

Анна Александровна ИВАНОВА

**КОРРУПЦИЯ И СИСТЕМА
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

Учебное пособие

Под редакцией
доктора юридических наук,
профессора **Г. Н. Горшенкова**

Печатная Мастерская «Радонеж»
Нижний Новгород
2022

УДК 343.9
ББК 67.51
И 21

Рецензенты:

О. А. Берзинь, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Г. О. Петрова, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права и процесса ННГУ им. Н. И. Лобачевского.

Под редакцией доктора юридических наук, профессора ***Г. Н. Горшенкова***.

Иванова, А. А.

И 21 Коррупция и система противодействия : учебное пособие / А. А. Иванова ; под ред. д. ю. н., проф. Г. Н. Горшенкова. – Нижний Новгород : Печатная Мастерская «Радонеж», 2022. – 108 с.

ISBN 978-5-6049219-7-5

Издание посвящено актуальным проблемам, связанным с социально-правовым явлением коррупции и противодействием ей.

Исследованы системная коррупция на уровнях общего (явление), особенного (криминальная коррупция, коррупционная преступность), единичного (коррупционное преступление) и управленческая система противодействия через призму антикоррупционной политики в их взаимодействии.

Адресовано, прежде всего, студентам, аспирантам, преподавателям вузов, осваивающим курс «Криминологии» и специальные дисциплины по противодействию коррупции, научным и практическим работникам, чья деятельность имеет отношение к наукам уголовного цикла, правоохранительной деятельности и всем, интересующимся проблемами противодействия коррупции.

© Иванова А.А., 2022

© Печатная Мастерская «Радонеж»

ISBN 978-5-6049219-7-5

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ		5
ГЛАВА 1	КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ	8
1.1	История развития коррупции в России	8
1.2	Понятие коррупции	11
1.3	Признаки и показатели коррупции	15
1.4	Общая характеристика детерминации коррупции	23
1.5	Последствия коррупции	32
	Вопросы и задания к главе 1	35
ГЛАВА 2	КОРРУПЦИОННОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ	37
2.1	Понятие коррупционного преступления	37
2.2	Признаки коррупционного преступления	42
2.3	Виды коррупционных преступлений	43
2.4	Детерминанты коррупционного преступления	45
	Вопросы и задания к главе 2	48
ГЛАВА 3	СИСТЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	50
3.1	Правовые основы противодействия коррупции	50
3.2	История образования системы противодействия коррупции	54
3.3	Понятие системы противодействия коррупции	55
3.4	Принципы, цели, задачи, функциональность системы противодействия коррупции	57
3.5	Субъекты системы противодействия коррупции	59

3.6	Объекты системы противодействия коррупции	61
3.7	Методы и средства противодействия коррупции	64
3.8	Основные направления совершенствования и развития антикоррупционной деятельности	68
	Вопросы и задания к главе 3	71
ГЛАВА 4	АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СФЕРЕ	74
4.1	Ратификация международных нормативно-правовых актов и имплементация норм международного права в отечественное законодательство	74
4.2	Эффективность системы видов уголовных наказаний	80
4.3	Виктимологический аспект коррупции	83
4.4	Результативность антикоррупционной политики	90
4.5	Общественный контроль как регулятор коррупционных правонарушений	97
	Вопросы и задания к главе 4	102
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	105

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность поднимаемых проблем обусловлена угрозой общественным отношениям, кроющейся в коррупции. Это социально-правовое явление дискриминирует важнейшие интересы граждан, общества, государства. Коррупционные практики поразили все сферы общественной жизнедеятельности.

Коррупция является серьезной помехой нормальной жизнедеятельности. Приведем лишь один пример в качестве иллюстрации¹. Нижегородский таксист стремился осуществлять пассажирские перевозки в Московской области, но на протяжении полутора лет, по его словам, ему чинились всевозможные препятствия руководством министерства транспорта Московской области. Около 500 предпринимателей в течение полугода в 2022 году обратились с аналогичными жалобами к уполномоченному по правам предпринимателей. Но некоторым субъектам разрешение на перевозки выдавалось достаточно быстро. Тогда таксист создал ООО под названием, узнав о котором, оскорбился министр транспорта и обратился в суд Советского района г. Нижнего Новгорода с иском с требованием изменить название юридического лица и выплатить 1 млн. руб. морального ущерба. Таксистом предъявлен встречный иск, цена которого 3 млн. руб.

Коррупционный метод стал привычным, обыденным при решении спектра проблем самого разного характера.

Особая опасность представляется исходящей от тех лиц, ставших коррупционерами, которые в силу замещаемой ими должности обязаны охранять права и законные интересы граждан. Для примера². В г. Нижний Новгород арестован заместитель начальника ОБЭП и противодействия

¹ См.: Московский министр транспорта подал в суд на нижегородского таксиста из-за оскорбления. – URL: <https://opennov.ru/news/society/2022-10-02/69743> (дата обращения: 03.12.2022).

² См.: Суд арестовал на два месяца замначальника нижегородского отдела по борьбе с экономическими преступлениями. – URL: <https://www.nn.ru/text/politics/2022/10/03/71704901/> (дата обращения: 03.12.2022).

коррупции, подозреваемый в вымогательстве взятки у предпринимателя в размере 7,5 млн. руб.

Продолжает оставаться актуальным положение п. 1 Национальной стратегии противодействия коррупции³: «коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, ... и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации».

В учебном пособии представлены системная коррупция на уровнях общего (явление), особенного (криминальная коррупция, коррупционная преступность), единичного (коррупционное преступление) и управленческая система противодействия в ракурсе антикоррупционной политики в их взаимодействии, подчиненном методологическому закону единства и борьбы противоположностей.

Особое внимание уделено виктимологическим факторам коррупционного преступления.

Поднимается проблема эффективности уголовного наказания за коррупционные преступления.

В учебном пособии отражены результаты проводимых автором криминологических исследований, в том числе, в 2018–2020 гг. в составе межрегионального научного коллектива (г. Владимир, г. Волгоград, г. Казань, г. Нижний Новгород, г. Сыктывкар), уголовно-статистические сведения.

Автором поднимается терминологическая проблема, выводятся дефиниции основных криминологических и виктимологических понятий в анализируемой сфере.

³ Национальная стратегия противодействия коррупции (утв. указом Президента РФ 13 апреля 2010 г. № 460) // Российская газета. – 2010. – 15 апреля.

Продемонстрировано, что любые субъекты могут стать жертвами коррупционной сделки, и приведена характеристика типов жертв.

Представлены проблемы управленческой системы противодействия криминальной коррупции, в том числе, определение ее основных элементов, функциональности, эффективности.

Особое внимание уделено политическому обеспечению противодействия коррупции.

Данное учебное пособие явилось итогом многолетних размышлений автора о проблемах коррупции, подкрепленных или вызванных осмыслением трудов многих правоведов, а также проведенных криминологических исследований, в том числе в составе межрегионального научного коллектива с участием авторитетных ученых. Каждый параграф завершается выводами, а глава – вопросами и заданиями. Автор не претендует на исчерпываемость темы и бесспорность суждений и выводов, а представляет своего рода векторную направленность научных изысканий с надеждой на полезность для будущих исследований.

ГЛАВА 1 КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ

1.1 История развития коррупции в России

К истории любого исследуемого явления, процесса отношение неоднозначное. Нередко считают, что изучать прошлое нет никакой необходимости, поскольку стоит задача раскрыть особенности того или иного явления на современном этапе, его причины и последствия.

Широкое распространение получило мнение, что история коррупции не представляет никакого интереса, поскольку нужно сконцентрировать внимание на современном состоянии проблемы и приложить усилия к борьбе с этим явлением в настоящем.

Представляется, что без понимания эволюции коррупции, ее исторических видов, форм, причин и условий, сущности, сложно осмыслить актуальные проблемы, связанные с этим явлением. Более того, веками накапливался опыт противодействия коррупции. Насколько он был эффективным и может ли оказаться таковым в современных условиях – другой вопрос, но при этом не умаляет значение пласта исторических знаний и представлений об исследуемом объекте. Сравнительный анализ прошлого и настоящего способен внести вклад в решение актуальных проблем и избежать или минимизировать их в будущем.

Исторический аспект в исследовании коррупционных проблем встречается в работах таких ученых, как: В. В. Астанин, С. У. Дикаев, А. И. Долгова, В. А. Коновалов, Ю. В. Кузовков, Н. В. Щедрин и других.

Оказывается, что зарождение коррупции государственного аппарата выявлено в третьем тысячелетии до нашей эры в долинах рек Нил, Инд, Ганг и иных. Поэтому современная угроза коррупции имеет многотысячелетнюю историю.

Следовательно, на протяжении тысячелетий человечество вынуждено предпринимать различные меры борьбы с этим явлением. Основа такого

противодействия заложена в правовых нормах. Древним примером являются Законы Хаммурапи, в которых, к примеру, предусмотрено наказание судьи за коррупционные действия в виде кратного штрафа за взятку. Схожая мера имеется в современном антикоррупционном законодательстве.

С возникновения русского государства в IX веке и дальнейшего его развития происходит становление такого института, как *«кормление»* – по существу, оплата должностным лицам (наместникам, воеводам) с разрешения князя, то есть *«разрешенная» коррупция*.

