

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно – Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Современные образовательные технологии»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

/А.В. Прохоров/

28 мая 2019 г.

Основные направления антикоррупционной деятельности в муниципальных
организациях Российской Федерации

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2019.687.ВКР

Консультанты, (должность)

Руководитель работы
к.ю.н., доцент

/С.П. Кузнецов/

24 мая 2019 г.

Консультанты, (должность)

Автор работы
обучающийся группы ДО-592

/Е.В. Стомба/

23 мая 2019 г.

Консультанты, (должность)

Нормоконтролер

/Н.В. Назарова/

24 мая 2019 г.

АННОТАЦИЯ

Стовба Е.В. Основные направления антикоррупционной деятельности в муниципальных организациях Российской Федерации. Челябинск, ЮУРГУ ДО – 592, 74 с., ил. – нет, таб. – нет, библиогр. список – 40 наим., прил. – нет, слайдов – нет.

Актуальность темы исследования в общем плане обусловлена проявлением негативных тенденций, деструктивных процессов, связанных с ростом коррупции в современной России, создающих реальную угрозу национальной безопасности государства, а также необходимостью противодействия этому явлению, прежде всего в системе государственной гражданской службы, муниципальной службы, а так же в государственных и муниципальных учреждениях.

Цель исследования состоит в выявлении сущности и причин коррупции в органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях.

Для реализации этой цели автором поставлены следующие задачи:

- 1) исследовать явление коррупции в мировой практике; изучить историю коррупции в дореволюционный и советский период России;
- 2) проанализировать современные оценки коррупции; рассмотреть понятие коррупции и правовую природу антикоррупционной деятельности;
- 3) изучить признаки и виды коррупции; исследовать коррупция в органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях;
- 4) проанализировать правоприменительную практику по выявлению, пресечению и расследованию преступлений коррупционной направленности, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных учреждений.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ИСТОРИЯ КОРРУПЦИИ.....	9
1.1 Коррупция в мировой практике.....	9
1.2 Коррупция в дореволюционный период России.....	11
1.3 Коррупция в советский период.....	14
1.4 Современные оценки коррупции.....	18
2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	23
2.1 Понятие коррупции.....	23
2.2 Правовая природа антикоррупционной деятельности.....	28
2.3 Признаки коррупции.....	31
2.4 Виды коррупции.....	33
2.5 Правовое регулирование антикоррупционной деятельности в Российской Федерации.....	37
3 КОРРУПЦИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ.....	45
3.1 Конфликт интересов в учреждениях.....	45
3.2 Правоприменительная практика по выявлению, пресечению и расследованию преступлений коррупционной направленности, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных им муниципальных учреждений.....	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	69

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования в общем плане обусловлена проявлением негативных тенденций, деструктивных процессов, связанных с ростом коррупции в современной России, создающих реальную угрозу национальной безопасности государства, а также необходимостью противодействия этому явлению, прежде всего в системе государственной гражданской службы, муниципальной службы, а так же в государственных и муниципальных учреждениях.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации мер противодействия коррупции в органах местного самоуправления, а так же в муниципальных учреждениях.

Предметом исследования является законодательство в сфере противодействия коррупции, истории возникновения данного явления.

Цель исследования состоит в выявлении сущности и причин коррупции в органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях.

Для реализации этой цели автором поставлены следующие задачи:

1. Исследовать явление коррупции в мировой практике;
2. Изучить историю коррупции в дореволюционный и советский период России;
3. Проанализировать современные оценки коррупции;
4. Рассмотреть понятие коррупции и правовую природу антикоррупционной деятельности;
5. Изучить признаки и виды коррупции;
6. Исследовать коррупция в органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях;
7. Проанализировать правоприменительную практику по выявлению, пресечению и расследованию преступлений коррупционной направленности, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных учреждений.

Теоретическую основу составили научные труды следующих авторов: Берукова А. В.¹, Безверхова А. Г.², Ващенко В. А.³, Ганиева Т. Г.⁴, Забавко Р. А.⁵, и др.

Методологическую основу исследования образуют такие принятые в современной юридической науке методы: анализ синтез системность, комплексность, объективность, сравнительно–правовой, формально–юридический и исторический.

Эмпирическую основу составила судебная и правоприменительная практика коррупционных проявлений в органах местного самоуправления и учреждениях.

Структура работы состоит из введения, трех глав, одиннадцати параграфов и заключения.

¹ Беруков, А. В. Оптимизация организационно – правовой основы противодействия коррупции в России: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения академии наук / А. В. Беруков. – М., – 2014. – Вып. 11.

² Безверхов, А. Г. Правовые аспекты современной антикоррупционной стратегии: Вектор науки ТГУ / А. Г. Безверхов. – М., – 2014. – № 2(5).

³ Ващенко, В. А. Взятчники, как правило, на хорошем счету / В. А. Ващенко. – М.: Статут, 2017. – 420 с. – URL: <https://www.gazeta.ru/social/2016/10/17/10255859.shtml#page2>.

⁴ Ганиев, Т. Г. Проблемы выявления и расследования взяточничества [Текст]: Вестник Удмуртского университета / Т. Г. Ганиев. – М., 2016. – Т.26. Вып.6.

⁵ Забавко, Р. А. Понятие «коррупция» в российском законодательстве: критический анализ и перспективы совершенствования: Вестник Восточно – сибирского института Министерства внутренних дел России / Р. А. Забавко. – М., – 2015. – № 1(72).

1 ИСТОРИЯ КОРРУПЦИИ

1.1 Коррупция в мировой практике

В истории цивилизованного человечества коррупция имеет очень глубокие корни. Вероятно, в основе современной коррупции лежит обычай древнего мира совершать подношения вождям и жрецам, чтобы добиться их расположения, традиционная дипломатическая практика обмена подарками и т. п. Однако уже задолго до появления понятия «коррупция» элита и общество различали подношения легальные и, так сказать, избыточные. Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Расшифрованные тексты середины третьего тысячелетия до нашей эры свидетельствуют о том, что уже тогда перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения.

О взятках упоминается и в древнеримских 12 таблицах. С самыми различными проявлениями коррупции сталкивались и правители древнего Египта. В древних документах зафиксированы массовые проявления коррупции и в Иерусалиме в период после вавилонского пленения евреев в 597 – 538 гг. до н.э. Не избежала проявлений коррупции и античная эпоха. До наших дней дошло ставшее крылатым выражение царя Македонии Филиппа II о том, что «не существует таких высоких крепостных стен, через которые бы невозможно было перебраться ослу, навьюченному золотом». Разрушительное влияние коррупции на государство стало одной из причин распада Римской империи. Весьма специфичной была коррупция в древнеазиатских государствах, прежде всего, в Древнем Китае и Японии. Специфика коррупционных проявлений (в современном понимании) предопределялась господствующими в то время религиозными верованиями. Конфуцианство рассматривало государство как «большую семью», где подарки «старшим» считались нормой поведения. Основой общественного устройства в Китае была предписываемая

конфуцианством «гуаньси» – система неформальных социальных связей, построенных обычно по семейному (клановому) принципу. Неразрывная связь политики и морали со временем трансформировалась в манипулирование бюрократами моральной составляющей жизни общества в своих интересах. В конечном итоге это не могло не привести к формированию пренебрежительного отношения к закону и постепенному возвышению над ним чиновничества.¹

Коррупционные отношения развивались и в более поздние периоды всемирной истории. Католическая церковь считала коррупцию проявлением греховности (по апостолу Иоанну «грех есть беззаконие»). Тем не менее, по многочисленным свидетельствам современников, господствовавшая в средневековой Европе католическая церковь сама была средоточием коррупции (открытая торговля индульгенциями, покупка и продажа церковных санов). Факты коррупции запечатлены не только в исторических документах, но и во многих художественных произведениях таких мастеров, как Чосер («Кентерберийские рассказы»), Шекспир («Венецианский купец», «Око за око»), Данте («Ад» и «Чистилище»). Многие известные западные философы и государственные деятели уделяли исследованию проявлений коррупции немало внимания. Т. Гоббс считал, что коррупция представляет собой корень, из которого во все времена и при всяких соблазнах происходит презрение ко всем законам. Одним из тех, кто наиболее глубоко исследовал механизмы функционирования государства, в том числе и коррупционные отношения, по праву считается Н. Макиавелли. Многие его оценки сохранили свою актуальность и в наши дни. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легко лечить, а если болезнь запущена, то ее легко распознать, но излечить очень трудно. Начало Нового времени, появление в Европе централизованных государств привело к трансформации коррупционных проявлений и восприятия обществом коррупции как социально – правового

¹ Противодействие коррупции: учебное пособие / составители: А.М. Межведилов, Л.Т. Бакулина, И.О. Антонов, М.В. Талан, Ю.В. Виноградова, А.Д. Гильфанова. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2016. – С.35.

явления (коррупция стала восприниматься как серьезная общественная проблема, признак «больного» общества). Смена исторических формаций, индустриализация привела не только к экономическому росту, но и к увеличению спектра общества,¹ венного распределения и повышению значения властных решений. Политическая власть все в большей степени становилась «товаром» на рынке. Победившая буржуазия активно участвовала в коррумпировании высших должностных лиц, а зачастую и «покупала» государственные должности. В Англии XVIII в. впервые стали говорить о случаях «парламентской» коррупции. В XX в. коррупционные явления получают свое дальнейшее развитие. Разделение мира на два лагеря с различным социально – экономическим и политическим устройством не устранило проблемы коррупции, а наоборот, продемонстрировало универсальность коррупции и ее высокий потенциал адаптации к меняющимся внешним и внутренним условиям. Развитие капитализма, рост благосостояния в Западной Европе и США, постепенный переход к постиндустриальному обществу высветили противоречия в самой сути капиталистического строя. В том числе это выразилось в масштабной коррупции правящих кругов Запада. Первые серьезные научные исследования коррупции в мире появились только в 70 – 80 г.г. XX в. (например, Political Corruption: A Handbook. – New Brunswick (USA). 1989 г.). В этих исследованиях наметился подход к коррупции как к универсальному социальному явлению, имеющему международное значение.

1.2 Коррупция в дореволюционный период России

Для России на протяжении большей части ее истории само понятие коррупции было неактуально. Собственно русское право вплоть до конца XV в., не знало объективного характера преступления и в этом смысле просто не могло оперировать таким понятием, как коррупция (или его аналогом). Практически до середины XVII в. мздоимство не было правомерным явлением, а «кормленный

¹ Макиавелли, Н. Избранные произведения. М.: Художественная литература, 1982. URL: <http://lib.ru/POLITOLOG/MAKIAWELLI/gosudar.txt>.

откуп», существовавший до середины XVI в., предоставлял администраторам неограниченные возможности взимать в свою пользу поборы с населения, которое, к слову сказать, практически не заметило прекращения выплаты ордынской дани в третьей четверти XV в., поскольку баскаков с успехом заменили московские кормленщики.¹⁹ Доклад Европейской Комиссии Совету и Европейскому Парламенту «Антикоррупционный доклад Европейского Союза» 03.02.2014; COM (2013)84). С. 3. Более или менее подробно понятие коррупции было юридически оформлено лишь к середине XVII в. В Соборном уложении 1649 г. описаны три основные формы коррупции: 1. Почести; 2. Оплата услуг; 3. Посулы. Подношениями в виде почести выражали уважение к тому, кто ее удостоивался. Это проявляется и в русском обычае одаривать уважаемого человека, в особенности высокое начальство, хлебом – солью. Но уже в XVII в. «почесть» все больше приобретала значение разрешенной взятки. Другая форма подношений чиновникам связана с расходом на само ведение и оформление дел. Доходы чиновников в виде оплаты на ведение и оформление дел учитывались при определении им жалования: если в приказе было много дел, с которых можно было «кормиться», то им платили меньше жалования. То есть практика «кормления от дел» была частью государственной системы содержания чиновничества в XVII в.

