоставительный анализ норм Уголовного Кодекса Российской Федерации и положений Конвенции Организации Объединенных Наций показывает, что в российском уголовном законодательстве сохраняется ряд противоречий с данным международным документом, а именно:

— в Конвенции шире, нежели в Уголовном кодексе Российской Федерации, описаны составы преступлений, связанных со взятничеством.

Имеется расхождение между Конвенцией и Уголовным кодексом Российской Федерации в вопросе о предмете подкупа в публичном и в частном секторе:

Конвенционный подход к определению субъекта преступления должностного (публичного) лица оказывается намного шире, чем используемое в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации определение должностного лица как субъекта соответствующих преступлений.

Согласно Конвенции подкуп иностранных должностных лиц и служащих международных организаций как разновидность транснациональной коррупции с исключительной степенью опасности подлежит криминализации как международное преступление.

В отличие от Уголовного кодекса Российской Федерации, который более строг к государственным должностным лицам и более либерален к частным управленцам, Конвенция четко закрепляет равный и однотипный подход к коррупционным злоупотреблениям как в частном, так и в публичном секторах.

Конвенция содержит положение об обязательстве государств-участников принимать законодательные и иные меры для установления ответственности юридических лиц за участие в коррупционных преступлениях.

Еще имеют место быть проявление субъективизма, давления, отсутствия единого подхода к формированию компетенций и четкой схемы соответствующих законов и положений при подготовке статусных актов.

Уголовно-правовые проблемы наказания за коррупцию в российском праве связаны с моментом окончания совершения преступления при привлечении государственных служащих к уголовной ответственности. По действующему законодательству получение взятки считается оконченным с момента принятия получателем хотя бы части передаваемых ценностей. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» [4] прямо указано, что не может быть квалифицировано как покушение на дачу или получение взятки высказанное намерение лица дать (получить) деньги, ценные бумаги, иное имущество либо предоставить возможность незаконно пользоваться услугами материального характера в случаях, когда лицо для реализации высказанного намерения никаких конкретных действий не предпринимало. Это означает, что, пока должностное лицо не получило хотя бы часть вознаграждения, его привлечь к ответственности за оконченное преступление нельзя, хотя это лицо уже совершило какие-либо действия в пользу взяткодателя. В свою очередь, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию предлагает перенести момент окончания преступления на более раннюю стадию, определяемую в ст. 30 Уголовного кодекса Российской Федерации как покушение на преступление.

Следующая проблема связана с разграничением взятки и подарка государственному служащему. Ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации разрешает государственному служащему получение обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей. Со ссылкой на указанное положение некоторыми учеными утверждается, будто установлена «стоимостная» граница между законным и уголовно наказуемым «одариванием» чиновника. Однако Пленум Верховного Суда недаром отказался обсуждать в названном Постановлении данную проблему, полагая, что, несмотря на наличие разрешения, любое получение чиновником вознаграждения за конкретные действия (а не просто «в связи»), будучи запрещенным законом, влечет уголовную ответственность за взяточничество.

Еще одной проблемой при привлечении к ответственности за коррупцию является узкий круг субъектов должностных лиц, перечисленных в ст. 285 Уголовного Кодекса Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности. Кроме того, субъектом надлежит признавать, при наличии к тому оснований, и такое должностное лицо, которое хотя и не обладало полномочиями для совершения действия (бездействия) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, но в силу своего должностного положения могло способствовать исполнению такого действия (бездействия) другим должностным лицом либо получило взятку за общее покровительство или попустительство по службе. В приговоре следует указывать, в чем конкретно выразились такие действия (бездействие). Не являются субъектами получения взятки работники государственных органов и государственных учреждений, исполняющие в них профессиональные или технические

обязанности, которые не относятся к организационно-распорядительным или административно-хозяйственным функциям.

В нашей стране традиционными проявлениями коррупции являлись взятничество, подкуп, хищения и злоупотребления служебным положением. В начале XXI в. сформировались высокоорганизованные формы коррупции, к которым относятся коррупционный лоббизм, протекционизм, олигополия [5], которые никак уголовным законом не урегулированы.