Постепенно субъектов кормления становилось все больше, чиновничий аппарат разрастался. И оплата принимала разные формы (дань, поборы). Подношение чиновникам стало традиционным. Нормой являлось *мздоимство* – когда должностное лицо получало подношение, не нарушая свои полномочия. А вот *лихоимство* – нарушение должностных полномочий за подношение – нормой не являлось, и впоследствии с ним вели борьбу.

Развитие коррупционных отношений прослеживается в законодательных актах, сопровождающих развитие государственности на Руси, также предусматривающих различные виды наказаний за незаконные вознаграждения должностным лицам. В Русской Правде предусматривались, в основном, денежные штрафы. Наказания за «посуль» получили закрепление в Двинской уставной грамоте 1397 г., Судебниках 1497 г., 1550 г. Наказания за разные формы коррупции, спектр должностных преступлений содержатся в Соборном уложении 1649 г.

Не смотря на увеличение объема антикоррупционных правовых норм, формы коррупции множатся, масштабы увеличиваются, тяжесть последствий возрастает. В начале XVIII века Петром I издаются указы, содержащие меры борьбы с взяточничеством, Воинские Артикулы 1715 г. с жесткими наказаниями для провинившихся чиновников.

В дальнейшем с развитием государственности коррупция также развивалась, не смотря на ужесточение ответственности за ее проявления (вплоть до смертной казни).

Некоторое снижение масштабов коррупции отмечается в царствование Николая I во второй четверти XIX века, когда кроме правовых мер действовали организационные, такие, как запрет кумовства, контроль должностных лиц.

В XX веке с самого начала становления молодое советское государство включается в борьбу с коррупцией с помощью принятия Декретов Совета народных комиссаров, правовых норм Уголовных кодексов РСФСР 1922 г., 1926 г.

УК РСФСР 1960 г. содержал главу о должностных преступлениях, за совершение которых предусматривались лишение свободы до 15 лет, конфискация имущества и другие виды наказаний.

Выводы:

1. Коррупция имеет многотысячелетнюю историю, изучение которой необходимо для осмысления современных проблем и выработки эффективных мер противодействия.

2. Исторические правовые акты являются свидетельствами становления и развития различных видов и форм коррупции.

3. Стихийная в начале зарождения российской государственности борьба с коррупцией становится более осмысленной в XVIII веке.

4. Жесткие меры наказания за коррупцию сами по себе не приводят к снижению ее масштабов. Дополнение правовых антикоррупционных мер организационными способствует ее уменьшению.

5. Развитие уголовно-правовых норм трех советских кодексов вызвано необходимостью сдерживания растущего спектра должностных преступлений.

1.2 Понятие коррупции

Термин «коррупция» происходит от лат. «corruption» – разложение. В римском праве коррупция упоминалась в значении «подкуп», «продажность» должностных лиц.

Само понятие «*коррупция*» в России введено *А. Я. Эстриным в 1913 г.*, который определял ее *в узком смысле*, близком к пониманию в римском праве, сводившемся к *взятничеству*.

Единственного универсального определения коррупции нет. Специалисты в различных сферах (социологи, политологи, управленцы, юристы и др.) по-разному раскрывают понятие коррупции.

Коррупция предстает как распространенное, эволюционирующее, социально-правовое, неоднородное, многогранное явление, присущее всем сферам жизни современного социума.

В доктрине нет однозначного подхода к исследованию коррупции. Ее изучают по таким векторным направлениям, как: сращивание коррупции и организованной преступности, взаимообуславливание коррупции и теневой экономики (к примеру, криминальное предпринимательство), коррупция в политической сфере общественной жизни (политическая коррупция), девиация должностных лиц.

Объектом исследования являются виды коррупции в разных сферах ее проявления: бытовая, деловая, административная, экономическая, политическая, предпринимательская и т. д.; в крупных коррумпированных секторах (к примеру, в органах внутренних дел, судебной системе, системе здравоохранения, органах исполнительной власти); на разных уровнях – верхушечная (или институциональная) и низовая (или бытовая).

С позиции философских категорий общего, особенного и единичного коррупцию целесообразно исследовать на уровне явления (*общее*), вид преступности – коррупционная или вид / группа преступлений (*особенное*), отдельно взятое коррупционное преступление (*единичное*).

Осмысление коррупции осуществляется учеными с позиции ее социальной функциональности – помощь в решении каждодневных проблем, беспрепятственное принятие требуемого решения, упрощение различных процедур и т. д.

Коррупция как социальный институт взаимодействует с экономическими, политическими и другими институтами. Ее упрочение в сфере государственного управления привело к созданию функционально важного механизма, чудесная одномоментная ликвидация которого привело бы к коллапсу⁴.

Таким образом, осуществилась институционализация коррупции и произошла оценка населением, предпринимателями, властью коррупционных отношений как нормальных⁵, с помощью которых достигается устойчивость общественных отношений в разных сферах.

Подобная трансформация общественных отношений привела к созданию коррупционных сетей, отличающихся устойчивостью и извлечением сверхприбылей⁶.

Ученые представили три модели перерастания коррупции в системное явление, т. е. в необходимую часть политической системы и общественной жизни в целом:

– «азиатская модель», для которой свойственно культурологическое и экономическое явление коррупции как норма;

– «африканская модель», в которой основные группировки покупают власть и обеспечивает себе надежное существование;

⁴ См.: *Гилинский Я. И.* Коррупция: теория, российская реальность, социальный контроль // Криминология : вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. – Бишкек : Изд-во Промтехком, 2003. – № 1 (6). – С. 238–255.

⁵ См.: *Гилинский Я., Гольберт В.* Институциональные эффекты девиантности и социального контроля. – URL: <http://yandex.ru/yandsearch?text=%D0...> (дата обращения: 03.12.2022).

⁶ См.: *Тихомиров Ю. А., Трикоз Е. Н.* Право против коррупции. – URL: <http://yandex.ru/yandsearch?text=%D0%9A%D0%> (дата обращения: 03.12.2022).

– «латиноамериканская модель», при которой следствием допущения коррупции становится могущество теневого и криминализованного секторов экономики, соизмеримое с государственным⁷.

Таким образом, коррупция предстает как общественно опасное явление, угрожающее национальной безопасности и проявляющееся целым спектром правонарушений, влекущим все виды юридической ответственности.

Наибольшую угрозу несет *криминальная коррупция* (коррупционная преступность) – социально опасное явление, выраженное в предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации деяниях.

В общественном сознании коррупция видится надежным, проверенным способом решения проблем в различных сферах жизнедеятельности (здравоохранении, образовании, государственном управлении и т. д.).

По данным антикоррупционного мониторинга, проведенного в Нижегородской области в 2021 году, одна третья часть граждан предлагала взятку для получения 100 % результата, 33 % – для ускорения решения проблемы, 17 % – для преодоления возникших трудностей при решении проблемы, 12 % – для качественного решения проблемы⁸.

Коррупцию *в широком смысле* как *социальное явление* целесообразно исследовать во всех связях, отражающих ее юридические, экономические, политические и иные особенности.

Для юридической оценки мало ограничиться особенностями личности правонарушителя. Важно также (особенно в криминологическом отношении) охарактеризовать предшествовавшие правонарушаемости факторы, детерминанты преступности. Здесь одинаково важны, как характеристика

⁷ См.: Обзорная справка о социально-юридических аспектах коррупции // Муниципальное образование «Город Киров». – URL: http://www.mokirov.ru/antikorrupcia/info/obzor_spravka.php?print=Y (дата обращения: 03.12.2022).

⁸ См.: Сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга в Нижегородской области за 2021 год. – URL: <https://government-nnov.ru/?id=105289> (дата обращения: 03.12.2022).

личности правонарушителя, так и особенности микро- и макросреды в их взаимодействии.

Исследование коррупции как системного объекта требует *всестороннего* его изучения и оценки, т. е. с учетом не только ее негативных, но и позитивных проявлений (последствий).

Законодательное определение коррупции содержится в международных правовых нормах Конвенций ООН и Совета Европы.

Что касается отечественного законодателя, то в проекте Федерального закона «О противодействии коррупции» планировались определения коррупции как социально-правового явления и коррупционного правонарушения как внешнего проявления коррупции, за которое наступает тот или иной вид юридической ответственности.

В ст. 1 принятого Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» коррупция определена не как явление, а как правонарушение, должностное / служебное преступление.

Ученые подвергли критике законодательную формулировку. На это имеются следующие основания:

- 1) законодателем не приведен исчерпывающий перечень коррупционных преступлений;
- 2) явление коррупции законодатель свел до уровня должностного / служебного преступления;
- 3) отсутствует указание на коррупционный признак;
- 4) явление коррупции охватывает не только уголовные деяния, но и иные правонарушения (административные, гражданско-правовые деликты и т. д.), что не нашло отражения в определении.

Выводы:

1. Ввиду многоаспектности и сложности осмысления феномена коррупции ее универсальное определение отсутствует. Представляется, что оно может стать результатом сложного эволюционного процесса.

2. Законодательное определение коррупции в основном антикоррупционном законе подверглось жесткой критике со стороны ученой общественности.

1.3 Признаки и показатели коррупции

Признаки коррупции – это отличительные свойства, характеризующие ее качественную, содержательную сторону.