Третьей в этом ряду форм коррупции являются так называемые посулы (одно из первых письменных упоминаний о посулах как незаконном вознаграждении княжеским наместникам относится еще к концу XIV в.). «Посулы» были платой за благоприятное решение дел, за совершение незаконных деяний. Чаще всего «посулы» выражались в переплатах за услуги, за ведение и оформление дел, и поэтому граница между двумя формами коррупции была размытой и едва различимой. Нравы, царившие в чиновничьей среде царской России, в том числе коррупционные проявления, описаны не только в исторических документах, но и в литературных произведениях известных российских писателей (Н.В. Гоголь, М.Е. Салтыков – Щедрин, И.И. Лажечников,

А.В. Сухово – Кобылин, А.П. Чехов и др.). Борьба со взяточничеством в России (или имитация такой борьбы) тоже имеет свою многовековую историю. Считать, что правители России совершенно безучастно относились к мздоимству своих слуги приближенных, было бы в корне неверно. Первое законодательное ограничение коррупционных проявлений в Российском государстве приписывают Ивану III, а его внук Иван IV Грозный ввел смертную казнь для тех, кто был чрезмерен во взятках и поборах. Именно при Иване IV Грозном впервые был казнен дьяк, получивший свыше положенного жареного гуся с монетами. Во второй половине XVI в. Иваном IV Грозным была упразднена система «кормлений». Она была заменена содержанием, которое чиновники тех времен должны были получать за службу государству. Военский устав, введенный при Петре I, определял три стороны взяточничества: 1. Простое получение взятки; 2. Нарушение служебного долга вследствие получения взятки; 3. Совершение преступления за взятку (за данное деяние предусматривалось уголовное наказание в виде смертной казни). В августе 1827 г. для императора Николая I был составлен документ под названием «Записка Высочайше учрежденного Комитета для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления». В вышеназванном документе нашло отражение понимание всей остроты проблемы со взяточничеством в России, а также предлагались первоочередные меры по борьбе с этим преступлением. Ужесточение наказания за взяточничество не затрагивало, как правило, глубинных первопричин, порождавших коррупцию в России. Такими первопричинами в царской России являлись:

1. Централизованная административная иерархия;
2. Жесткий и всеобъемлющий контроль над всеми сферами жизни;
3. Сословное деление обществ и правовая незащищенность «низших сословий».¹

¹ Противодействие коррупции: учебное пособие / составители: А.М. Межведилов, Л.Т. Бакулина, И.О. Антонов, М.В. Талан, Ю.В. Виноградова, А.Д. Гильфанова. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2016. – С.39.

В связи с этим интересна весьма резкая оценка несовершенство действующего в России законодательства, данная Михаилом Салтыковым – Щедриным: «При таких законах жизнь в России без взяток была бы невозможной». В Российском уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. состав получения взятки был разделен на два уголовно – наказуемых деяния:

1. Мздоимство;
2. Лихоимство.

Определенный прогресс в борьбе с коррупцией был отмечен при Александре III. В частности, для противодействия все более изощренным коррупционным проявлениям он утвердил в 1884 г. «Правила о совмещении государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах».

Коррупция в России исторически различалась по тому, происходило ли получение неправомερных преимуществ за совершение законных действий («мздоимство») или незаконных действий («лихоимство»). Долгое время коррупция для чиновников была законным видом деятельности: до XVIII века государственные чиновники жили благодаря «кормлениям», то есть, на средства от лиц, заинтересованных в его деятельности. С 1715 года получение взятки в любой форме стало считаться преступлением, так как чиновникам стали платить фиксированную зарплату. Однако количество чиновников при Петре Первом возросло так, что жалование выплачивалось нерегулярно, и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода. Вскоре после смерти Петра система «кормлений» была восстановлена, и к фиксированному жалованию вернулась лишь Екатерина II. Жалование чиновникам выдавали бумажными деньгами, которые в начале XIX века начали сильно обесцениваться по сравнению с металлическими деньгами. Необеспеченность бюрократии вновь привела к повышению коррупции.

1.3 Коррупция в советский период

Вопреки обывательским легендам коррупция существовала даже в период руководства И.В. Сталина, хотя внешне в то время страна выглядела наименее коррумпированной. Правда, нельзя не отметить, что основанные на политическом и экономическом тоталитарные режимы в других странах также внешне выглядели как сравнительно мало коррумпированные (например, гитлеровская Германия). Позднее в СССР чиновники брали взятки за получение государственного жилья, выделение предприятиям торговли дефицитных промышленных и продовольственных товаров, за поступление в престижные вузы, отправление в командировку за границу и т. п. При этом формально взяточничество каралось в советском государстве строго (вплоть до смертной казни). Одной из характерных особенностей СССР постсталинского периода является то, что к уголовной ответственности за взятки, прежде всего, привлекались нижние слои должностных лиц. Элита по уголовным делам о взятках оставалась практически незатронутой. Проведенные в 80 – 90 – е гг. прошлого века исследования показали, что самые различные коррупционные проявления, в том числе в уголовно наказуемых формах, были присущи в то время практически всем союзным, республиканским, краевым и областным государственным и партийным органам. Наиболее пораженными вирусом коррупции оказались структуры, осуществлявшие финансовое и материально – техническое обеспечение хозяйствующих субъектов, внешне – экономические связи, организующие и контролирующие сферы товарного распределения и социальной поддержки населения. Причем руководством государства факты коррупции преподносились всего лишь как некоторые издержки функционирования органов власти либо как отдельные случаи, но не как результат функционирования существовавшей государственной системы. Не исчезла коррупция в России и после либерализации экономических и социально – политических условий в стране на рубеже 1990 – х гг. По оценкам зарубежных

специалистов, СССР распался из – за слабости государства и коррупции. Закат СССР и появление Российской Федерации не положили конец всеобъемлющей коррупции в период правления Президента Бориса Ельцина. Эпоха российского транзита: отказ от социализма и утверждение рыночных принципов в экономике оказались катализатором коррупционных отношений, цепочки которых опутали едва ли не все хозяйствующие и управляющиеся субъекты. Результаты проведенных уже в 1999–2000 гг. исследований показали, что к уголовной ответственности за взяточничество удавалось привлечь всего одного из двух – двух с половиной тысяч лиц. Одной из наиболее негативных особенностей развития России впервые десятилетия XXI в. является то, что коррупция стала менее критично восприниматься и осуждаться российским обществом. Этому в немалой степени способствовали существенные пробелы в антикоррупционном просвещении и антикоррупционной пропаганде среди населения. Особую опасность для государства всегда представляют коррумпируемые отношения между чиновниками и представителями организованных форм преступности. По оценкам экспертов, от одной трети до половины доходов, полученных в результате преступной деятельности, в конце XX в. и в начале XXI в. тратились в России на создание и укрепление позиций организаторов и активных участников преступных сообществ в органах законодательной и исполнительной власти, в судебной и правоохранительной системе. К сожалению, можно говорить о формировании в наши дни у граждан РФ своеобразного синдрома привыкания к коррупционным проявлениям. Разоблачение фактов коррупции вообще воспринимается значительной частью населения как элемент политической борьбы (одни российские политики пытаются очернить других, являющихся их политическими оппонентами, и таким образом получить дивиденды в политической борьбе). Резонансные коррупционные процессы последнего времени в РФ (в отношении отдельных федеральных и региональных министров, губернаторов, мэров крупнейших городов) некоторые специалисты считают вынужденной реакцией власти на падение ее авторитета у населения. Они

расценивают действия власти не как системную и принципиальную борьбу с коррумпированными чиновниками.

В Советской России взяточничество считалось контрреволюционной деятельностью, и уголовный кодекс 1922 года предусматривал за это преступление расстрел. После периода НЭП отсутствия и легального частного предпринимательства начинается формирование теневого бизнеса в России. Многие «теневики» были тесно связаны с миром коммерции периода НЭПа, но они представляли собой уже иной, отличный от нэповского тип частного предпринимателя. Непременными атрибутами этого нового социального типа были управленческая позиция и наличие неформальных контактов с непосредственным начальством, а также с ключевыми людьми из правоохранительных и контролирующих органов. У истоков российского теневого бизнеса в предвоенное десятилетие стояли братья Зильберги, Яков Глухой, Яков Рейх¹.

В СССР до начала 80 – х годов тема коррупции открыто не поднималась. Первым громким коррупционным делом советского периода стало дело фирмы «Океан» (1981–82). Из расследования этого уголовного дела было инициировано так называемое Сочинско – краснодарское дело, одним из обвиняемых по которому проходил первый секретарь Краснодарского крайкома КПСС, член ЦК КПСС Медунов. Борьба со взяточничеством и злоупотреблениями органов власти активизировалась с приходом на пост Генсека Юрия Андропова в 1983 г.; тогда были начаты знаменитое «хлопковое» дело и дело Моспродторга, по которому был расстрелян директор Елисеевского гастронома Юрий Соколов.

В эпоху перестройки коррупция в высших эшелонах власти стала одной из наиболее резонансных тем. Всесоюзную популярность приобрели московские следователи Тельман Гдлян и Николай Иванов, расследовавшие «хлопковое» дело еще при Андропове. В 1989 году после открытого заявления о взяточничестве в Политбюро, что не было подтверждено, оба были отстранены от следственной

¹Статья: автор Сергей Шейхетов: ««Спекулянты», «Расхитители», «Растратчики»» // <https://echo.msk.ru/blog/sheih/682953-echo/>

работы за клевету, исключены из КПСС и примкнули к демократической оппозиции.¹

В 1998 году доктор юридических наук Н. И. Матузов отмечал, что «привилегии, злоупотребления, коррупция современных начальников приобрели такие формы и масштабы, которые даже и не снились партгосчиновникам советского периода».²

В 1999 году академик РАН Д. С. Львов и доктор экономических наук Ю. В. Овсиенко оценивали коррупцию в России как «тотальную».³ В начале 1999 года заместитель генерального прокурора России Ю. Я. Чайка заявил, что Россия входит в десятку наиболее коррумпированных стран мира и что коррупция является одной из самых деструктивных сил в российском государстве. В мае 1999 года заместитель министра финансов России Олег Вьюгин отмечал, что система власти и бизнеса в России во многом пропитана коррупцией и преступным бизнесом.⁴

Журналист Марк Симпсон в британской газете «The Guardian» писал, что во время президентства Ельцина в России наблюдалась такая широкомасштабная коррупция и бандитизм, какие не знали аналогов в истории.⁵

В 2006 году ВЦИОМ провёл опрос, согласно которому отношение к мздоимцам смягчилось и значительная доля населения даже не считает коррупцию преступлением.

1.4 Современные оценки коррупции

Согласно опросам «Левада – центра», в 2005 – 2006 годах 50 %

¹ Слов на мешок, а дел на вершок. Член ЦК КПРФ Е. К. Лигачёв о плане президента по борьбе с коррупцией // https://kprf.ru/rus_soc/59538.html.

² Матузов, Н.И. Теория и практика прав человека в России // Журнал «Правоведение». – 1998. – № 4. – С.12.

³ Львов, Ю. В. «Об основных направлениях социально-экономических преобразований» // Экономическая наука современной России. – 1999. – № 3. – С. 99-114.

⁴ У России осталось не больше года // Коммерсантъ. – 01.04.2000. – №56. – С. 2.

⁵ Дифирамбы Ельцину // The Guardian№. – 25 апреля 2007 (оригинал публикации: Toasti№g Yeltsi№ // The Guardian№, 25 April 2007)

респондентов называли коррупцию в числе главных препятствий на пути экономического подъёма в России¹.

В 2006 году первый заместитель Генпрокурора РФ Александр Буксман заявил, что по некоторым экспертным оценкам объём рынка коррупции в России оценивается 240 с лишним млрд долларов США. Согласно оценкам фонда ИНДЕМ, эта величина ещё выше: только в деловой сфере России объём коррупции вырос между 2001 и 2005 гг. примерно с 33 до 316 млрд долл. США в год (не включая коррупцию на уровне политиков федерального уровня и бизнес – элиты). По оценке того же фонда, средний уровень взятки, которую российские бизнесмены дают чиновникам, вырос в тот период с 10 до 136 тыс. долл.

Согласно опросу ВЦИОМ, проведённому в 2006 году, более половины опрошенных имеют личный опыт дачи взяток

Наличие в законодательной базе государства возможностей для нелегального обогащения чиновников (в России, в частности, появилось такое понятие, как «взяткоёмкость отдельного закона») путём вымогания взяток или незаконной приватизации, или специальных льгот для чиновников, приводит к большой дифференциации доходов чиновников на легальные и нелегальные доходы.