Таким образом, для эффективной борьбы с коррупцией в системе государственной службы необходимо внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации. В первую очередь такие изменения должны коснуться субъектов преступлений — их перечень должен быть расширен, и к уголовной ответственности необходимо привлекать за получение взятки не только государственных служащих, являющихся должностными лицами, но и иных государственных служащих.

Помимо сказанного выше можно также выделить и сугубо личностные истоки коррупции в сфере управления. Деформированное сознание является первоисточником отклонений в деятельности государственных и муниципальных служащих от нормативных моделей их статусов и статусов органов, в которых они работают, от должностных регламентов и характеристик. Другая причина ложных и ошибочных представлений государственных служащих заключается в их невысокой общей культуре и низком уровне профессионализма. Поэтому весьма важно выяснять уровень и глубину знания компетенционных и статусных правовых норм служащими органов государственной и муниципальной власти при вступлении в должность, а также путем проведения для них аттестации и конкурсов, собеседований и специальных антикоррупционных тестов.

Результаты опроса, проведенного «Опорой России», показывают, что больше половины респондентов считают главной причиной безответственности власти. Решение проблемы борьбы с коррупционными преступлениями заключается не только в ужесточении санкций, а в обеспечении неотвратимости наказания, особенно для высокопоставленных чиновников и иных лиц, (политиков, крупных предпринимателей, лидеров криминальной среды и т.д.), поскольку примеры их безнаказанности как ничто другое деморализуют и развращают представителей иных, более многочисленных общественных слоев и групп, способствуют повсеместному распространению «низовой» коррупции [6].

Власть предпринимает определенные меры в плане ограничения масштабов коррупции, но медленно, не настойчиво, с оглядкой. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует однозначно выраженная, свободная от двойных стандартов и нелогичных действий политическая воля противодействовать коррупции. Это выражается и в том, что наши законы пишутся далеко не «святыми» законодателями.

В заключение следует акцентировать внимание на том, что особенностью современной коррупции является последовательное расширение зоны своего влияния за счет новых, ранее достаточно защищенных от нее сфер, в частности, правоохранительной деятельности и высших эшелонов власти, что делает ее особенно опасной [7]. Сегодня практически нет ни одного органа государственной власти, коррупционные услуги которого не были бы востребованы бизнесом. В распределении российских рынков коррупционных услуг практически монополично главенствует исполнительная власть. На ее долю приходится 98,97% общего объема рынка коррупционных услуг (для сравнения: судебная власть — 0,86% и законодательная власть — 0,17%), причем наибольший коррупционный

доход приносят эксклюзивные властные функции исполнительной власти, в частности, такие, как нефинансовая контрольная и надзорная деятельность — 34,6%, лицензирование — 34,2%, фискальное взимание налогов и налоговый контроль — 22,0% [8].

На сегодняшний день по-прежнему основной упор делается на борьбу с последствиями коррупции, при этом ее причины остаются практически без внимания, хотя эта проблема, безусловно, требует к себе особого подхода, сочетающего различные меры и средства. Нужны целенаправленные усилия со стороны государства и гражданского общества, нужна соответствующая антикоррупционная политика. Очевидно, что она должна строиться на всеобщей административной реформе, потому что, если не реформировать систему управления, не будут устранены основные причины коррупции. В этом направлении представляется необходимым максимально упростить бюрократические процедуры, избавить государство от избыточных функций, передав их другим субъектам, например, общественным организациям, и на деле обеспечить соблюдение принципов гласности, открытости и публичности в деятельности органов власти.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Иванов А.М. Корруптология — правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию. Владивосток, 2002. С. 2.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.
4. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4.
5. Коновалов И.Н., Хамазина О.И. Специфика научного анализа коррупции // Сб. науч. тр. / Под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов: Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции; Сателлит, 2005. С. 341-348.
6. Скобликов П. Уголовная ответственность за коррупцию: Условное осуждение // Уголовное право. 2003. № 3. С. 68.
7. Мишин Г.К. Элитно-властная коррупция как приоритетное направление ограничения политической коррупции и антикоррупционной политики в целом // Государство и право. 2003. № 4.
8. Диагностика российской коррупции: Социологический анализ / Исследование Фонда «ИНДЕМ» // [http://www.anticorr.ru/rute\[t\]/2003](http://www.anticorr.ru/rute[t]/2003).