Следует указать на такие отличительные свойства, признаки коррупции, среди которых:

1) *социальный характер* и 2) *социальная обусловленность* (коррупция существует в обществе и определяется им),

3) *ментальность* (образ мыслей и установок),

4) *историческая изменчивость* (уровень, виды, формы коррупции значительно изменяются в разные периоды существования государства),

5) *мимикрия* (способность приобретать личину правоупотребительного поведения),

6) *латентность* (причем, имеются в виду разные виды латентности: естественная, искусственная, пограничная),

7) *отсутствие персонификации жертв* (осложняющее понимание угрозы коррупции и противодействие ей),

8) *системность* (поскольку коррупция – это система, предполагающая наличие определенных правил и порядка осуществления деятельности в разных сферах жизни общества, например, наличие коррупционной модели ведения бизнеса, то противодействовать этому явлению также должна система),

9) *институционализация* (отсюда формулировка стратегической цели как деинституционализация коррупции).

Эти и другие признаки не являются бесспорными, трактовки значительно различаются, но без их выявления и характеристики представление о коррупции не может быть сколь-нибудь полным.

Показатели коррупции – это цифровые величины, представляющие внешнюю, формальную ее сторону.

Следует обратить внимание на условность деления характеристик коррупции на признаки и показатели ввиду того, что само это явление представляется результатом перерастания количественных изменений в качественные.

Будем различать *абсолютные* и *обобщающие показатели коррупции*.

Абсолютные показатели позволяют охарактеризовать масштабы коррупции или объем какого-либо ее признака. Например, число выявленных лиц, совершивших коррупционные преступления; число зарегистрированных коррупционных преступлений, ущерб от которых превысил 500 млн. руб.

Среди *обобщающих показателей* коррупции будем выделять *относительные* и *средние* параметры.

Относительные показатели определяются путем соотношения разных величин. Например, соотношение количества зарегистрированных коррупционных преступлений на определенной территории (страны, региона и т.д.) с численностью населения (нередко учитывают при этом так называемое активное население в возрасте уголовной ответственности старше 14 лет – условно от 14 до 60 лет для упрощения расчетов).

Средние показатели демонстрируют обобщенную характеристику коррупции по определенному количественному признаку. Например, индекс восприятия коррупции. Этот показатель заключается в определении количества баллов, позволяющих определить место страны среди других стран мира в оценке коррупции, в том числе в динамике, по годам.

Будем различать *преимущественно количественные* и *преимущественно качественные* показатели коррупции.

К преимущественно количественным относятся:

- 1) объем (состояние) коррупции;
- 2) интенсивность (уровень) коррупции;
- 3) динамика коррупции.

Состояние коррупции может рассматриваться с двух аспектов: широкого и узкого. В широком смысле показатель «состояние коррупции» заключается в описании коррупции, ее криминологической характеристике. В узком значении этот показатель предстает как количество зарегистрированных коррупционных преступлений на определенной территории за определенный период времени. Он оценивается как *объем коррупции*.

Показатель «объем коррупции» является абсолютным.

Введем условные обозначения.

n – количество зарегистрированных коррупционных преступлений на определенной территории за определенный период времени;

m – число выявленных лиц, совершивших коррупционные преступления на определенной территории за определенный период времени.

Приведем пример.

$$n = 24613; \quad m = 11574$$

на территории Российской Федерации за семь месяцев (январь – июль) 2022 г.⁹

Показатель «*интенсивность (уровень) коррупции*» можно представить в виде следующих двух коэффициентов:

а) *коэффициент коррупции*, определяемый соотношением количества зарегистрированных коррупционных преступлений, умноженного на расчетную единицу (например, 100 тыс.) к численности (активного) населения. Значение этого коэффициента в том, что с его помощью

⁹ См.: Статистика МВД по коррупции в России 2022. – URL: <https://komiss-korup.ru/> (дата обращения: 03.12.2022).

определяют количество зарегистрированных коррупционных преступлений на 100 тыс. активного населения;

в) *коэффициент (коррупционной) активности*, который определяют путем соотношения числа совершивших коррупционные деяния лиц, умноженного на расчетную единицу (например, 100 тыс.) к численности (активного) населения.

Продолжим вводить условные обозначения.

Кк – коэффициент коррупции;

Ка – коэффициент (коррупционной) активности;

N, Na – численность населения / активного населения на конкретной территории за конкретное время.

Тогда коэффициент коррупции рассчитывается по формуле:

$$\mathbf{Kк} = \frac{\mathbf{n \times 10^5}}{\mathbf{Na}}$$

Коэффициент (коррупционной) активности рассчитывается по формуле:

$$\mathbf{Ka} = \frac{\mathbf{m \times 10^5}}{\mathbf{Na}}$$

Для упрощения расчетов допускается условно считать численность активного населения равной примерно 60 % от численности населения.

Тогда численность активного населения рассчитывается по формуле:

$$\mathbf{Na} = \mathbf{0,6 \times N}$$

Приведем пример.

$$\mathbf{N} = \mathbf{145478097 \text{ (чел.)}^{10}}$$

Тогда численность активного населения России на 1 января 2022 г.

$$\mathbf{Na} = \mathbf{0,6 \times 145478097 = 87286858 \text{ (чел.)}}$$

¹⁰ См.: Численность населения России на 1 января 2022 г. – URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 03.12.2022).

Коэффициент коррупции в России за семь месяцев (январь – июль) 2022 г.

$$K_k = \frac{24613 \times 10^5}{87286858} = 28$$

Коэффициент (коррупционной) активности в России за семь месяцев (январь – июль) 2022 г.

$$K_a = \frac{11574 \times 10^5}{87286858} = 13$$

Динамика коррупции определяется абсолютными и относительными показателями.

К абсолютным относится рост (снижение) объема коррупции.

К относительным – темп роста (снижения) объема коррупции.

Их можно рассчитать как для количества зарегистрированных деяний, так и совершивших их выявленных лиц.

Введем условные обозначения.

A – абсолютный рост (снижение) объема коррупции

Тр – темп роста (снижения) объема коррупции

Тпр – темп прироста (снижения) объема коррупции

Тогда абсолютный рост (снижение) объема коррупции рассчитывается по формулам:

$$A = n - n^*$$

где n^* – значение аналогичного для n показателя для сравнения

$$A = m - m^*$$

где m^* – значение аналогичного для m показателя для сравнения

К примеру, в качестве аналогичных показателей для сравнения могут использоваться показатели в предыдущем периоде.

Приведем пример.

$$n^* = 24500$$

$$A = 24613 - 24500 = 113$$

Таким образом, произошел абсолютный рост количества зарегистрированных коррупционных преступлений в России за семь месяцев (январь – июль) 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом 2021 г.

Показатель темп роста (снижения) объема коррупции рассчитывается по формулам:

$$Tr = \frac{n}{n^*}$$

$$Tr = \frac{m}{m^*}$$

$$Tr = \frac{24613}{24500} = 1,0046$$

Если индекс Tr больше 1, 0, отмечается рост объема коррупции; меньше 1, 0 – снижение; равен 1, 0 – коррупция не изменилась.

Для удобства показатель можно рассчитать в процентах, умножив полученный индекс на 100, и сравнивать полученный результат с 100 %, тогда:

$$Tr = 100,46 \%$$

Полученное значение показывает рост коррупции.

Чтобы определить, на сколько вырос (снизился) объем коррупции, рассчитывают показатель Trp .

Темп прироста (снижения) объема коррупции измеряется в процентах и рассчитывается по формуле:

$$Trp = Tr - 100 \%$$

В приведенном примере:

$$T_{пр} = 100,46\% - 100\% = 0,46\%$$

Таким образом, отмечается темп прироста количества зарегистрированных коррупционных преступлений в России за семь месяцев (январь – июль) 2022 г. по сравнению с аналогичным периодом 2021 г. на 0,46 %.

Аналогично осуществляется расчет динамики числа выявленных лиц, совершивших коррупционные преступления.

Если расчетный период относительно длительный, то можно получить множество значений показателей динамики, образующих динамический ряд. При этом применяют различные методы:

а) цепной метод, при котором каждый последующий параметр сравнивается с предыдущим. Например, показатель 2022 г. – аналогичный показатель 2021 г., и далее: 2021 г. – 2020 г., 2020 г. – 2019 г. ... ;

в) метод постоянной базы, при котором некий период принимается за базовый, и каждый параметр сравнивают с аналогичной величиной, рассчитанной в базовом периоде. При этом за базовый период можно принять любой (как прошедший, так и еще не наступивший, к примеру, при прогнозировании), в зависимости от целей и задач исследования. Например, 2015 г. принят за базовый, показатели в последующие годы сравнивают с 2015 г.: 2016 г. – 2015 г., 2017 г. – 2015 г., ... Базовым периодом, к примеру, можно считать и 2025 г.

К преимущественно качественным относятся:

- 1) общественно опасный характер коррупции;
- 2) структура коррупции;
- 3) территориальное распределение коррупции (география коррупции);
- 4) цена коррупции.

Общественно опасный характер коррупции – это показатель, демонстрирующий качественные особенности коррупции, ее специфические

свойства, обусловленные в том числе совершившими коррупционные деяния лицами. Например, особенностями современной коррупции в России являются ее организованный характер, криминальный профессионализм, экономизация, корыстная мотивация и др.