В 2005 году доходы чиновников, занятых в органах власти, выросли на 44,1 %.

Одним из известнейших чиновников, большая часть состояния семьи которого (более миллиарда долларов) записана на жену, является экс – мэр Москвы Юрий Лужков. Его жена занимается строительным бизнесом на территории, которой распоряжался муж².

В 2007 году председатель Национального антикоррупционного комитета России Кирилл Кабанов заявлял, что никакой борьбы с коррупцией в России нет: аресты чиновников среднего звена систему взяточничества не нарушают,

¹ Шаров, А.В. Ни дать, ни взять. Генпрокуратура начала новое наступление на коррумпированных чиновников // Российская газета – 7 ноября 2006. – № 4215.

² Немцов, Б. Лужков. Итоги // Аналитический доклад. – 08 сентября 2009.

политика по противодействию коррупции не выработана.¹

Коррупцированные чиновники и политики в развивающихся странах, в числе которых и Россия, нужна атрибуция мнения ежегодно получают \$20 – 40 млрд взяток, подсчитали в Трансперенси Интернешнл. Коррупцированность в России по состоянию на сентябрь 2009 года, по оценке организации, на уровне Бангладеш, Кении и Сирии: 147 – е место из 180. По данным Следственного комитета Генпрокуратуры, количество зарегистрированных взяток увеличилось с 6700 в 2007 г. до 8000 в 2008 г. По данным МВД, в январе — августе 2009 г. зарегистрирован 10 581 случай взяточничества — на 4 % больше, чем год назад. При этом количество зарегистрированных взяток в крупном размере (свыше 150 000 руб.) увеличилось на 13,5 % до 219.²

Трансперенси Интернешнл начала рассчитывать Индекс восприятия коррупции для России с 1996 года. В 1996 году индекс рассчитывался для 54 стран. Для России его значение составило 2,6 балла (46 – 47 места). Такое же значение индекса было и у Индии.

В 1997 году индекс рассчитывался для 52 стран. Значение индекса для России составило 2,3 балла (49 место).

В 1998 году индекс был рассчитан для 85 стран. Значение индекса для России составило 2,4 балла (76 место).

В 1999 году индекс был рассчитан для 99 стран. Значение индекса для России составило 2,4 балла (82 место). Такое же значение индекса было и у Эквадора.

В 2000 году индекс был рассчитан для 90 стран. Значение индекса для России составило 2,1 балла (82 место). Такое же значение индекса было у Кении.

В 2001 году индекс был рассчитан для 91 страны. Значение индекса для России составило 2,3 балла (79 место). Такое же значение индекса было у Эквадора и Пакистана.

¹ Кравченко, Е Ставки растут // Ведомости. – 25 сентября 2009. – № 181. – С. 12.

² Россия переместилась с 90-го на 128-е место в рейтинге коррупции // РИА «Новости», 18 октября 2005.

В 2002 году индекс был рассчитан для 102 стран. Значение индекса для России составило 2,7 балла (86 место). Такое же значение индекса было у Кот д'Ивуара, Гондураса, Индии, Танзании и Зимбабве. В своей речи, посвященной публикации Индекса восприятия коррупции 2002 года председатель Трансперенси Интернешнл Питер Айген отметил, что: «Недавние шаги Президента Владимира Путина по проведению налоговой реформы и новых законов по борьбе с отмыванием денег демонстрируют возможность смягчения восприятия коррупции в России, но ИВК – 2002 указывает, что России предстоит еще длинный путь, так как она по – прежнему остается сильно коррумпированной страной, получившей наравне с Узбекистаном, Грузией, Украиной, Казахстаном, Молдовой и Азербайджаном менее 3 баллов из 10».

В 2003 году индекс был рассчитан для 133 стран. Значение индекса для России составило 2,7 балла (79 место). Такое же значение индекса было у Мозамбика.

В 2004 году индекс был рассчитан для 146 стран. Значение индекса для России составило 2,8 балла (90 место). Такое же значение индекса было у Гамбии, Индии, Малави, Мозамбика, Непала, Танзании. По словам Питера Айгена, прокомментировавшего полученные результаты, Россия, как и другие страны, имеющие крупные запасы нефти набрала низкий балл. «В этих странах система заключения государственных контрактов, связанных с нефтедобычей, пронизана коррупцией, в результате чего львиная доля доходов от производства и продажи нефти оседает в карманах менеджмента западных нефтяных компаний, посредников и местных чиновников», – отметил председатель Трансперенси Интернешнл. Руководитель российского отделения организации Елена Панфилова отметила, что положение России в рейтинге остается стабильным с 2000 года. По ее словам, многочисленные реформы президента Путина никак не меняют мнения предпринимателей и экспертов о степени коррумпированности российской бюрократической машины.

В 2005 году индекс был рассчитан для 159 стран. Значение индекса для России составило 2,4 балла (126 место). Такое же значение индекса было у Албании, Нигера, Сьерра – Леоне. По мнению Елены Панфиловой, такая позиция России в рейтинге – национальный позор России. Снижение рейтинга России она связывает с «огромным зазором между антикоррупционной риторикой на верхах и реальным положением бизнеса на местах».

В 2006 году индекс был рассчитан для 163 стран. Значение индекса для России составило 2,4 балла (121 место). Такое же значение индекса имели Бенин, Гамбия, Гайана, Гондурас, Непал, Филиппины, Руанда, Свазиленд.

В 2007 году Трансперенси Интернешнл включила в свой рейтинг 180 стран. Значение индекса для России составило 2,3 балла (143 место). Такое же значение индекса имели Гамбия, Индонезия, Того. По мнению руководителя российского отделения организации Елены Панфиловой, в России существует «коррупционная стабилизация», вследствие чего позиции России в рейтинге не сильно меняются.

В 2008 году индекс был вновь рассчитан для 180 стран. Значение индекса для России составило 2,1 балла (147 место). Такое же значение индекса было у Сирии, Бангладеш и Кении.

В 2018 году в списке из 180 стран мира Россия занимает 135 – ю строчку (чем она ниже, тем более коррумпированной считается страна). На одном уровне с Россией находятся Доминиканская Республика, Гондурас, Кыргызстан, Лаос, Мексика и Папуа – Новая Гвинея.¹

¹ Рейтинг: Россия сравнялась по коррупции с Кыргызстаном и упала ниже Украины // <https://www.bbc.com/russia№/features-43146306>.

2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1 Понятие коррупции

На сегодняшний день существует неопределенность в понятии «коррупция», её содержании, отсутствие нормативно – правового определения данного явления, которая не могла не отразиться на степени эффективности противодействия ему. Действующее российское законодательство не содержит качественной дефиниции коррупции. Это создает определенные сложности в применении уголовного законодательства к группе преступлений коррупционной направленности. Как справедливо отмечает В.М. Корякин, отсутствие единого нормативного определения коррупции и связанных с данным термином других понятий (коррупционное преступление, коррупционное правонарушение и др.) является одним из основных препятствий к созданию эффективного механизма борьбы с коррупцией¹.

Коррупция в общественно – социальном значении (в широком смысле) представляет собой сложное социальное явление дисфункции процессов социального управления, разложение власти на основе девиантного поведения, обусловленного корыстной мотивацией. Коррупция может пониматься (в узком смысле) и как противоправное использование субъектами власти и управления своего служебного положения вопреки интересам службы в корыстных целях, а также противоправное предоставление таким лицам материальных или иных преимуществ иными лицами за действия (бездействие), совершаемые в их пользу с использованием своего служебного положения.

¹ Карпович, О.Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Вестник Омской юридической академии. – 2015. – № 4(25). – С. 32.

Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года №226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы» поставлены задачи по совершенствованию организационных основ противодействия коррупции в Российской Федерации, обеспечению исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, активизации антикоррупционного просвещения граждан. Необходимо отметить, что в Российской Федерации коррупция приняла массовый характер, стала активно проявляться во всех сферах жизни в многообразных формах и видах. Она стала реальной угрозой национальной безопасности.

Согласно п. 37 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537, сохраняющийся рост преступных посягательств, связанных с коррупцией, является одним из основных источников угроз национальной безопасности. Несмотря на то, что законодатель ввел легальное определение коррупции, научная дискуссия о сущности и формах коррупции не утихла до настоящего времени.

Так, анализ современных научных определений понятия коррупции показывает, что одна часть специалистов исходит из того, что коррупция – это социально – правовое явление, охватывающее как аморальные, так и противоправные проступки (в том числе преступления)¹. Другая часть основывается на том, что коррупция – это всегда общественно опасное явление, состоящее лишь из преступлений (все остальное может рассматриваться в качестве явлений, сопутствующих коррупции или обуславливающих ее)². Третья – ограничивает коррупцию подкупом (иные общественно вредные или общественно опасные деяния следует рассматривать, по мнению сторонников

¹ Нигматуллин, Р.В. Борьба с преступностью в курсе современного международного права: учебное пособие / Р.В. Нигматуллин, И.Р. Минигулова; Башкирский государственный университет. — Уфа: РИЦ БашГУ, 2018. — URL:https://elib.bashedu.ru/dl/local/Nigmatullin_Minigulova_Borba_s_prestupnostju_2_izd_up_2018.pdf.

² Утешева, О.О. Основные направления государственной антикоррупционной деятельности // Вестник ТГУ. – 2011. – Вып.9(101). – С. 256.

данной идеи, лишь как правонарушения, связанные с коррупционными). Четвертая полагает, что коррупция не ограничивается лишь подкупом и включает должностные хищения.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» даёт более развёрнутое определение: «коррупция: 1. 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; 2. Совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица».

Анализ данного определения показывает, что коррупцией признаются преступления, предусмотренные ст. ст. 285, 291, 290, 201, 204 УК РФ, а также иные преступления и иные правонарушения, конструктивными элементами которых являются следующие признаки: 1. Наличие специального субъекта – должностного лица или лица, наделенного специальными полномочиями; 2. Использование этого положения вопреки законным интересам общества и государства; 3. Цель 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 лицами¹. Кроме того, к коррупции относятся указанные выше преступления и иные правонарушения, совершенные от имени и в интересах юридического лица.

На наш взгляд, такая сложная конструкция не способна эффективно определять рассматриваемое нами социально опасное явление, круг преступлений

¹ Забавко, Р.А. Понятие «коррупция» в российском законодательстве: критический анализ и перспективы совершенствования // Вестник Восточно-сибирского института Министерства внутренних дел России. – 2015. – № 1(72). – С. 38.

и иных правонарушений, отнесенных к числу коррупционных. Сложность и неоднозначность определения вызывает проблемы его научной интерпретации. В настоящее время в России о коррупции говорят очень много. Борьба с коррупцией стала одной из первоочередных проблем, на решение которой направлены силы государственного аппарата. Одним из важнейших направлений внутренней политики Российского государства является антикоррупционная деятельность, под которой понимается комплекс мер организационного, политического, правового, экономического, социального характера, направленных на предупреждение, минимизацию и устранение негативных последствий коррупции во всех сферах внутригосударственной жизни.

Исходя из анализа данного определения мы предлагаем выделить следующие признаки:

1. Деятельность государства, его органов, должностных лиц, институтов гражданского общества, предпринимателей, частных лиц;
2. Направлена на снижение уровня коррупции, устранение (локализацию, нейтрализацию, ликвидацию и т.д.) коррупциогенных факторов;
3. Противодействие коррупционному поведению.

Таким образом, антикоррупционная деятельность, или деятельность по противодействию коррупции – это важное направление государственного регулирования национальной экономики, предметом которой является исследование коррупции и борьбы с ней. Государственное регулирование антикоррупционной деятельности включает в себя основные понятия и принципы, руководящие положения, методологию и методы исследования, регулирования, условия применения.

Коррупция появляется как результат и закономерный процесс эволюции социально – экономических систем при определенных условиях. Анализ закономерностей развития промышленно развитых стран с успешными экономиками показывает, что эффективность регулирования социально – экономических процессов во многом определяется успешностью реализации

антикоррупционной политики¹. От действенности антикоррупционной политики зависит возможность создания эффективной и конкурентоспособной национальной экономики, национальная безопасность. Государственное регулирование антикоррупционной деятельности направлено на изменение уровня коррупции в обществе и экономике.