Структура коррупции – это показатель, который характеризует соотношение видов коррупции, групп коррупционных деяний в едином целом, как правило, в долях. Например, удельный вес бытовой коррупции в структуре коррупции в стране; доля коррупционных деяний, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, в общей массе коррупционных преступлений.

Структурирование достаточно условно, поскольку структуру коррупции определяют на основании различных критериев, выделяемых исследователями. Одну и ту же коррупцию в стране можно качественно оценить с помощью различных структур.

Территориальное распределение коррупции (география коррупции) – это показатель, который характеризует коррупцию по принципу территориальной «принадлежности» (своеобразный «вклад» того или иного региона, территории в общий объем). Например, доля коррупционных преступлений в Приволжском федеральном округе в общем объеме коррупции в стране за январь – июль 2022 г.

Цена коррупции – это показатель, который определяет последствия коррупции (экономические, социальные и иные, а также затраты на борьбу с коррупцией) в денежном выражении. По существу, это своеобразная плата государства за наличие в нем такого явления, как коррупция.

Определение цены коррупции и ее составляющих связано с такими сложностями, как: необходимость межпредметных связей, предполагающих объединение усилий социологов, криминологов, экономистов и других специалистов, неполнота статистических данных, отсутствие методик и опыта расчетов.

В настоящее время происходит реализация проекта «Цена коррупции» в одной из проектно-учебных лабораторий НИУ – ВШЭ (г. Москва)¹¹.

Выводы:

1. Для характеристики коррупции принято выделять признаки (оценивающие ее качественную сторону) и показатели (оценивающие формальную сторону). Разделение их не имеет четкой грани.

2. Перечень признаков примерный и может быть продолжен при дальнейшем осмыслении исследуемого явления.

3. Среди показателей коррупции условно выделяют преимущественно количественные и преимущественно качественные. Перечень их не является исчерпывающим.

4. Расчет показателей осуществляется с допущением определенных погрешностей, сопровождается трудностями различного рода, предстает объектом проведения прикладных научных исследований.

1.4 Общая характеристика детерминации коррупции

Детерминизм в философии определяется как «учение о всеобщей, закономерной связи, причинной обусловленности всех явлений»¹². Категория «причинная обусловленность», по сути, нивелирует смысл причинности: причины как таковой нет, а есть определяющие эту «производящую силу» условия, детерминанты (лат. *determinare* – определять; *deteminans* (*determinantis*) – определяющий).

Коррупция, ее производная – коррупционная преступность, преступность в целом и любое другое социальное явление «порождают» представления о вещах, состояниях, событиях, процессах и т.п., носят условный характер. Например, профессор Я. И. Гилинский, ссылаясь на

¹¹ См.: Цена коррупции. Проект. – URL: pf.hse.ru (дата обращения: 03.12.2022).

¹² См.: Детерминизм и индетерминизм // Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – С. 113.

зарубежных криминологов, приходит к выводу о том, что «преступность не онтологическое явление, а мыслительная конструкция, имеющая исторический и изменчивый характер». И далее: «Преступность – социальный и языковой конструкт»¹³.

Преступность в целом и ее коррупционная составляющая рассматриваются как относительно самостоятельные явления, существующие объективно, т. е. функционируют по объективным законам, которым подчинена жизнедеятельность общества, а оно, в свою очередь имеет и собственную основу – человеческую природу. Следовательно, как биосоциальное явление (социальный организм) общество подчинено законам природы, в том числе человеческой природы, и социальным законам.

Итак, детерминацию определяют как *обусловливание существования* преступности. *Преступность существует*, а условия лишь *поддерживают*, или «причинно обуславливают».

Таким образом, в системе детерминации криминальной коррупции выделяют две подсистемы: 1) внутреннюю подсистему, или *самодетерминацию*, и 2) подсистему внешней *детерминации*.

Внутренняя детерминация, или самодетерминация. В данной подсистеме отношений выражено свойство коррупционной преступности *воспроизводить саму себя*, то есть признаком коррупции является возможность ее причинного обусловливания.

Криминальная коррупция, рассматриваемая как системная совокупность составляющих, выражена вовне совершаемыми коррупционными преступлениями, при этом выявляются неоднозначные взаимосвязи, – порождающие (детерминирующие) другие элементы или препятствующие (противодействующие) им.

Таким образом, основными противоположностями предстают солидарность и антагонизм, между которыми постоянно возникают

¹³ См.: *Гилинский Я. И.* Криминология. Курс лекций. – СПб. : Питер, 2002. – С. 33.

противоречия, детерминирующие коррупциогенную среду, «производящую» коррупционный криминал, рекрутирующего в себя новых субъектов. Это самодостаточная система, которая в большей мере не нуждается в особых условиях своего существования, а сама диктует их противодействующей (антикоррупционной) системе.

Во внутренней подсистеме детерминации этой особенно выделяется коррупционная (криминальная) культура, или субкультура, сформированная на собственнических интересах, стяжательстве, правовом нигилизме, установленных правилах и т.п. Не случайно коррупцию определяют как ментальное явление, чрезвычайно опасное, ввиду своего «заразного» менталитета, или особого мировосприятия, умонастроения. Через призму этого менталитета соответствующим образом преломляются и отношения обмена.

Кроме того, в этой подсистеме активно действует такой детерминант, как *организованность*. Он не только скрепляет и укрепляет коррупциогенные и коррупционные связи в процессе сделок с совестью и криминалом, но и качественно превращает коррупцию в социальный институт. Институционализация коррупции предполагает обязательное наличие *функциональности*. Таким образом, по аналогии с функциями криминальной культуры можно рассуждать и о функциях коррупционной системы, в числе которых можно выделить, прежде всего, конечно же, *организующую* (формирующую целенаправленные отношения, связи круговой поруки), *стратификационную* (определяющую статус личности в коррупционной среде, преступной группе, криминальных связях), *рекрутирующую* (втягивающую в коррупционные сети все новых соучастников преступлений) и возможные другие.

Саморазвитие криминальной коррупции проявляется в частных ситуациях индивидуального коррупционного поведения. Это позволяет раскрыть две разновидности криминогенных факторов: субъективные

(личностные) и объективные (не личностные), или факторы среды. В числе объективных факторов выделяется так называемая «коррупциогенная должность».

Термин «коррупциогенная» предстает как синоним «криминогенная», обуславливающая коррупционное деяние. Природа коррупциогенной должности вызвана возможностью лица самостоятельно принимать решения, связана с так называемой дискрецией.

В качестве примера приведем отсутствие указания на срок исполнения решения или его неопределенность, размытость условий для вынесения решений, наличие дублирующих прав и обязанностей, терминов «вправе» и схожих, которыми можно обосновать любой вариант решения должностного лица.

Полномочия должностного лица, в частности, перечислены в примечании к ст. 285 УК РФ: «... функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции ...». Например, в г. Москва сотрудники налоговой службы занялись реализацией служебных мест с целью профессиональной карьеры.

Кроме таких рукотворных коррупционных рисков, создаваемых преступными должностными лицами, сама должность является небезопасной для замещающего ее лица с точки зрения коррупционной угрозы. Отсюда и происходит термин «коррупциогенная должность», представляющая как служба, содержащая коррупционные риски, то есть коррупциогенно-криминальный потенциал.

Например, указом Губернатора Нижегородской области от 28 августа 2009 г. № 52¹⁴ был утвержден список коррупциогенных должностей. В этот

¹⁴ См.: О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Нижегородской области, и государственными гражданскими служащими Нижегородской области сведений, предусмотренных статьями 8, 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» : указ Губернатора

список отнесены такие должности, которые оказывают госуслуги, осуществляют контрольные / надзорные функции, производят госзакупки, решают вопросы о выдаче разрешений и другие. В связи с этим данным указом предусмотрены антикоррупционные меры.

Кроме того, Министерством юстиции РФ определены «коррупционнoемкие участки», а также принципы, с помощью которых эти участки будут определяться¹⁵.

При этом указаны два фактора «коррупционнoемкости»: а) наличие у должностного лица возможности решать что-то по своему усмотрению (внутренний, атрибутивный признак); б) актуальность государственной услуги, которая определяет «цену вопроса», и соответственно – потенциальную коррупционнoемкость.

Внешняя детерминация. Это внешние условия, или факторы, благоприятствующие криминальной коррупции, подпитывающие самодетерминацию. Внешние детерминанты поддаются классификации, которую можно провести на основе известной в криминологии концептуальной модели «причинного комплекса преступности», т. е. представить аналогичный, *детерминистский комплекс*, объединив в нем как минимум четыре группы внешних детерминант: 1) экономические, 2) правовые, 3) организационно-управленческие, 4) социально-психологические.

1. *Экономические* детерминанты. В эту группу можно включить нестабильное состояние экономики и ее зависимость от государственных управленцев и политиков. С одной стороны, материальная необеспеченность мелкого, муниципального, государственного служащего, побуждающая его

Нижегородской области от 28 августа 2009 г. № 52. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5200202204200001> (дата обращения: 03.12.2022).

¹⁵ См.: Министерство юстиции готовит список «коррупционных» должностей // Новости России и Мира / Политика и экономика. – URL: <http://susanin.udm.ru/news/2008/12/03/74584> (дата обращения: 03.12.2022).

на получение, вымогательство взятки: с другой стороны, появление в обществе вполне обеспеченных людей, способных удовлетворить этот «спрос». Отсутствие нормально функционирующего рынка, его значительная криминализация, возможность добиваться успехов путем подкупа.

Приходится признавать, что в условиях некачественного управления его заменяет коррупция, тем самым позитивно воздействует на экономику, т. е. граждане строят экономику доступными средствами¹⁶.

Проведенные опросы показали, что осуществление бизнеса с помощью метода коррупции оказывается более экономически рентабельным по сравнению с действующими в рамках правового поля конкурентами. До тех пор, пока ситуация с привлекательностью бизнеса (и его экономической целесообразностью) не изменится, ожидать исключительно правомерного поведения предпринимателей не приходится.

2. *Правовые* детерминанты. Имеется в виду отсутствие хорошо проработанной правовой базы, особенно в отношении проведения приватизации.

Размышляя над правовым характером причин коррупции, известный криминолог профессор Ю. М. Антонян указывает на то обстоятельство, что в период перестройки власть потеряла легитимность по многим позициям и до сих пор не в силах возратить ее в полном объеме, поскольку так и остается не отлаженной система правового регулирования экономических отношений и их контроля, что, кстати, в значительной мере способствует тому, что экономические отношения получают развитие в немалой своей части в теневом секторе¹⁷.

¹⁶ См.: Хьюстон Д. А. Способна ли коррупция улучшить положение дел в экономике? – URL: <http://polit.ru/article/2008/02/21/houston/> (дата обращения: 03.12.2022).

¹⁷ См.: Антонян Ю. М. Причины коррупционной преступности // Криминология. Избранные лекции. – URL: <http://psyera.ru/6142/prichiny-korrupcionnoy-prestupnosti> (дата обращения: 03.12.2022).

3. *Организационно-управленческие* детерминанты. Значительная часть их содержится в бюрократизме и закрытости работы государственных органов управления и отсутствии прозрачности в законотворческой деятельности. Сама управленческая система значительно поражена коррупцией, а именно она призвана возглавлять противодействие коррупции в стране.

Данные детерминанты связаны в значительной мере с правовыми детерминантами. Речь идет о детерминантах правоохранительного, правоприменительного характера.

Например, те же специалисты отмечают, что коррумпированные арбитражные судьи, преследуя корыстные цели, нередко используют несовершенные нормы, регулирующие экономические отношения, и выносят соответствующие, т. е. «корыстно-целесообразные» решения.

Определенную роль в подрыве авторитета правосудия отводят нечистоплотным адвокатам, у которых нередко в процессе защиты во главу угла ставятся не профессиональные навыки, а многолетние наработанные коррупционные связи в правоохранительной и судебной системах, в связи с чем, эффективнейшим средством защиты лиц становится взяточничество¹⁸.

4. *Социально-психологические* детерминанты. Здесь имеется в виду, прежде всего, низкий уровень общественной нравственности, в которой преобладающую роль играют материальные, финансовые ценности. Потребительская мораль тиражируется средствами массовой коммуникации.

Например, экономист М. Н. Голодных, исследуя природу детерминизма коррупции, пишет, в частности, и об этом ее аспекте, о том, что жизненная модель поведения, заключающаяся в сверхпотреблении и растиражированная с помощью средств массовой информации, позволяет

¹⁸ См.: Антоян Ю. М. Указ. соч.

морально оправдать взяточничество. Ввиду такого оправдания взяточничество приобретает заманчивую положительную окраску¹⁹.

Этим во многом объясняется распространенная в обществе не только терпимость к коррупции, но и готовность воспользоваться подкупом. Общество деморализовано и в силу неэффективной, а в большей части и вообще отсутствующей антикоррупционной пропаганды и агитации, недостаточной правовой информированности граждан, не способно избавиться от общественной пассивности в противодействии коррупции, потакающей, таким образом, коррумпированным чиновникам.

Продемонстрируем на примере региональных данных²⁰. 45 % опрошенных граждан Нижегородской области высказались о лояльном отношении к коррупции. Что касается информированности граждан о проблемах коррупции, в частности, об антикоррупционной деятельности, то на слабую информированность указали 31 % опрошенных граждан, а на ее полное отсутствие 25 %.

В числе коррупциогенных факторов, или детерминант коррупции, государственными и муниципальными служащими были названы²¹:

- необходимость получения массы согласований и разрешений (71 %);
- нечеткость законов, дающая возможность их широкого толкования чиновником (69 %);
- зависимость власти от крупного бизнеса (68 %);
- нехорошие примеры, подаваемые политическими лидерами (66 %);

¹⁹ См.: *Голодных М. Н.* Причины коррупции и реальные возможности их устранения. – URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1225896> (дата обращения: 03.12.2022).

²⁰ См.: Сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга в Нижегородской области за 2021 год.

²¹ См.: «Антикоррупционный мониторинг» для нужд министерства внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области : отчет о поисковом научном социологическом исследовании за 2021 год. – URL: <https://government-nnov.ru/?id=105289> (дата обращения: 03.12.2022).

- бюрократия (65 %);
- неупорядоченность контрольной деятельности государства (63 %);
- невысокий уровень заработной платы чиновников (62 %);
- отсутствие стимулов честной работы чиновников, игнорирование выполнения обязанностей на судьбу служебного роста (61 %).

По мнению значительного большинства респондентов, антикоррупционное законодательство на всех его уровнях на примере Нижегородской области оценивается как несовершенное и не способное достичь необходимой результативности на практике.

Поскольку коррупция является разноплановым, динамичным явлением, то ее детерминация многоаспектна и отличается в различные периоды, в разных регионах и сферах жизнедеятельности общества. Ее тенденции и закономерности определяются множеством процессов, протекающих в социальной, экономической и иных сферах, а также особенностями развития государства в тот или иной период, спецификой сферы и т. д.

К примеру, среди основных причин коррупции в органах внутренних дел можно выделить: проблема профессионализма кадров, недостаток тщательного отбора, малоэффективная проверка их моральных качеств при приеме на работу, недостаточно высокий уровень дисциплины, слабый контроль руководства за деятельностью своих подчиненных.

Выводы:

1. Детерминация коррупции определяется с помощью философской категории детерминизма, заключающейся в причинной обусловленности различных явлений и процессов.

2. В системе детерминации криминальной коррупции можно выделить две подсистемы: внутреннюю подсистему (самодетерминацию) и подсистему внешней детерминации, представленную детерминистским комплексом, объединяющим группы внешних детерминант.

3. Органы исполнительной власти с определенной периодичностью проводят социологические исследования, в частности, мониторинг мнений различных групп населения по проблемам, связанным с коррупцией, для учета ответов респондентов при формировании региональной и муниципальной антикоррупционной политики.

1.5 Последствия коррупции

Осмысление отрицательных последствий коррупции происходило постепенно, оно связано с развитием государственности, общественных отношений, науки. Зачастую в различных источниках коррупция безапелляционно характеризуется как негативное явление.

Например, в переходный период от плановой экономической системы к смешанной экономике, в качестве таковых следует отметить: бессилие правоохранительных органов, жесткую борьбу за власть, гиперинфляцию, безработицу, криминальную приватизацию, возврат института кормлений и др. Последствия коррупции можно обнаружить во всех сферах общественной жизнедеятельности. В сложный период реформ расцвет коррупции демонстрирует ее корыстную направленность в ущерб государственным интересам. Это становится сложно преодолимым препятствием на пути развития страны.

Должностные / служебные преступления, взяточничество считались более общественно опасными по сравнению с общеуголовными деяниями и продолжают считаться таковыми. Направление властных полномочий должностных лиц в интересах подкупающих субъектов, во зло, несет угрозу государственности, влечет подрыв авторитета власти.

По сведениям Генеральной Прокуратуры РФ, в 2022 году ущерб от коррупционных преступлений увеличился в 2,5 раза по сравнению с предыдущим годом и превысил 500 млрд. руб.²²

Отрицательные последствия коррупции не вызывают сомнений, исследуются многими учеными, в частности, профессором Г. Х. Поповым.

Но представляется необдуманным утверждать исключительно об отрицательных последствиях анализируемого явления. Коррупция оказалась живучим явлением с тысячелетней историей, что объясняется порождающими ей положительными / условно-положительными последствиями²³. Именно они являются фактором ее устойчивости. Из-за них коррупция укоренилась на уровне бытового привычного поведения, нередко воспринимается обществом как нормальное явление, позволяющее массово решать многочисленные проблемы в разных сферах и на всех уровнях (личности, общества, государства).

Поэтому важно обратить внимание не просто на востребованность коррупции в обществе и те некоторые позитивные ее последствия, о которых, в частности, пишет Г. Х. Попов, но акцентировать внимание на более важном обстоятельстве – ее несокрушимости.

Коррупция признана системной угрозой безопасности (пп. «а» п. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции). Таким образом, исследуя системный характер анализируемого явления, в антикоррупционной политике важно учитывать не только его *отрицательные* последствия, но и *условно-положительные*.

²² См.: Генпрокуратура: самый коррумпированный округ страны – Приволжье. – URL: <https://sev.tv/news/75325.html> (дата обращения: 03.12.2022).

²³ См.: *Попов Г. Х.* Проблемы противодействия коррупции в современной России // Актовая лекция. Международный университет в Москве, 9 февраля 2010 года. – URL: http://sartraccs.ru/i.php?oper=read_file&filename=pub_10.htm (дата обращения: 03.12.2022).