В руководящих документах ООН по деятельности против коррупции подчеркивается важность учета особенностей национальной экономики, менталитета общества, возможности применения инструментов и факторов, влияющих на коррупцию. Основной целью государственной и общественной антикоррупционной деятельности следует считать комплексную работу, направленную на устранение главных причин и стимулов, порождающих коррупцию, а не только на ужесточение системы выявления и наказания коррупционеров. Главным направлением антикоррупционной деятельности государства является установление информационной прозрачности процесса функционирования исполнительной, законодательной, судебной власти, правоохранительных органов и органов местного самоуправления. Важно подчеркнуть, что в современном мире движущей силой социального прогресса является движение информации. В тех странах, где люди имеют полноценную информацию о деятельности власти, нет коррупции, а государство соблюдает законы, работает ответственно и эффективно на общее благо.

С другой стороны, именно закрытость, утаивание правды, монополия на информацию есть основное оружие бюрократии, с помощью которого она пытается навязать обществу свою волю, оставаясь при этом без контроля. Следствием является ее безответственность, некомпетентность, коррумпированность и недееспособность в служении людям².

¹ Коновалова, О.М. Криминологическая характеристика коррупции // Молодой ученый. — 2014. — №1. — С. 231-233.

² Беруков, А.В. Оптимизация организационно – правовой основы противодействия коррупции в России // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения академии наук. – 2014. – Вып. 11. – С. 421.

В заключение следует констатировать, что проблема противодействия коррупции в России – это задача не только правоохранительных органов, а первоочередная задача всего российского общества. К сожалению, объективной реальностью сегодняшнего дня является тот факт, что правоохранительные органы больше заняты борьбой с мелкими правонарушениями, а не с должностными преступлениями (об этом говорит анализ статистики о правонарушениях). Сегодня также актуальна борьба с коррупцией в самих правоохранительных органах.

2.2 Правовая природа антикоррупционной деятельности

В целях стабилизации общественно – политической ситуации в стране, предупреждения угроз национальной безопасности России со стороны коррупции необходимо стало разработать и осуществить комплексную программу противодействия коррупции с включением политических, экономических, социальных и правоохранительных аспектов, принять меры для создания согласованной стратегии, отвечающей требованиям времени. Это обуславливает новый этап в развитии правовой политики в сфере противодействия коррупции. Учитывая, что коррупция без постоянного противодействия ей имеет свойство расширяться, необходимо, чтобы со временем была выделена антикоррупционная функция государства как одна из его базовых задач. Следует подчеркнуть, что антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики. Практически это означает, что необходимо безотлагательно разработать и запустить антикоррупционную программу, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции.

Разработка и реализация такой программы должны базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений, на ясных и продуктивных принципах. Таким образом, речь идет как о создании системы государственно –

правовых механизмов противодействия коррупции, позволяющих уменьшить ее масштабы в краткосрочном плане, так и о выработке и проведении антикоррупционной политики как постоянно действующей органичной функции государства¹.

Традиционно коррупция рассматривается как социально вредный феномен, находящийся вне пределов морального, правового, экономического, политического, институционального порядка общества. Такая позиция привлекательна своим безоговорочным неприятием коррупции. Однако нельзя не оценивать и фактическое состояние, при котором существует противоположная точка зрения, когда в коррупции видится органический элемент экономического, институционального и прочего порядка. Коррупция, как уже отмечалось, – порождение общества и общественных отношений. Общество определяет, что именно, при каких условиях и какие последствия рассматриваются как коррупция.

Социальная конструкция коррупции предполагает: наличие множества фактов «продажности» различных должностных лиц; осознание этих фактов как социальной проблемы; реакцию государственных и общественных институтов, населения на коррупцию; криминализацию некоторых форм коррупционной деятельности. В современном обществе коррупция тесно взаимосвязана с политическими, экономическими, культурологическими институтами, характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных практик, поддерживаемых с помощью социальных норм. Об институционализации коррупции, по мнению ученых, свидетельствуют: выполнение ею ряда социальных функций – упрощение административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих решений и др.; наличие субъектов коррупционных взаимоотношений, распределение социальных ролей (взяткодатель, взяткополучатель, посредник); установившаяся и известная заинтересованным лицам такса «услуг».

¹ Ганиев, Т.Г. Проблемы выявления и расследования взяточничества // Вестник Удмуртского университета. – 2016. – Т.26. Вып.6. – С. 97.

Таким образом, коррупция представляет собой реальную социальную действительность, отражает происходящие в обществе процессы, охватывает все общество в целом, представляет законченную институциональную систему и находится вне правовой модели социальной практики. Коррупция в социальном значении представляет собой девиантное поведение, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества и других лиц, имеющих полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым имеется в связи со статусом или фактическим положением.

Цель коррупционной деятельности – получение различного рода выгод, благ и преимуществ, поэтому с экономической точки зрения коррупция выражается в присвоении, пользовании и распоряжении публичной собственностью в личных, узкогрупповых или корпоративных интересах, с возложением бремени покрытия возникающих издержек на публичного собственника – государство¹.

Политэкономический аспект коррупции заключается в нелегитимном воздействии на ход экономических процессов. В социально – политическом понимании коррупция воспринимается в качестве объективного показателя неэффективности системы государственного управления, степени зрелости гражданского общества.

Социальная природа коррупции проявляется в том, что в процессе общественного развития лица, выполняющие функции общественного правления, формируют выделившуюся из общества особую совокупность людей, у которых возникают особые интересы, отличные по содержанию и направленности от интересов всех иных слоев общества. Для достижения личной выгоды они используют дискреционные властные полномочия в распределении по своему усмотрению принадлежащих им ресурсов. Основным мотивом коррупции выступает возможность получения экономической прибыли, а главным

¹ Черкесова, А.А. Взятничество и коррупция: вопросы раскрытия и расследования // Юрист. – 2015. – С. 124.

сдерживающим фактором является риск разоблачения привлечения к юридической ответственности. Коррупция детерминирована множеством факторов различной природы.

Отсюда, антикоррупционная политика должна носить комплексный характер и реализовываться с помощью социально – экономических, политических, организационно – управленческих, а также правовых средств¹. При этом приоритет должен быть отдан первым, ибо главные причины коррупции находятся в области функционирования экономических и политических институтов, в социальной и культурной сферах.

Антикоррупционная стратегия должна включать в качестве главной своей составляющей влияние на те, глубинные факторы, которые порождают коррупцию, строиться на применении, прежде всего упреждающих мер и отдавать приоритетное значение общепреventивным подходам. Между тем из сказанного не следует призыв к отказу от правового противодействия коррупции. Сокращение причин и условий, порождающих коррупционное поведение, должно обязательно подкрепляться повышением риска коррупции (эффективным преследованием коррупционеров).

В заключение отметим, что предпринимаемые в настоящее время в Российской Федерации меры антикоррупционного характера не в полной мере адекватны преступным проявлениям, результатом чего является «паразитирование» коррупции в социально – экономической и финансовой сферах, осуществляется дестабилизирующее влияние на ход социально – экономических преобразований. Успешная борьба с коррупцией требует системного подхода, связана с качеством функционирования практически всех сфер управления государством, органов государственной власти, прокуратуры, судов, правоохранительных органов, которые должны стать максимально открытыми и подконтрольными гражданскому обществу. В борьбе с коррупцией одной политической воли Президента Российской Федерации, принятия

¹ Безверхов, А.Г. Правовые аспекты современной антикоррупционной стратегии // Вектор науки ТГУ. – 2014. – № 2(5). – С. 14.

антикоррупционных законов и программ недостаточно. Необходима массовая общественная поддержка, однако реалии современной России заключаются в том, что общество разобщено. В этой связи добиться существенной позитивной динамики в борьбе с коррупцией в настоящее время будет сложно.

2.3 Признаки коррупции

Особенностью современной коррупции в РФ является ее институциональный характер, формирование коррупционных «цепочек» и сетей, проникновение во все сферы государственного управления (судебная система, правоохранительные органы и специальные службы, армия, образование, медицина и др.), в результате чего ставится под угрозу деятельность государственных институтов и обеспечение национальной безопасности.

Коррупция в современной России носит системный характер и широко распространена по всем регионам страны и на всех уровнях государственной и муниципальной власти. Наибольшую опасность представляет коррупция должностных лиц.

Коррупция в подавляющей своей части является латентной (скрытой или скрываемой). Это очень жизнеспособная система, которая обеспечивает свою безопасность благодаря круговой поруке и тому, что она фактически бесконтрольна и не способна к самоочищению.

Коррупция в большинстве случаев характеризуется наличием:

1. Четкой мотивационной составляющей деятельности субъектов коррупции, имеющих конкретную личную заинтересованность;
2. Материальных и нематериальных благ, которые являются целью приложения коррупционных усилий;
3. Деструктивной направленности коррупционного воздействия, проявляющегося в причинении определенного ущерба охраняемым законом правам и интересам. Иными словами, к определяющим признакам коррупции в РФ в настоящее время необходимо отнести следующие:

1. Коррупция является целостным многоуровневым и многомерным социально – правовым явлением;
2. Коррупция представляет собой системное образование;
3. Субъектами коррупции являются государственные, муниципальные или иные публичные служащие, либо служащие коммерческих или иных организаций (в том числе международных), а при пассивном подкупе – и физические лица;
4. Коррупция совершается в виде подкупа (пассивного или активного) либо в виде систематического незаконного использования служащими своего статуса в корыстных целях;
5. Целью коррупционеров (субъектов коррупции) является, прежде всего, незаконное получение материальных, иных благ и преимуществ, в том числе неимущественного характера.¹

2.4 Виды коррупции

Коррупция как социально – правовое явление может быть классифицирована по самым различным основаниям. Например, в зависимости от сферы проникновения коррупционных отношений следует различать следующие виды коррупции:

1. Коррупция в сфере государственного управления.
2. Коррупция в сфере законодательной власти (т.н. парламентская коррупция).
3. Коррупция в сфере судебной власти.
4. Коррупция в сфере экономики.
5. Коррупция в сфере образования.
6. Коррупция в сфере здравоохранения и т.д.

В зависимости от того, какое место занимают коррумпированные чиновники в иерархии, коррупцию принято делить на коррупцию в высших

¹ Хромова, Е.И. Коррупция как социально-правовой феномен // Вопросы экономики и права. – 2011. – №5. – С.23.

эшелонов власти (вершинная) и низовую коррупцию. В первом случае речь идет о федеральных политиках и политиках уровня субъекта федерации, высшем и среднем чиновничестве. Данный вид коррупции характеризуется: 1. Высоким и очень высоким социальным статусом ее субъектов; 2. Изоциренно – интеллектуальными способами коррупционных действий; 3. Огромным материальным и моральным ущербом, наносимым государству коррупционными действиями; 4. Высоким уровнем латентности коррупционных проявлений; 5. Снисходительным отношением органов государственной власти к этой группе коррупционеров. Во втором случае низовая коррупция. Она имеет место на низшем уровне государственного аппарата, она непосредственно связана с взаимодействием чиновников и граждан (например, наложение и взыскание штрафов, выдача лицензий, оформление регистраций и т.п.).

Между вершинной и низовой коррупцией нередко налажены определенные взаимоотношения, они соединяют оба вида коррупции и свидетельствуют о ее переходе к организованным коррупционным формам – коррупционным цепочкам, сетям и сообществам. Среди разновидностей коррупции выделяют так называемую вертикальную коррупцию. Речь идет о ситуациях, когда чиновник дает взятку своему непосредственному начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия подчиненного ему взяткодателя. «Вертикальная» коррупция свидетельствует о том, что коррупция из стадии разрозненных актов перешла в стадию укореняющихся организованных форм. Известно использование для классификации коррупции цветовой гаммы. В частности, в зависимости от отношения граждан к коррупции, она может быть подразделена на белую, серую и черную. К «белой коррупции» отношение граждан, как правило, в целом лояльное. «Черная коррупция» – это тот случай, когда действия коррупционеров однозначно осуждаются всеми слоями общества. «Серой коррупцией» считаются коррупционные проявления, относительно которых единого мнения в обществе нет. Особо выделяют политическую коррупцию, которая включает в себя, прежде всего, покупку голосов избирателей

во время проведения избирательных компаний. Но проявления политической коррупции выходят далеко за рамки предвыборной борьбы (коррупционные формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп и отдельных лиц за власть).

Признаками политической коррупции являются: 1. Нацеленность на захват, сохранение, укрепление и распределение власти, как отдельными лицами, так и их группами (партиями, иными устойчивыми политическими образованиями); 2. Противоправное использование для достижения указанных целей как государственных, так и общественных ресурсов. Заметное место среди разновидностей коррупции занимает экономическая коррупция, суть которой в том, что власть неправомерно распространяет свои потенциальные возможности приобретения собственности на граждан, коммерческие и иные организации и на сами государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные учреждения, силовые структуры. Собственность при этом приобретается путем использования существующих «пробелов» в действующем законодательстве и путем прямого его нарушения. Например, вмешательство коррумпированных чиновников в конкурентную борьбу в пользу взяточдателей или приобретение собственности посредством участия коррумпированных должностных лиц в предпринимательской деятельности. В зависимости от волеизъявления взяточдателя (добровольное решение о передаче взятки или имеет место вымогательство взятки) выделяют принудительную и согласованную коррупцию.

Согласно некоторым оценкам восприятие коррупции возможно и в узком, и в широком смысле. В первом случае речь идет о злоупотреблениях чиновника ради материального вознаграждения, во втором – о взяточничестве и так называемом чиновничьем предпринимательстве. Особое место среди коррупционных проявлений в органах государственной власти и управления занимает так называемая кадровая коррупция. Она базируется на взаимоотношении двух субъектов – лица, обладающего правом принятия решения

о назначении на определенную должность либо возможностью оказать влияние на кадровую политику, и лица, выразившего заинтересованность в получении этой должности.

Составной частью кадровой коррупции является соучастие в ней всевозможных посредников (помощники, референты, секретари, не обладающие кадровыми полномочиями). Последствиями кадровой коррупции являются рост уровня некомпетентности чиновников, снижение эффективности профессиональной деятельности, падение авторитета государственной власти. По степени общественной опасности (социальная вредность и социальные последствия) коррупционные проявления принято подразделять на коррупционные проступки и коррупционные преступления. В литературе встречается деление коррупции на «жесткую» (проявления коррупции, так или иначе связанные с подкупом должностных лиц) и «мягкую» (неявные, неочевидные проявления коррупции). Одним из самых известных видов так называемой «мягкой» коррупции считается фаворитизм. Под фаворитизмом обычно понимается оказание услуг или предоставление подконтрольных ресурсов родственникам, друзьям, хорошим знакомым в соответствии с принадлежностью к определенному сообществу (партия, религиозная организация, секта и др.). Фаворитизм не может не влиять отрицательно на качество выполнения чиновниками своих профессиональных обязанностей, способствует неэффективному, необоснованному и несправедливому распределению общественных ресурсов. В самом фаворитизме выделяется nepotизм или кумовство (построение системы власти, основанной на родственных связях), а также система власти, опирающаяся на друзей. Еще одним проявлением «мягкой» коррупции является клановость и землячество. В основе этой разновидности «мягкой» коррупции лежит осознание принадлежности того или иного лица к отдельной от общества группе, у которой имеются ярко выраженные специфические корпоративные интересы, разительно отличающиеся от интересов остального общества.

Приведенные выше варианты классификации коррупционных проявлений нельзя назвать исчерпывающими. При постоянно меняющихся социально – политических, экономических, духовно – идеологических, морально – психологических условиях жизнедеятельности современного общества неизбежно будут появляться новые виды коррупции. Данное обстоятельство предопределяет необходимость постоянного мониторинга состояния и эволюции коррупционных проявлений. Проведение такого рода мониторинга позволит своевременно корректировать деятельность по противодействию коррупции согласно вновь появляющимся вызовам.

2.5 Правовое регулирование антикоррупционной деятельности в Российской Федерации

Основу правового регулирования антикоррупционной деятельности в Российской Федерации составляет Федеральный закон от 25.12.2008 № 273 – ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции»¹ (далее Закон № 273). Данный закон закрепляет основные понятия, принципы противодействия коррупции, меры по профилактике коррупции, направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы и других должностных лиц.

В соответствии статьи 5. Закона № 273 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.

Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и

¹ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

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

Основные направления государственной политики в области противодействия коррупции установлены Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы»¹.

Национальный план включает в себя мероприятия, направленные на решение следующих основных задач:

1. Совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

2. Обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

3. Совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

4. Совершенствование предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы; обеспечение полноты и прозрачности представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

¹ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru – 30.06.2018). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

5. Повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания;

6. Совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц;

7. Систематизация и актуализация нормативно–правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции;

8. Повышение эффективности международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции, укрепление международного авторитета России.

В статье 6 Закона № 273 закреплены следующие конкретные меры по профилактике коррупции:

1. Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

3. 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;

4. 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;

5. Установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

6. 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;

7. Развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Так же Законом № 273 закреплены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции:

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, то есть 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 и 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.

Федеральным законом от 07.05.2013 № 79 – ФЗ (ред. от 01.05.2019) «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» закреплён перечень лиц которым 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):

1.1 Государственные должности Российской Федерации;

1.2 Должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;

1.3 Должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации;

1.4 Государственные должности субъектов Российской Федерации;

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

1.6 Должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти;

1.7 Должности в государственных корпорациях (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;

1.8 Должности глав городских округов, глав муниципальных районов, глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций, глав местных администраций;

1.9 Должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях (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), 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 лиц, указанных в подпунктах «а» – «з» пункта 1 и пункте 1.1 настоящей статьи.

3 КОРРУПЦИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

3.1 Конфликт интересов в учреждениях

Понятие «конфликт интересов» применяется прежде всего к государственным и муниципальным служащим, но в отношении учреждений тоже действует ряд ограничений, запрещающих некоторым работникам смешивать исполнение должностных обязанностей и личные интересы.

Законодательные нормы о возникновении и предотвращении конфликта интересов, имеющие отношение к автономным учреждениям (далее АУ), довольно разрозненны. В первую очередь эти ситуации регулируются антикоррупционным законодательством – Законом № 273 – ФЗ. Например, ст. 13.3 данного закона устанавливает обязанность организаций (независимо от их организационно–правовой формы) разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, такие как:

1. Определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных нарушений;
2. Принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
3. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Кроме того, федеральные АУ входят в группу организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (органами – учредителями). В силу п. 3 ч. 3 ст. 10, ст. 11.1 Закона № 273 – ФЗ на отдельных работников ФАУ возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, если орган – учредитель включил эти должности в специальный перечень. Иными словами, если подобный перечень утвержден и туда вошли, скажем, должности руководителя, заместителя руководителя и главного бухгалтера, эти работники ФАУ и должны уведомлять о случаях возникновения личной заинтересованности.

На круг должностей, связанных с осуществлением в ФАУ финансово – хозяйственной деятельности, распространяется еще одно требование. Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»¹ работники, замещающие должности руководителей, главных бухгалтеров и должности, связанные с осуществлением финансово – хозяйственных полномочий, в федеральных государственных учреждениях не могут принимать на работу в свое непосредственное подчинение и под непосредственный контроль родственников и свойственников. Это касается родителей, супругов, детей, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей, детей супругов и супругов детей.

Приведенные нормы адресованы работникам федеральных так и муниципальных учреждений, но в некоторых регионах уже существует практика распространения подобных ограничений на подведомственные учреждения.

Отметим, что в будущем для расширения подобной практики могут появиться более весомые основания – законодатели намерены обязать все государственные и муниципальные учреждения соблюдать нормы о конфликте интересов (наряду с иными ограничениями). О перспективе распространения некоторых запретов, ограничений и требований на работников, замещающих отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами госвласти субъектов РФ и органами местного самоуправления, сказано в пп. «б» п. 1 Указа Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы».

Ситуация влияния личных интересов на исполнение должностных обязанностей предусмотрена и в Федеральном законе от 03.11.2006 № 174 – ФЗ «Об автономных учреждениях». Статьи 16 и 17 не запрещают совершать сделки с

¹ Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

заинтересованностью, но определяют особый порядок их согласования. Заинтересованными в совершении такой сделки признаются руководитель АУ, его заместители, члены наблюдательного совета и их родственники: супруг (в том числе бывший), родители, бабушки, дедушки, дети, внуки, полнородные и неполнородные братья и сестры, а также двоюродные братья и сестры, дяди, тети (в том числе братья и сестры усыновителей этого лица), племянники, усыновители, усыновленные. Согласно ч. 3 ст. 16 Закона № 174 – ФЗ заинтересованность возникает, когда перечисленные лица:

1. Являются в сделке стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем;

2. Владеют (каждый в отдельности или в совокупности) 20% и более голосующих акций акционерного общества или долей ООО, превышающей 20% его уставного капитала, либо выступают единственным или одним из не более трех учредителей иного юридического лица, которое в сделке является контрагентом АУ, выгодоприобретателем, посредником или представителем;

3. Занимают должности в органах управления юридического лица, которое в сделке является контрагентом АУ, выгодоприобретателем, посредником или представителем.

В будущем нормы о предотвращении личной заинтересованности планируется установить в отношении членов закупочных комиссий, а значит, автономному учреждению потребуется совершать любые закупки с применением антикоррупционных норм. Законопроект, направленный на недопущение конфликта интересов между участником и заказчиком при закупках по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223 – ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» , подготовлен Минфином и опубликован на федеральном портале regulatio.gov.ru (ID проекта 02/04/09 – 17/00073397).

Требования о конфликте интересов охватывают ряд работников автономных учреждений, а в будущем этот круг может стать шире.

Антикоррупционное законодательство прежде всего связывает конфликт интересов с распоряжением денежными средствами и иными ресурсами учреждения. Порядок урегулирования такой ситуации прописан в ст. 11 Закона № 273 – ФЗ. Работники, на которых распространяются нормы о конфликте интересов, обязаны уведомить своего работодателя о возникновении либо возможности возникновения личной заинтересованности, а работодатель должен принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Например, изменить должностное положение работника, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до отстранения от исполнения должностных обязанностей. Если работник, выступающий стороной конфликта, не проинформирует о проблеме, он может быть уволен по п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ¹.

На руководящее звено федеральных автономных учреждений распространяется большинство норм о конфликте интересов. Эта группа сотрудников должна принимать меры по предотвращению и урегулированию такого конфликта, избегать приема на работу своих родственников в качестве непосредственных подчиненных и проявлять осторожность при совершении сделок с юридическими лицами, в которых ключевые посты занимают родственники (последнее ограничение относится к автономным учреждениям всех уровней подчинения).

Как показывает практика проверок и судебная практика, перечисленные нормы иногда нарушаются, хотя это происходит не только в автономных, но и в бюджетных учреждениях. В частности, Счетная палата выявила, что работники одного федерального учреждения культуры, связанные супружескими отношениями, занимали должности, находящиеся в непосредственном подчинении, – первый заместитель генерального директора (начальник) и заместитель директора дирекции по выставочной деятельности (подчиненный) (Представление Счетной палаты РФ от 02.03.2018 № ПР 12 – 29/12 – 02 О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности мероприятий,

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 01.04.2019).

направленных на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в части создания передвижного фонда ведущих российских музеев для экспонирования произведений искусства в музеях и галереях малых и средних городов и увеличения количества выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации, в 2014 – 2016 годах и истекшем периоде 2017 года в федеральном государственном бюджетном учреждении культуры»¹.

Важно, что работать с родственниками запрещено при одновременном наличии двух обстоятельств: непосредственная подконтрольность одного лица другому и выполнение обоими сотрудниками финансово – хозяйственных полномочий. Что именно понимать под такими полномочиями, разъяснил Минтруд. В Письме от 16.05.2017 № 18 – 2/В – 297 ведомство сообщило, что к финансово–хозяйственным полномочиям в том числе относятся:

1. Финансовое планирование и финансовое обеспечение расходов учреждения;
2. Осуществление расчетов и платежей, формирование финансовой и бюджетной отчетности;
3. Распоряжение имуществом учреждения;
4. Осуществление внутреннего финансового контроля;
5. Осуществление государственных закупок;
6. Заключение сделок от имени учреждения;
7. Управление деятельностью филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения.