Выводы:

1. Будучи устойчивым системным явлением, коррупция порождает не только пороки, но и положительные последствия, точнее – условно-положительные.
2. Востребованность коррупционного метода решения проблем на всех уровнях осложняет противодействие коррупции и подпитывает коррупционную угрозу самой государственности.

Вопросы и задания к главе 1.

1. Нужно ли изучать историю коррупции? Аргументируйте ответ.
2. Говоря современным языком, отражения каких коррупционных преступлений и наказаний за них предусматривались уголовным законодательством в разные периоды времени?
3. В 1884 г. Александр III запретил чиновникам совмещать службу и участвовать в торговых и промышленных организациях. Прообразом какой современной антикоррупционной меры явился этот запрет?
4. Охарактеризуйте эволюцию определения понятия «должностное лицо» на основе норм Уголовных кодексов РСФСР 1922 г., 1926 г., 1960 г.
5. Представьте различные подходы к определению понятия «коррупция». Аргументируйте один из них. Зачем нужно унифицированное определение коррупции? В чем заключается сложность такого определения?
6. Законодательные или доктринальные определения коррупции представляются вам более рациональными? Обоснуйте ваше мнение. Попробуйте сформулировать авторское определение коррупции, лишенное отмеченных недостатков.
7. Дополните приведенные выше признаки коррупции своими примерами.
8. Объясните, почему количественные и качественные показатели коррупции названы «преимущественно»?
9. Рассчитайте преимущественно количественные показатели коррупции за период 2017 – 2022 гг. на примере Российской Федерации, Приволжского федерального округа, г. Нижнего Новгорода (по своему выбору).
10. Приведите примеры преимущественно качественных показателей коррупции.
11. Какие составляющие, по вашему мнению, должны найти отражение в показателе «цена коррупции»?

12. Ущерб от коррупционной преступности в Российской Федерации в 2020 г. оценен в 58 млрд. руб. Может ли этот показатель квалифицироваться как «цена коррупции»? Обоснуйте ваше мнение.
13. Дайте определения терминам «детерминация», «детерминанты». Раскройте их содержание.
14. Представьте структуру детерминации коррупции и охарактеризуйте составляющие ее элементы.
15. Определите понятие «коррупциогенная должность», приведите примеры таких должностей. Какие меры, по вашему мнению, следует предпринимать для снижения потенциальной коррупционности?
16. Охарактеризуйте последствия коррупции в стране, регионе, муниципальном образовании, в какой-либо сфере / сферах жизнедеятельности общества, по вашему выбору.
17. Почему, несмотря на длительную эволюцию коррупции и, соответственно, совершенствование борьбы с ней, это явление продолжает оставаться неотъемлемой частью всех сфер жизнедеятельности общества и угрозой национальной безопасности страны?

ГЛАВА 2 КОРРУПЦИОННОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ

2.1 Понятие коррупционного преступления

Определение понятия коррупционного преступления играет большую роль в теории, законодательстве и практике противодействия коррупции.

С научной точки зрения необходимо решать терминологические проблемы, достигая единообразного понимания терминов.

От позиции законодателя зависят понятия «преступное» и «непреступное», «преступление» и «проступок». Необходимо отделять коррупционные преступления от иных деликтов и неправомерного поведения. От унификации юридической оценки деяния зависят его квалификация, ответственность и наказание.

Поднимаемая проблема также актуальна для проводимой в стране антикоррупционной политики и предпринимаемых мер противодействия.

Термин «коррупционное преступление» широко применяется в научном обороте, в законодательных и подзаконных актах, постановлениях высших судов²⁴, но до сих пор законодательно не определен.

Возможно, отчасти это стало причиной размытости понятия, его смешения с другими терминами (например, «коррупционное поведение», «связанное с коррупцией преступление» и др.) и существованием множества различных подходов и трактовок.

Ситуация осложняется тем, что зачастую коррупционные преступления отождествляются с должностными / служебными преступлениями и ограничиваются взяточничеством.

Опрошенные респонденты-граждане из разных регионов страны разделяют подобную точку зрения, ответив, что под коррупционными преступлениями в большинстве своем они понимают получение и дачу

²⁴ См., например: О судебной практике по делам о взяточничестве, коммерческом подкупе и иных коррупционных преступлениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 // СПС КонсультантПлюс

взятки (в среднем 85 %), взяточничество (43 %), корыстные преступления должностных лиц (35 %).

С позиции уголовного права юридическая конструкция коррупционного преступления включает четыре его основных элемента: объект, субъект, объективную сторону и субъективную сторону.

Объект. В уголовном праве определены разнородные объекты преступлений. Если понимать под объектом преступления общественные отношения, которые охраняются законом, то коррупционная угроза общественным отношениям существует в любой сфере жизнедеятельности. Те сферы, в которых потенциал коррупционной угрозы выше по сравнению с другими, принято называть коррупциогенными сферами. В последние годы к ним относят: органы внутренних дел, ГИБДД, суды, сферу здравоохранения, образовательную и др.

Известно, что коррупция непосредственно связана с получением выгод и преимуществ, которые предстают в качестве предмета коррупционного преступления. Следуя законодательному определению коррупции в ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции», законодатель считает предметом только те выгоды, которые носят имущественный характер. Это значительно ограничивает правоприменительную практику и сужает сферу коррупционного противодействия. На практике же предметом коррупционных преступлений нередко служат неимущественные блага, услуги неимущественного характера.

Расширение предмета коррупционных преступлений по сравнению с отечественным законодательством свойственно нормам международного права²⁵.

Известно, что на практике судебные органы нивелируют недостатки правовых норм. Видимо, поэтому попытки расширить предмет

²⁵ См., например, ст. ст. 2, 3: Об уголовной ответственности за коррупцию : Конвенция Совета Европы от 27 января 1999 г. // СПС КонсультантПлюс

коррупционных преступлений встречаются и в постановлениях высших судов²⁶.

Субъект. Очевидно, в качестве субъектов коррупционных преступлений предстают должностные лица, а также субъекты с управленческой функциональностью²⁷. То есть законодательный акцент делается на взяткополучателе (или коррупционере). В доктрине к субъектам также относят лиц с публичным статусом и статусом специального субъекта.

Коррупционное деяние имеет характер групповой, его субъекты выполняют свои роли, при этом не все они обладают статусом специального субъекта.

Поэтому представляется, что субъект коррупционного преступления – это сложное образование, в котором целесообразно выделять не только коррупционера, но и взяткодателя (корруптера), а также посредника.

Объективная сторона. Признаки объективной стороны содержатся в диспозициях уголовно-правовых норм Особенной части. Законодателем предусмотрено совершение преступных деяний с помощью действия (яркий пример – дача взятки) или бездействия (неисполнение обязанностей). Например, объективная сторона посредничества во взяточничестве раскрывается в ч. 1 ст. 291.1 УК РФ.

Субъективная сторона. В этом вопросе большая роль отводится личности преступника, его индивидуальным особенностям.

Что касается мотивов совершения коррупционных преступлений, то наиболее отчетливым представляется корыстный мотив. Учеными отмечаются также скрытые мотивы, например, Ю. М. Антонян указывает на

²⁶ См., например, п. 16: О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 // СПС КонсультантПлюс

²⁷ См., например: примечания к ст. ст. 285, 201 УК РФ.

игровые мотивы коррупционного преступника²⁸. Коррупционное поведение, особенно его безнаказанность, захватывает, представляется как некое приключение, бессознательно воспринимается преступником как игра, в которую он все больше и больше втягивается.

Наличие нескольких мотивов приводит к их дополнению, взаимодействию, психологической зависимости.

Кроме корысти, у субъекта может быть и иная личная заинтересованность. Определение понятия личной заинтересованности содержится в ФЗ «О противодействии коррупции» (ч. 2 ст. 10), Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 19 (п. 16).

Цели субъектов коррупционного преступления представлены широким спектром. Они находятся в зависимости от той роли, которое выполняет лицо в этом деянии.

Взяткодатель нередко желает обойти закон, уйти от ответственности, быстро решить бытовую проблему и т. д.

Взяткополучатель стремится улучшить свое материальное благосостояние, получить иную выгоду и т. д.

Цель посредника заключается в содействии достижению целей других субъектов деяния. Посредник может действовать по прямому поручению руководителя.

Таким образом, в определении понятия коррупционного преступления должны найти отражение: договоренность группы лиц, наличие организованности, мотива корысти, иной личной заинтересованности, специального субъекта (должностного лица).

Итак, *коррупционное преступление* – это деяние на основе коррупционного соглашения (сделки) по мотивам корыстной, иной личной заинтересованности, с участием специального субъекта (должностного лица),

²⁸ См.: Социально-психологические исследования коррупции. – URL: <https://www.litmir.me/br/?b=588507&p=3> (дата обращения: 03.12.2022).

имеющее целью достижение выгод участниками сделки или третьими лицами.

В доктрине определение понятия «коррупционное преступление» дается через его признаки, о чем будет сказано в параграфе 2.2.

В подзаконных актах наблюдается замена термина «коррупционное преступление» другим – «преступление коррупционной направленности». К примеру, в межведомственном документе, используемом для формирования уголовно-статистических данных, в приложении содержится Перечень № 23, в котором закреплены статьи УК РФ анализируемых деяний²⁹.