Помимо руководителя и главного бухгалтера такими полномочиями могут наделяться их заместители, финансовый директор, начальник планово–финансового управления, начальник управления экономики и пр.

Если названные полномочия осуществляются работниками – близкими родственниками (свойственниками) вне условия непосредственной

¹ <https://portal.audit.gov.ru> по состоянию на 04.09.2018.

подчиненности, данный запрет не действует. Можно продолжать работать и в том случае, когда один работник наделен финансово – хозяйственными полномочиями, а другой (его родственник) занят в основной деятельности учреждения (учитель, спортсмен, балерина, актриса, врач и т.п.).

Сделки с заинтересованностью тоже потенциально опасны. Если не соблюсти порядок одобрения такой сделки, она может быть признана недействительной, а от заинтересованного лица могут потребовать возместить убытки, причиненные данной сделкой, согласно ч. 3, 4 ст. 17 Закона № 174 – ФЗ. Заинтересованное лицо обязано заранее уведомить руководителя АУ и наблюдательный совет о совершаемой или предполагаемой сделке. Кроме того, сделка должна получить одобрение наблюдательного совета – такое решение принимается большинством голосов его членов, не заинтересованных в совершении сделки, согласно ч. 2 ст. 17 Закона № 174 – ФЗ.

Впрочем, требование о получении одобрения наблюдательного совета выполняется не всегда (хотя подобные нарушения все же нельзя назвать распространенными).

В ситуации, когда в автономное учреждение трудоустраивается бывший государственный (муниципальный) служащий, новый работодатель (АУ) не становится стороной конфликта интересов, но все же наделяется некоторыми обязанностями. Согласно ч. 4 ст. 12 Закона № 273 – ФЗ, ст. 64.1 ТК РФ работодатель при заключении трудового или гражданско – правового договора о выполнении работ (оказании услуг) с бывшим служащим обязан в течение 10 дней сообщить об этом представителю нанимателя служащего по последнему месту его службы. Перечень должностей государственной (муниципальной) службы, влекущих эту обязанность, устанавливается правовыми актами соответствующего уровня.

Как пояснил Минтруд в Письме от 12.10.2018 № 18 – 0/10/В – 7881, контролировать выбор места трудоустройства бывших служащих необходимо в целях недопущения конфликта публичных и частных интересов. Такой конфликт

может проявляться в виде предоставления выгод и преимуществ для организации, рассматриваемой служащим в качестве будущего места работы, или в виде неправомерного использования служебной информации в интересах организации после увольнения с государственной (муниципальной) службы.

Обязанность сообщать о приеме на работу бывшего служащего распространяется на все организации независимо от их организационно–правовой формы и не зависит от того, входили ли в должностные обязанности бывшего служащего функции управления организацией, заключившей с ним трудовой (гражданско – правовой) договор. В связи с этим новому работодателю нужно совершить следующие действия:

1. Выяснить у бывшего служащего либо самостоятельно изучить, включена ли ранее замещаемая им должность в перечень, установленный соответствующим правовым актом. Факт включения должности в список – основной критерий для сообщения предыдущему работодателю о приеме на работу его бывшего служащего. Отметим, что наличие должности в списке нужно проверять на дату заключения трудового (гражданско – правового) договора.

2. Обратить внимание на дату увольнения гражданина с государственной (муниципальной) службы и определить, истек ли двухлетний период после увольнения. Если прошло менее двух лет (включительно), уведомлять государственный (муниципальный) орган о приеме на работу его бывшего служащего нужно, а если более двух лет – нет.

3. Самостоятельно определить способ направления сообщения в государственный (муниципальный) орган. Целесообразно получить подтверждение о направлении такого сообщения по почте заказным письмом с уведомлением либо о доставке его непосредственно в государственный (муниципальный) орган с распиской о получении. Это важно сделать потому, что за неисполнение обязанности уведомить указанный орган для работодателей предусмотрена административная ответственность. В силу ст. 19.29 КоАП РФ

должностному лицу грозит штраф в размере от 20 000 до 50 000 руб., юридическому лицу – штраф в размере от 100 000 до 500 000 руб.

4. Учесть последствия для бывшего служащего, если тот не сообщил о последнем месте службы. Согласно ч. 3 ст. 12 Закона № 273 – ФЗ с таким гражданином придется расторгнуть трудовой (гражданско – правовой) договор.

Подобная ситуация похожа на запрет работы с родственниками: учреждение подконтрольно учредителю, а представители того и другого связаны родственными отношениями. Руководство учреждения здесь тоже не является стороной конфликта интересов, но ему надо знать о последствиях нарушений, допущенных представителями учредителя.

О таком случае Минтруд рассказал в Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 2 (Письмо от 03.09.2018 № 18 – 0/10/П – 6179). В обязанности заместителя руководителя органа – учредителя входило принятие решений о выделении субсидий на выполнение государственных заданий подведомственным учреждениям. В одном из них работал супруг дочери представителя учредителя – тоже в должности заместителя руководителя. При рассмотрении вопросов, касающихся данного учреждения, личная заинтересованность заместителя руководителя государственного органа могла повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей, что в силу [ст. 10](#) Закона № 273 – ФЗ свидетельствовало о возможности возникновения конфликта интересов.

Комиссия по урегулированию конфликта интересов установила, что заместитель руководителя органа – учредителя не исполнил обязанность по уведомлению о возникшей личной заинтересованности и не принял иных мер, хотя фактов вынесения этим должностным лицом необоснованных решений о выделении данному учреждению бюджетных ассигнований выявлено не было. В итоге заместитель руководителя органа – учредителя получил выговор и был отстранен от принятия решений о выделении субсидий на выполнение задания подведомственному учреждению, где работает супруг его дочери.

В заключении необходимо отметить, что в первую очередь определить, какие именно нормы антикоррупционного законодательства действуют в отношении автономного учреждения, следует обратиться к Закону № 273 – ФЗ и правовой базе, принятой в конкретном публично – правовом образовании. Часть норм (о разработке мер по предупреждению коррупции, сделках с заинтересованностью, приеме на работу бывших государственных или муниципальных служащих) распространяется на все АУ, некоторые требования (например, о запрете на работу с родственниками) – только на «федералов». Положение о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов может быть утверждено на уровне АУ, а отдельные антикоррупционные нормы включены в трудовой договор с руководителем и иными работниками.

Запрет на смешение интересов учреждения и личной заинтересованности прежде всего может действовать для руководящего состава – первого лица учреждения, заместителя руководителя, главного бухгалтера. Следующая группа – иные сотрудники, наделенные финансово – хозяйственными полномочиями. Но иногда под нормы о конфликте интересов могут подпадать все работники АУ (если основания для этого есть в местной нормативной базе).

3.2 Правоприменительная практика по выявлению, пресечению и расследованию преступлений коррупционной направленности, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных учреждений.

Одним из примеров правоприменительной практики служит: директор автономного образовательного учреждения передал частной автошколе права и обязанности арендатора по договору аренды земельного участка. Директор АУ был единственным учредителем данной автошколы (а директор автошколы – членом наблюдательного совета АУ), но сделка прошла без одобрения наблюдательного совета. Суд признал наличие в сделке заинтересованности и

постановил вернуть АУ права и обязанности по договору аренды (Постановление АС ДВО от 18.04.2017 № Ф03 – 766/2017 по делу № А73 – 9967/2016).

В другой ситуации автономное учреждение культуры заключило с ООО договор об оказании последнему комплекса услуг по проведению выпускных вечеров. Договором был определен срок оказания этих услуг – 10 лет. В результате ООО, директором которого являлся заместитель директора АУ, приобрело право на проведение культурных и развлекательных мероприятий на площадях АУ и с использованием его имущества в течение длительного срока. Однако сделка эта не была одобрена наблюдательным советом, на что тоже указали судьи (Постановление АС ПО от 28.09.2015 № Ф06 – 591/2015 по делу № А72 – 14964/2014).

Последствием нарушения условия об одобрении сделки с заинтересованностью иногда становится увольнение руководителя АУ. Так произошло, например, в случае, рассмотренном Оренбургским областным судом (Апелляционное определение от 18.03.2014 по делу № 33 – 1500/2014). Бывший руководитель муниципального АУ обратился в суд с иском о признании своего увольнения незаконным, но судьи его не поддержали. Выяснилось, что бывший руководитель неоднократно заключал договоры поставки бытовых товаров и материалов для ремонта с ООО, одним из двух учредителей которого являлся его сын. Доказательств уведомления наблюдательного совета о таких сделках (как и одобрения совета) не было.

По данным следствия, в течение трех лет (с 2011 по 2014 годы) бывший начальник бюджетного учреждения окружного Департамента физкультуры и спорта в Югре перечислял средства на расчётный счёт фиктивно трудоустроенных работников. Итого похищено 8 млн руб. Сотрудники аппарата управления Нижневартовской станции переливания крови злоупотребляли своим должностным положением и подозреваются в хищении средств бюджета округа». По версии следователей, в учреждение были трудоустроены родственники

сотрудников учреждения, однако на самом деле эти люди никогда на станции переливания крови не работали, а только лишь получали заработную плату.

Добавим, что в Нижневартовске это уже не первое уголовное дело, связанное с «мертвыми душами», которых обнаруживают в бюджетных учреждениях. Бывший директор «Центра детского творчества» Нижневартовска, депутат 5 – го созыва Думы Нижневартовска Наталия Тарасова обвиняется в мошенничестве. По версии СКР, ее родная дочь собственноручно написала заявление от имени бывшего работника образовательного учреждения о приёме его на работу в качестве педагога дополнительного образования. После чего на ее банковскую карту с июня 2011 года по октябрь 2012 года было перечислено около 600 тысяч бюджетных рублей.

Главный бухгалтер «Центра комплексной реабилитации ветеранов боевых действий «Возрождение» подозревают в мошенничестве, то есть хищение чужого имущества путем обмана, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, в крупном размере.

По данным следователей, сотрудник окружного учреждения в апреле 2010 года от имени директора составила подложное заявление в ЗАО «Окис – С» на выпуск топливной карты. «Используя незаконно полученную карту, она в период 2010 – 2012 г.г. с помощью неустановленного лица на автозаправочных станциях города получала бензин, который обратила в свою собственность. Материальный ущерб составил 339 тысяч рублей. За содеянное виновной грозит наказание в виде лишения свободы на срок до 6 лет.

По данным Генеральной прокуратуры России, в 2017 году за совершение коррупционных правонарушений к административной ответственности было привлечено 6,8 тыс. (в 2016 году – 9,1 тыс.) лиц. Из федеральных министерств и ведомств (их территориальных подразделений) в административном порядке наказали 350 (568) должностных лиц, государственных и муниципальных

учреждений – 706 (2,6 тыс.), а из исполнительных органов местного самоуправления – 901 (1,5 тыс.).¹

Согласно отчетным данным судебной статистики по результатам рассмотрения в 2016 г. уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности по вступившим в законную силу приговорам и другим судебным постановлениям, всего по составам коррупционной направленности было осуждено 10 975 человек. При этом стоит отметить, что за получение взятки лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, а равно главой местного органа самоуправления, предусмотренное ч. 3 ст. 290 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), было осуждено 16 человек. Наибольшее количество осужденных лиц за 2016 г. было за дачу взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) – 3 118 человек, из них за совершение в особо крупном размере – 16 человек и группой лиц по предварительному сговору или организованной группой или в крупном размере – 127 человек.

Среди осужденных за преступления коррупционной направленности 394 человека являлись должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, из них 133 – главами муниципальных образований и местных администраций, 42 лица занимали должности в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.²

По данным отчетов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, за 2017 г. зарегистрировано 29 634 преступления коррупционной направленности, что составило 105 в динамике по сравнению с предыдущим годом. Стоит отметить, что за 2017 г., например, зарегистрировано 12 111 преступлений по ст. 290, 291, 291.1, 291.2 УК РФ (взяточничество), что составляет + 12,6% по сравнению с 2016 г. Число преступлений по ст. 285 УК РФ (злоупотребление

¹ Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности за 2017 г. URL: <http://www.cdep.ru/i№dex.php?id=216&item=3831>.

² Ващенко, В.А. Взятчники, как правило, на хорошем счету. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2016/10/17/10255859.shtml#page2>.

должностными полномочиями) составило 2 237, что по сравнению с 2016 г. составляет 4,9%. Большая часть преступлений коррупционной направленности выявляется сотрудниками органов внутренних дел – 22 619; далее следуют органы ФСБ – 2 452; следственные органы Следственного комитета – 868; органы ФССП – 116; органы исполнения наказаний – 431 и таможенные органы – 64.¹

Данные цифры показывают, что существующие меры противодействия коррупции, в том числе указанные в Федеральном законе № 273 – ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон), требуют серьезного пересмотра и дополнений с целью минимизации совершения противоправных коррупционных деяний лицами, в том числе государственными служащими. Если проследить за изменениями Закона за последние три года, то можно отметить, что со дня вступления его в силу он был изменен 17 раз. Хотя стоит отметить, что за 2018 г. этот нормативный правовой акт претерпел пока только одну редакцию. Насколько внесенные изменения и дополнения позволяют реализовать указанные в Законе правовые и организационные основы административно – правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти, постараемся проанализировать поэтапно начиная с 2015 г.

Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285 – ФЗ были внесены следующие изменения. Во – первых, в ч. 4 ст. 8.1 и 12.3 в отношении корректировки точности терминов: было исключено слово «акций», которые и так относятся к ценным бумагам.

Серьезным и важным стал существенный пересмотр ст. 10: определения понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность». Само название статьи в новой редакции уже позволило значительно расширить круг лиц, к которым применимы данные термины (не только, как ранее, к лицам, состоящим на государственной или муниципальной службе, но и другим субъектам). Данные корректировки позволили эффективнее реализовывать меры по борьбе с

¹ Сборник Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Состояние преступности в России // URL: [http://Users/user/Downloads/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202017%20\(1\).pdf](http://Users/user/Downloads/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202017%20(1).pdf).

коррупционными правонарушениями и расширить область применения Закона. Например, кардинальный пересмотр определения «личная заинтересованность» и его дополнение в части «..корпоративными и иными близкими отношениями» позволили комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов значительно увеличить круг лиц (в том числе распространить действие данной нормы на государственные и муниципальные организации) и расширить перечень случаев потенциальной личной заинтересованности по сравнению с предыдущим определением, что, несомненно, положительно сказалось на практике применения и выявления ситуаций, которые могут привести к коррупционным правонарушениям.

Дополнение в ст. 11.1 с требованием к перечисленным в статье лицам сообщать о возникновении личной заинтересованности, а не только об обязанности уведомлять об обращении к ним каких – либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и принятию мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов так потенциально позволило минимизировать коррупционные правонарушения.

Исключение из ч. 1 ст. 12.3 слова «федеральной» (имеется в виду государственной службы) расширило и включило государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации в круг лиц, обязанных передавать в доверительное управление принадлежавшие им ценные бумаги и т.д., если это приводит или может привести к конфликту интересов.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 303 – ФЗ, также расширили круг лиц, которым 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 в соответствии с 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». В частности, в данный круг лиц были включены главы иных муниципальных образований, исполняющие полномочия глав местных администраций, и главы местных администраций, которые первоначально не были включены в данный перечень.

Существенное изменение не раз претерпевал п. 2 ч. 3 ст. 12.1. Первый раз он был изменен Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 303 – ФЗ, а затем скорректирован Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 64 – ФЗ.

Немало значительных изменений было внесено в 2017 г. Так, Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 236 – ФЗ было внесено восемнадцать изменений в восемь статей: ст. 7.1, 8, 8.1, 11.1, 12.3, 12.4, 12.5 и 13.2.

Если анализировать их в целом, то, по сути, изменение касалось добавления лиц, работающих в публично – правовых компаниях, в отношении, например, распространения на них запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами; обязанности представлять сведения о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; обязанности уведомлять об обращении к ним каких – либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и т.д.

Существенными являются изменения Закона, внесенные Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 64 – ФЗ. Так, ст. 8 была дополнена ч. 1.1 – 1.2, которые обязывают граждан, поступающих на обучение в образовательные организации высшего образования, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, 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.

Дополнение ст. 10 ч. 3 в части конкретизирует лиц, которые обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в частности отнеся к ним и работников государственных и муниципальных организаций.

Существенным является дополнение ст. 12.1 ч. 4.2 – 4.5, которые предусматривают для граждан, претендующих на замещение муниципальной должности, и лиц, замещающих муниципальные должности, представление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Также введенные нормы дают право высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимать решение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах вышеуказанных лиц и в случае выявления фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены законодательством (в частности рассматриваемым законом, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230 – ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», 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»), обращаться с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, или применении в отношении его иного дисциплинарного взыскания в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 132 – ФЗ, прежде всего, касаются введения ст. 15, которая предусматривает создание Реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, и соответствующих дополнений в статьи, которые касаются лиц, замещающих соответствующую должность, подлежащую включению в указанный реестр в случаях, предусмотренных рассматриваемым Законом.

По итогам 8 месяцев 2013 года правоохранными органами округа выявлено 685 преступлений коррупционной направленности, из которых направлены в суд уголовные дела по 503 фактам.

Непосредственно сотрудниками полиции выявлено 598 преступлений данной категории, из которых 75 фактов связаны со взяточничеством.

Не смотря на снижение количества установленных фактов коррупции, количество лиц, привлеченных к уголовной ответственности, возросло со 104 до 116 человек, из которых за тяжкие коррупционные преступления – 83 (8 мес. 2016 – 55).

Проведенный УМВД России по округу анализ структуры вскрытых органами правоохраны фактов коррупции показывает, что на долю должностных лиц органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных учреждений, приходится 266 фактов или 39% от общего количества (по итогам 8 мес. 2016 года их доля составляла 51% – 415 преступлений).

Так, в отчетном периоде выявлено 13 коррупционных преступлений, совершенных должностными лицами органов местного самоуправления (11 в г.

Ханты – Мансийске, по одному в Сургутском и Октябрьском районах) и 253 работниками подведомственных им муниципальных учреждений:

1. г.Сургут – 59;
2. г.Нижневартовск – 49;
3. г.Урай – 27;
4. г.Ханты–Мансийск – 25;
5. г.Мегион – 11;
6. г.Югорск – 11;
7. г.Нягань – 10;
8. г.Радужный – 8;
9. г.Пыть–Ях – 7;
10. г.Когалым – 1;
11. Кондинский район – 27;
12. Сургутский район – 24;
- 13.г.Нефтеюганск – 8;
14. Белоярский район – 5;
15. Октябрьский район – 4;
16. Нижневартовский район – 1.

Основными сферами, наиболее подверженными коррупции, по – прежнему остаются здравоохранение и образование. В текущем году задокументированы 115 преступлений, совершенных работниками учреждений здравоохранения, 112 – учреждений образования. Остальные 26 преступлений приходится на работников иных бюджетных учреждений.

За совершение должностных преступлений, связанных с хищением бюджетных средств, выделенных на нужды учреждений образования, к уголовной ответственности привлечены 10 руководителей и 2 бухгалтерских работника муниципальных образованиях (г. Сургут, Нижневартовск, Урай, Мегион, Когалым, Нягань, Белоярский и Сургутский районы).

Фактов получения взяток должностными лицами образовательных учреждений округа не установлено. В 2012 году данные факты выявлены в филиалах ГОУ ВПО «Омский государственный технический университет» в г. Сургуте и Нефтеюганске, ГОУ ВПО «Сибирская государственная автомобильно – дорожная академия» в г. Сургуте, ГОУ ВПО «Югорский государственный университет» в г. Пыть–Яхе и дошкольном образовательном учреждении в г. Нижневартовске.

Факты получения взяток должностными лицами учреждений здравоохранения зафиксированы в 7 учреждениях округа (г. Ханты–Мансийск, Нефтеюганск, Сургут, Югорск, Нижневартовск, Пыть–Ях, Сургутский район).

За хищение бюджетных денежных средств и средств Фонда обязательного медицинского страхования привлечены к уголовной ответственности 4 руководителя и 2 работника медицинских учреждений округа (г. Сургут, Югорск, Сургутский и Кондинский районы).

В целях профилактики фактов «бытовой» коррупции, в том числе среди должностных лиц органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных учреждений следственными органами УМВД России по округу по каждому уголовному делу, без исключения, вносятся представления об устранении причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений (в основной массе представления направляются в администрации муниципальных образований, в ведении которых находятся учреждения, а также унитарные предприятия, работники которых совершили указанные преступления, в отдельных случаях непосредственно в муниципальные предприятия, департаменты и отделы по направлениям деятельности).

Нужно отметить, что ответы о принятых органами местного самоуправления мерах реагирования поступают по всем представлениям. И если в 2012 году в большинстве случаев меры реагирования ограничивались рассмотрением преступных фактов на ведомственном совещании и наложением дисциплинарного взыскания на ответственных должностных лиц, в текущем году

имеются прецеденты расторжения трудовых отношений с лицами, совершившими коррупционные преступления.

Так, в соответствии с письмом Управления по физической культуре, спорту и туризму Администрации г. Урай расторгнут трудовой договор с директором МБОУ ДОД ДЮСШ «Звезды Югры», совершившим хищение бюджетных средств.

Унитарным предприятием «Радужныйтеплосеть» прекращены трудовые отношения с четырьмя работниками бухгалтерии, похищавшими денежные средства предприятия.

Результатом принимаемых на муниципальном уровне антикоррупционных мер стало сокращение числа преступлений совершенных работниками подведомственных муниципалитетам учреждений и предприятий с 415 в 2012 году до 266 в текущем (– 36%), при том, что правоохранительными органами не снижена активность в выявлении и пресечении фактов коррупции.

Вместе с тем, не смотря на совместные усилия, в отдельных муниципалитетах округа принимаемые меры не принесли ожидаемого эффекта. Решения об увольнении должностных лиц за допущенные факты «бытовой» коррупции по отрицательным мотивам не принимаются и коррумпированные должностные лица продолжают осуществлять трудовую деятельность по прежнему месту работы (к примеру, заместитель главы г.п. Талинка Октябрьского района, в отношении которой направлено в суд уголовное дело по обвинению в получении взятки продолжает осуществлять трудовую деятельность до настоящего времени). В большинстве же случаев это касается учреждений здравоохранения. Данное обстоятельство не может способствовать эффективной профилактике коррупции.

С учетом изложенного, а также категории выявленных в текущем году коррупционных преступлений, есть основания полагать, что прилагаемые на муниципальном уровне усилия не достаточны и требуют дополнительного внимания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования темы можно сделать следующие выводы:

В истории цивилизованного человечества коррупция имеет очень глубокие корни. Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Расшифрованные тексты середины третьего тысячелетия до нашей эры свидетельствуют о том, что уже тогда перед шумерским царем Уруинимгином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения.

Для России на протяжении большей части ее истории само понятие коррупции было неактуально. Собственно русское право вплоть до конца XV в., не знало объективного характера преступления и в этом смысле просто не могло оперировать таким понятием, как коррупция (или его аналогом). Практически до середины XVII в. мздоимство не было правомерным явлением, а «кормленный откуп», существовавший до середины XVI в., предоставлял администраторам неограниченные возможности взимать в свою пользу поборы с населения. Первое законодательное ограничение коррупционных проявлений в Российском государстве приписывают Ивану III, а его внук Иван IV Грозный ввел смертную казнь для тех, кто был чрезмерен во взятках и поборах.

В советский период вопреки обывательским легендам коррупция существовала даже в период руководства И.В. Сталина, хотя внешне в то время страна выглядела наименее коррумпированной. Правда, нельзя не отметить, что основанные на политическом и экономическом тоталитарные режимы в других

странах также внешне выглядели как сравнительно мало коррумпированные (например, гитлеровская Германия). Позднее в СССР чиновники брали взятки за получение государственного жилья, выделение предприятиям торговли дефицитных промышленных и продовольственных товаров, за поступление в престижные вузы, отправление в командировку за границу и т. п.