Коррупционная направленность неопределенна, не конкретна. Считать или нет деяние указанной направленности – решает чиновник по своему усмотрению. Наличие у него дискреционных полномочий порождает возможность злоупотреблений и несет вероятность совершения коррупционного деяния. Кроме того, такое положение дел способствует возможности формировать и изменять уголовно-статистические данные по усмотрению отдельных лиц.

Представляется, что понятие коррупционного преступления должно быть закреплено на уровне федерального законодательства, причем максимально свободным от дискреционных полномочий правоприменителя.

Выводы:

1. Отсутствие законодательного определения термина «коррупционное преступление» и существование множества доктринальных его трактовок негативно сказываются на правоприменительной практике и результатах проводимой в стране антикоррупционной политики.

2. Замена термина «коррупционное преступление» другим – «преступление коррупционной направленности» – позволяет

²⁹ См.: Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности. Приложение // Указание Генпрокуратуры России № 35 / 11, МВД России № 1 от 24.01.2020 // СПС КонсультантПлюс

манипулировать уголовной статистикой и искажает реальную характеристику коррупционной преступности.

3. Отсутствие единого подхода к определению четырех основных элементов коррупционных деяний связано с неоднозначностью их понимания и трактования.

2.2 Признаки коррупционного преступления

В науке существует подход, согласно которому определение того или иного термина дается путем перечисления его характерных особенностей. Например, в определении экономической преступности, приведенном профессором В. В. Колесниковым, их содержится 14 (!)³⁰.

Подобным образом обстоит ситуация и с понятием коррупционного преступления, при определении которого правоведы стремятся перечислить множество раскрывающих его сущность признаков.

При этом можно выделить *различные подходы*: некоторые исследователи указывают небольшое, ограниченное число признаков; другие – солидный набор таковых; третьи – несколько основных, подкрепленных дополнительными признаками.

К примеру, профессор А. И. Долгова в качестве ведущего критерия указывают подкуп-продажность, а дополнительного – использование должностных (служебных) полномочий.

Некоторые исследователи (В. А. Григорьев, А. А. Зеленцов, Е. В. Коломийченко и др.) к основным критериям относят: корыстный характер, наличие специального субъекта, применение особых полномочий, неприменение метода насилия; к второстепенным: вина в форме прямого умысла, горизонтальные (равенство) или вертикальные отношения между субъектами (подчинение), ущерб авторитету власти.

³⁰ См.: Колесников В. В. Экономическая преступность в современном рыночном хозяйстве // Криминология – XX век. – М. : Юридический центр Пресс, 2000. – С. 334.

При этом следует помнить о том, что с точки зрения уголовного права коррупционному деянию, как любому преступлению, присущи известные основные признаки, закрепленные в ст. 14 УК РФ.

В Перечне № 23 содержатся признаки, наличие которых позволяет отнести то или иное деяние к имеющим коррупционную направленность:

- специальный субъект;
- сфера должностных преступлений;
- вина в форме прямого умысла;
- вероятность деяния создавать благоприятные условия для преступлений коррупционной направленности;
- иные.

Выводы:

1. Коррупционным преступлениям свойственны закрепленные в ст. 14 УК РФ известные основные признаки любого преступления.

2. В науке существуют разные подходы к определению характерных черт, особенностей коррупционных преступлений. При этом выделяют основные и дополнительные критерии с различным составом.

3. Признаки преступлений коррупционной направленности содержатся в межведомственном акте Перечень № 23 и характеризуются недостаточно четко.

2.3 Виды коррупционных преступлений

В доктрине и в законодательстве отсутствует единое представление о видах коррупционных преступлений.

Кроме того, классификации в доктрине также различаются в зависимости от отраслевой принадлежности: уголовно-правовые, криминологические. Поскольку цели разных отраслей права отличаются, то и *классификации разнятся.*

Если в качестве критерия выбрать субъект преступного посягательства, то различают деяния должностных лиц и деяния субъектов управления.

Уголовно-правовые нормы главы 30 Уголовного Кодекса РФ объединяют в группы:

- 1) безусловные коррупционные преступления;
- 2) по признаку формы совершения – подкуп;
- 3) способствующие коррупционным деяниям;
- 4) иные, схожие с коррупционными.

Выделяют группы коррупционных деяний по сферам их совершения, например, в экономической сфере, в сфере управления.

Также имеются классификации в зависимости от объектов посягательства, форм вины, цели, статуса коррупционера, методов совершения и т. п.

В Перечне № 23 преступлений коррупционной направленности имеются четыре группы деяний. Они распределены по группам в зависимости от тех или иных условий, причем, формулировки некоторых из условий неконкретные, размытые. И только лишь деяния второй группы определены четко, без условий, поэтому их нередко называют безусловными. В этой группе насчитывают порядка десяти статей УК РФ, периодически наполняемость преступлений корректируется. Сюда отнесены нормы, регулирующие взяточничество и некоторые иные.

Выводы:

1. Виды коррупционных преступлений объединяются в группы в зависимости от различных критериев, целей и задач исследователей.

2. Классификации коррупционных преступлений в доктрине различаются в зависимости от отраслевой принадлежности: уголовно-правовые, криминологические.

3. В Перечне № 23 преступлений коррупционной направленности имеются четыре группы деяний, отнесение преступлений к трем из них с

указанием коррупционной направленности зависит от соблюдения неконкретных условий и волеизъявления правоприменителя.

2.4 Детерминанты коррупционного преступления

Понятие «детерминанты» коррупционного преступления охватывает причины, условия, факторы – все то, что обусловило совершение деяния. Причина неизбежно порождает следствие. Условие может способствовать или препятствовать совершению деяния. Фактор представляет собой обстоятельство, содержащее некое свойство, способное порождать, стимулировать коррупционное деяние. По сути, такой фактор, являясь разновидностью криминогенного фактора, называется коррупциогенным.

О коррупциогенных факторах есть положение в ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе»³¹ (п. 2 ст. 1), подразделяющее их на два вида. К первому виду коррупциогенных факторов дискреционные полномочия правоприменителя. Ко второму виду – размытые, неконкретные требования, предъявляемые к субъектам.

Любой фактор действует не исключительно, а в связи с другими обстоятельствами, которые влияют на степень его воздействия, тем самым усиливая его или, наоборот, ослабляя.

На вопрос о детерминантах коррупционного преступления, каждый четвертый опрошенный респондент ответил, что основная причина кроется в нем самом, а каждый пятый ответивший сослался на сложные обстоятельства, как правило, нелегкое материальное положение.

Следовательно, основную роль в совершении коррупционного преступления выполнили детерминанты субъективного характера, нацеленность личности на преступное поведение.

³¹ См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

Две трети опрошенных осужденных за коррупционные деяния должностных лиц в качестве факторов указали уверенность в не наступлении ответственности, невысокий доход, слабый служебный контроль.

В судебной практике достаточно примеров, когда должностные лица не исполняют свои обязанности, например, по линии внутреннего совместительства, при этом регулярно получают полагающиеся выплаты. Отсутствие должного контроля, недобросовестность должностного лица, уверенность в безнаказанности, пробельность законодательства – вот совокупность коррупциогенных факторов, обуславливающих коррупционное поведение.

Обстоятельства как таковые не являются криминогенными или коррупциогенными, они становятся таковыми в результате деятельности субъектов, влияния нравственных и иных качеств. Например, в результате индифферентного отношения к коррупции, сопричастности к коррупционному поведению, попустительства по службе.

Также именно субъекты определяют и антикриминогенные или антикоррупциогенные обстоятельства, к примеру, благодаря неприятию коррупции, нетерпимости к коррупционному поведению, добросовестному исполнению своих полномочий.

Таким образом, фактор может накапливать коррупционный (криминогенный) потенциал или утрачивать его, оборачиваясь антикоррупционным (антикриминогенным), тем самым проявляется *полярность фактора*.

Детерминанты имеют разную силу воздействия. Различают детерминанты первого порядка (более активные), второго (менее активные), третьего и т. д. Наиболее активные обстоятельства могут явиться первопричиной коррупционного деяния. Поэтому такие обстоятельства следует выявлять на всех уровнях (федеральном, региональном и др.) и принимать в отношении них упреждающие меры сдерживающего характера.

Выводы:

1. Понятие «детерминанты» охватывает причины, условия, факторы – все то, что обусловило совершение коррупционного преступления.
2. Любой фактор действует в связи с другими обстоятельствами, влияющими на степень его воздействия, тем самым усиливая его, или, наоборот, ослабляя.
3. Факторы имеют полярность и разную силу воздействия, во многом зависят от деятельности субъектов.

Вопросы и задания к главе 2.

1. Какие существуют подходы к определению коррупционного преступления?

2. Самостоятельно сформулируйте определение понятия коррупционного преступления, избегая указанных выше недостатков существующих редакций.

3. Приведите примеры предмета коррупционных преступлений, не носящего имущественного характера, причиняющего вред субъектам права, но не попавшим в охранительное законодательное поле.

4. Какие формы вины вы можете указать при совершении анализируемых преступлений?

5. Какие еще существенные признаки анализируемых преступлений вы можете отметить?

6. Дайте обоснованную экспертную оценку названию постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве, коммерческом подкупе и иных коррупционных преступлениях».