В современной России согласно опросам «Левада – центра», в 2005 – 2006 годах 50 % респондентов называли коррупцию в числе главных препятствий на пути экономического подъёма в России.

В 2006 году первый заместитель Генпрокурора РФ Александр Буксман заявил, что по некоторым экспертным оценкам объём рынка коррупции в России оценивается 240 с лишним млрд долларов США. Согласно оценкам фонда ИНДЕМ, эта величина ещё выше: только в деловой сфере России объём коррупции вырос между 2001 и 2005 гг. примерно с 33 до 316 млрд долл. США в год (не включая коррупцию на уровне политиков федерального уровня и бизнес – элиты). По оценке того же фонда, средний уровень взятки, которую российские бизнесмены дают чиновникам, вырос в тот период с 10 до 136 тыс. долл.

Россия по – прежнему остается сильно коррумпированной страной, получившей наравне с Узбекистаном, Грузией, Украиной, Казахстаном, Молдовой и Азербайджаном менее 3 баллов из 10.

Правовое регулирование по противодействию коррупции в Российской Федерации, с нашей точки зрения, находится на достаточно высоком уровне. Действуют базовый Федеральный закон от 25.12.2008 № 273 – ФЗ «О противодействии коррупции». Кроме того Россия участвует в четырех международных конвенциях, регулируемых вопросы борьбы с коррупцией.

Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378 утвержден «О Национальный план противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы».

В настоящее время выделяют следующие виды коррупции: 1. Коррупция в сфере государственного управления; 2. Коррупция в сфере законодательной власти (т.н. парламентская коррупция); 3. Коррупция в сфере судебной власти.

4. Коррупция в сфере экономики. 5. Коррупция в сфере образования. 6. Коррупция в сфере здравоохранения и т.д.

Статья 13.3. Федерального закона «О противодействии коррупции» устанавливает обязанность организаций (независимо от их организационно – правовой формы) разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, такие как:

1. Определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных нарушений;
2. Принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
3. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Следовательно, это требование распространяется на органы местного самоуправления и учреждения (автономные, бюджетные и казенные). По результатам анализа правовой базы муниципальных образований в Ханты – Мансийском автономном округе – Югре все муниципалитеты это требование выполнили, т.е. приняты соответствующие постановления местных администраций. В частности, в Сургуте действует Постановление от 31 октября 2016 г. № 8059 Администрации города Сургута «Об утверждении типового положения и типовых правил в области противодействия коррупции в муниципальных организациях и организациях, единственным учредителем которых является Муниципальное образование городской округ город Сургут» которое содержит типовое положение «О конфликте интересов работников муниципальных организаций единственным учредителем которых является Муниципальное образование». Типовые правила «Обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства в муниципальных организациях и организациях, единственным учредителем которых является муниципальное образование». Аналогичные постановления действуют и в Нижневартовске и других муниципальных образованиях округа.

По результатам исследования представленной темы особое значение

отводится конфликту интересов в учреждениях. Как известно, учреждения разделяются на: автономные, бюджетные и казенные. Понятие «конфликт интересов» применяется, прежде всего, к государственным и муниципальным служащим, но в отношении учреждений тоже действует ряд ограничений, запрещающих некоторым работникам смешивать исполнение должностных обязанностей и личные интересы. В основном, явление конфликта интересов, возникает в связи с родственными отношениям между сотрудниками учреждений.

Анализ правоприменительной и судебной практики выявил ряд примеров:

1. Учреждение культуры заключило с ООО договор об оказании последнему комплекса услуг по проведению выпускных вечеров. Директором ООО был заместитель директора учреждения.

2. Руководитель учреждения неоднократно заключал договоры поставки бытовых товаров и материалов для ремонта с ООО, одним из двух учредителей которого являлся его сын.

3. Департамента физкультуры и спорта в Югре перечислял средства на расчётный счёт фиктивно трудоустроенных работников.

4. Сотрудники аппарата управления Нижневартовской станции переливания крови злоупотребляли своим должностным положением и подозреваются в хищении средств бюджета округа», По версии следователей, в учреждение были трудоустроены родственники сотрудников учреждения, однако на самом деле эти люди никогда на станции переливания крови не работали, а только лишь получали заработную плату.

По данным правоохранительных органов в 2016 году выявлено 13 коррупционных преступлений, совершенных должностными лицами органов местного самоуправления (11 в г. Ханты–Мансийске, по одному в Сургутском и Октябрьском районах) и 253 работниками подведомственных им муниципальных учреждений – г. Сургут – 59.

Завершая необходимо отметить, что коррупция в России, в том числе в органах местного самоуправления и учреждениях является одним из

распространённых правонарушением. Эффективной борьбы с этим явлением с момента принятия закона о противодействии коррупции не получается. Предложить что – то новое для решения этой проблемы, с нашей точки зрения, не представляется возможным. Полагаем, что к коррупции приводит жадность и алчность людей. А как показало исследование это заложено в человеке с древних времен.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно – правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 – ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 – ФКЗ, от 05.02.2014 № 2 – ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 – ФКЗ) [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.2. Конвенция о гражданско – правовой ответственности за коррупцию ЕТЭ № 174: (Страсбург, 04.11.1999) [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.3. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ЕТ& № 173: (Страсбург, 27.01.1999) [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.4. Конвенция Организации; Объединённых Наций; против коррупции – (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003) [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.5 Конвенция – Совета Европы о гражданско – правовой ответственности' за коррупцию. Страсбург, 4 ноября 1999 г. [Электронный ресурс] // Официальный

интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (ред. от 01.05.2019) [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.7 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197 – ФЗ (ред. от 01.04.2019) [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.8 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.9 Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.10 Федеральный закон от 07.05.2013 № 79–ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.11 Федеральный закон от 03.11.2006 № 174–ФЗ «Об автономных учреждениях». [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.12 Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы» [Электронный ресурс] //

Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.13 Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). – Режим доступа: www.pravo.gov.ru.

1.14 Постановление Администрации города Сургута от 31 октября 2016 г. № 8059 «Об утверждении типового положения и типовых правил в области противодействия коррупции в муниципальных организациях и организациях, единственным учредителем которых является Муниципальное образование городской округ город Сургут» [Электронный ресурс] / официальный сайт / Администрация города Сургута. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.admsurgut.ru>

2. Научная и учебная литература

2.1. Беруков, А. В. Оптимизация организационно – правовой основы противодействия коррупции в России [Текст]: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения академии наук / А. В. Беруков. – М., – 2014. – Вып. 11.

2.2. Безверхов, А. Г. Правовые аспекты современной антикоррупционной стратегии [Текст]: Вектор науки ТГУ / А. Г. Безверхов. – М., – 2014. – № 2(5).

2.3. Ващенко, В. А. Взятчники, как правило, на хорошем счету [Электронный ресурс] / В. А. Ващенко. – М.: Статут, 2017. – 420 с. – URL: <https://www.gazeta.ru/social/2016/10/17/10255859.shtml#page2>.

2.4. Ганиев, Т. Г. Проблемы выявления и расследования взяточничества [Текст]: Вестник Удмуртского университета / Т. Г. Ганиев. – М., 2016. – Т.26. Вып.6.

2.5. Забавко, Р. А. Понятие «коррупция» в российском законодательстве: критический анализ и перспективы совершенствования [Текст]: Вестник Восточно – сибирского института Министерства внутренних дел России / Р. А. Забавко. – М., – 2015. – № 1(72).

2.6. Карпович, О. Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России [Текст]: Вестник Омской юридической академии / О. Г. Карпович. – М., – 2015. – № 4(25).

2.7. Коновалова, О.М. Криминологическая характеристика коррупции [Текст]: пособие / О. М. Коновалова. – М.: Проспект, 2014. – №1. – С. 231 – 233.

2.8. Кравченко, Е. Ставки растут [Текст]: Ведомости / Е. Кравченко. – М., 2009. – № 181. – 12 с.

2.9. Львов, Ю. В. «Об основных направлениях социально – экономических преобразований» [Текст] / Ю. В. Львов. – М., 1999. – № 3. – С. 99 – 114.

2.10. Матузов, Н. И. Теория и практика прав человека в России [Текст]: журнал «Правоведение» / Н. И. Матузов. – М., 1998. – № 4. – 12 с.

2.11. Макиавелли, Н. Избранные произведения [Электронный ресурс] / Н. Макиавелли. – М., 1982. – 350 с. // Режим доступа: <http://lib.ru/POLITOLOG/MAKIAWELLI/gosudar.txt>.

2.12. Нигматуллин, Р. В. Борьба с преступностью в курсе современного международного права [Электронный ресурс]: пособие / Р. В. Нигматуллин, И.Р. Минигулова. – М.: РИЦ, 2018. – Режим доступа: https://elib.bashedu.ru/dl/local/Nigmatullin_Minigulova_Borba_s_prestupnostju_2_izd_up_2018.pdf.

2.13. Немцов, Б. Лужков. Итоги [Текст]: Аналитический доклад / Б. Немцов. – М., 2009.

2.14. Противодействие коррупции [Текст]: учебник и практикум для бакалавриата / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 367 с.

2.15. Противодействие коррупции [Текст]: пособие / Отв. ред. М. Е. Жихаревич, Т. Б. Пасман; – М.: Американская ассоциация юристов, 2015. – 200 с.

2.16. Противодействие коррупции [Текст]: учебное пособие / А. М. Межведилов, Л. Т. Бакулина, И. О. Антонов, М. В. Талан, Ю. В. Виноградова, А. Д. Гильфанова. – М.: Изд-во Казан, 2016. – 192 с.

2.17. Представление Счетной палаты РФ от 02.03.2018 № ПР 12–29/12–02 О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности мероприятий, направленных на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в части создания передвижного фонда ведущих российских музеев для экспонирования произведений искусства в музеях и галереях малых и средних городов и увеличения количества выставочных проектов, осуществляемых в субъектах Российской Федерации, в 2014 – 2016 годах и истекшем периоде 2017 года» в федеральном государственном бюджетном учреждении культуры» [Электронный ресурс]: официальный сайт / Счетная Палата РФ. – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://portal.audit.gov.ru> по состоянию на 04.09.2018.

2.18. Рейтинг: Россия сравнялась по коррупции с Кыргызстаном и упала ниже Украины [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – Режим доступа: <https://www.bbc.com/russia№/features–43146306>.

2.19. Румянцева, Е. Е. Противодействие коррупции [Текст]: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. Е. Румянцева. – М.: Юрайт, 2018. – 267 с.

2.20. Сборник «Состояние преступности в России [Электронный ресурс]: официальный сайт / Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://Users/user/Dow№loads/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202017%20>

2.21. Шейхетов, С. ««Спекулянты», «Расхитители», «Растратчики»» [Электронный ресурс]: статья / С. Шейхетов. – М., – 2018 – 19 с. – Режим доступа: <https://echo.msk.ru/blog/sheih/682953–echo>.

2.22. Слов на мешок, а дел на вершок. Член ЦК КПРФ Е. К. Лигачёв о плане президента по борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] / Е. К. Лигачёв. – М., – 2018. – Режим доступа: https://kprf.ru/rus_soc/59538.html.

2.23. Утешева, О. О. Основные направления государственной антикоррупционной деятельности [Текст]: монография / О. О. Утешева. – М.: Вестник. – 2011. – Вып.9(101).

2.24. Черкесова, А. А. Взятничество и коррупция: вопросы раскрытия и расследования [Текст]: монография / А. А. Черкесова. – М.: Юрист. – 2015. – 124 с.

2.25. Хромова, Е. И. Коррупция как социально – правовой феномен [Текст] / Е. И. Хромова. – М., 2011. – №5. – 23 с.

2.26. Халитова, А. М. Предупреждение преступлений коррупционной направленности [Текст]: конференция / А. М. Халитова. – М., 2017. – 155 с.

3. Материалы правоприменительной практики

3.1. Статистические данные по коррупционным преступлениям [Электронный ресурс]: официальный сайт / Прокуратура Ханты – Мансийского Автономного округа – Югры. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.prokhmao.ru>

3.2. Статистические данные по коррупционным преступлениям [Электронный ресурс]: официальный сайт / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.cbsd.gks.ru>