7. Предложите свою классификацию коррупционных преступлений. Чем она отличается от уже имеющихся? Аргументируйте ваш ответ.

8. Представьте, что вы являетесь экспертом в сфере противодействия коррупции. Проанализируйте Перечень № 23 Преступлений коррупционной направленности и ответьте на следующие вопросы:

1) Что означает термин «коррупционная направленность»?

2) Является ли его употребление корректным применительно к виду преступлений?

3) От чего зависит отнесение конкретного преступления к какой-либо группе?

4) Является ли деление преступлений на четыре группы точным, однозначным?

При желании можете продолжить перечень вопросов эксперту.

9. Какие обстоятельства, по вашему мнению, могут явиться первопричиной коррупционного деяния? Аргументируйте.

10. Приведите примеры полярности фактора в различных ситуациях.

ГЛАВА 3 СИСТЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

3.1 Правовые основы противодействия коррупции

В середине XX века международная общественность приходит к осознанию необходимости борьбы с взяточничеством должностных лиц. Предпринимаются попытки разработки специальной терминологии и подготовки международных норм.

В СССР считалось, что в социалистическом обществе нет причин и условий для таких негативных явлений, как коррупция, которые свойственны странам капиталистического лагеря.

В последние десятилетия XX века *на международном уровне* разворачивается борьба с коррупционными правонарушениями.

Принимаются *Декларации и Конвенции о борьбе с коррупцией*:

- ✓ Декларация ООН о борьбе с коррупцией от 16.12.1996 г.
- ✓ Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц от 21.11.1997 г.
- ✓ Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 г.
- ✓ Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 г.
- ✓ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000 г.
- ✓ Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 г.

Получают развитие основные антикоррупционные нормы и принципы, определения необходимых понятий.

Процесс ратификации международных актов длительный и сложный, во многом определяется состоянием развития национальной правовой системы. Несмотря на то, что нормы международного права Конституцией

РФ характеризуются как составная часть российского права, не все названные Конвенции ратифицированы.

Началом *становления законодательства* против коррупции в России явился Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», принятый Президентом 04.04.1992 г. № 361. В том же году началась работа по созданию основного антикоррупционного закона, продолжавшаяся на протяжении более 15 лет.

В 2008 г. в отдельных регионах РФ были приняты антикоррупционные законы. Например, Закон Нижегородской области «О противодействии коррупции»³².

В июле того же года принят Национальный план³³, оказавшийся первым в последующей череде планов. Срок его действия до 31 декабря 2009 г.

В связи с принятием Национального плана велась большая работа по подготовке проектов и корректировок действующих законодательных актов, регулирующих отдельные сферы деятельности: УК РФ, УПК РФ, КоАП, ТК РФ, ФЗ «О прокуратуре», ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и другие.

В 2008 г. после множества проектов и предварительных чтений принят Основной антикоррупционный закон³⁴. Региональное антикоррупционное законодательство приводится в соответствие с принятым федеральным законом. Причем это не всегда положительно сказывается на качестве формулировок правовых норм. К примеру, в Законе Нижегородской области «О противодействии коррупции» ранее содержалось определение понятия «коррупция» как явления, которое впоследствии с принятием федерального

³² См.: О противодействии коррупции : закон Нижегородской области от 07.03.2008 г. № 20-3 // СПС КонсультантПлюс

³³ См.: Национальный план противодействия коррупции, утв. Президентом РФ 31.07.2008 г. Пр-1568 // Российская газета. – 2008. – 5 августа.

³⁴ См.: О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 30 декабря.

закона было заменено дублирующим определением, не раскрывающим это понятие и не представляющим ценность ни для теории, ни для практики правоприменения. С момента принятия Основного антикоррупционного закона научная общественность не перестает подвергать анализу законодательное определение коррупции и предлагать все новые формулировки объекта противодействия, но законодатель будто стеной отгородился от ученого сообщества и остается глух к достижениям доктрины.

Впоследствии четыре национальных планы принимались сроком действия на два года каждый, затем план, рассчитанный на три года. В настоящее время действует седьмой национальный план³⁵.

Интересный факт – срок действия предыдущего национального плана истекает 31 декабря, а следующий план принимается в апреле, июле или даже в августе следующего года.

Начиная с 2008 г., в стране принято свыше 1200 нормативных правовых актов разной юридической силы, содержащих антикоррупционные нормы. Среди федеральных законов, в том числе – о профилактике правонарушений³⁶.

Интересный факты: принципы (как основополагающие нормы) противодействия коррупции в ФЗ № 273 и принципы профилактики правонарушений (коррупционных в том числе) в ФЗ № 182 не совпадают. Например, в основном антикоррупционном законе нет упоминания о принципе научности, без которого успешность борьбы с коррупцией не может быть достигнута.

³⁵ См.: Национальный план противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы, утв. Указом Президента РФ от 16.08.2021 г. № 478 // Российская газета. – 2021. – 16 августа.

³⁶ См.: Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ // Российская газета. – 2016. – 28 июня.

Уровень региональных и, в особенности, муниципальных антикоррупционных актов оставляет желать лучшего. Наблюдается смещение и подмена понятий («план» – «программа»), некорректность и ошибочность определений, неконкретность мероприятий, отсутствие ответственности за их невыполнение, отсутствие / недостаточность контроля, отсутствие охвата всех пораженных коррупционными отношениями сфер общественной жизни...

Характеризуя *антикоррупционное законодательство*, можно выделить его несомненные *плюсы*: новое, развивается, учитывает особенности современного общественного развития..., а также *минусы*: отсутствие единых принципов и направлений противодействия, не достаточная согласованность правовых норм, лозунговость.

Выводы:

1. Существует пласт международных правовых актов против коррупционных практик.
2. Отмечается объединение международного сообщества в борьбе против коррупции.
3. 1992 год – начало становления законодательства против коррупции в России.
4. Федеральный закон «О противодействии коррупции» стал стержневым Основным антикоррупционным законом в огромном количестве нормативных правовых актов.
5. Наблюдается активный рост законодательного антикоррупционного массива на всех уровнях. При этом юридическая техника региональных и муниципальных актов законотворчества не достаточно высока.

3.2 История образования системы противодействия коррупции

Поскольку коррупция носит системный характер, то и успешность противодействия коррупционным практикам во многом определяется его системностью.

Любая *система управленческого воздействия* предстает как сложное образование взаимосвязанных элементов, таких, как субъект воздействия, объект (на который это воздействие должно быть направлено), метод и др. Набор этих элементов может отличаться, но названные выше образуют так называемую трехзвенную модель управления.

Поскольку в период существования СССР коррупция считалась чуждым явлением, не свойственным социалистическому строю и далеким от советских граждан, то говорить о системе противодействия этому многоаспектному явлению явно преждевременно. Конечно, шла борьба с взяточничеством, другими проявлениями коррупционной преступности на основе уголовного законодательства. Но осмысления системности коррупционных практик, противодействия иным ее формам, тем более системного, не происходило.

С принятием Основного антикоррупционного закона поднимается вопрос о формировании системы противодействия коррупции, но отмечается наличие разрозненных субъектов, неопределенность объекта и разброс направлений противодействия, никак не сформированные в систему.

Появление ФЗ № 182 вновь вызывает актуальность вопроса об антикоррупционной системе, но приходится признать, что таковая может рассматриваться в рамках системы профилактики правонарушений, как один из ее структурных элементов.

В 2010 г. принята Стратегия противодействия коррупции³⁷. По сути, это Концепция, на которой зиждется вся антикоррупционная система. При этом Основной антикоррупционный закон принят в 2008 г., что представляется методологически ошибочным. Правильно было бы вначале разработать Концепцию, затем на ее базе принять Основной закон, далее – выстраивать систему противодействия и унифицировать практику правоприменения. Нарушение этого порядка оборачивается низкой эффективностью антикоррупционной деятельности.

Выводы:

1. В период СССР говорить о системе противодействия коррупции не приходится, поскольку отрицается сам факт такого явления, противоречащий идеологии социалистического государства.

2. Основной антикоррупционный закон не стал отправной точкой отчета создания системы противодействия коррупции, ввиду отсутствия положений о ее необходимых элементах, например, об объекте, и размытости формулировок, например, о методах.

3. Система противодействия коррупции может рассматриваться в рамках системы профилактики правонарушений.

4. Отмечено нарушение последовательности этапов антикоррупционной политики. Первым должен быть концептуальный, следующим – законодательный, затем – правоприменительный.

3.3 Понятие системы противодействия коррупции

Из Федерального закона «О противодействии коррупции» усматриваются субъекты противодействия и направления такового

³⁷ См.: Национальная стратегия противодействия коррупции, утв. Указом Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460 // Российская газета. – 2010. – 15 апреля.

(профилактика, борьба, минимизация / ликвидация последствий), по сути, *два элемента системы.*

В ФЗ № 182 прослеживаются субъекты и меры профилактики, метод мониторингового контроля, то есть *три элемента системы.*

Антикоррупционная система, в свою очередь, предстает как составляющая основного философского закона о единстве и борьбе противоположностей наряду с другой составляющей – коррупцией, которые должны рассматриваться в сложном взаимодействии.

Например, повышение уровня самоорганизации коррупции инициирует антикоррупционную систему к ответным действиям.

Самодетерминация и развитие коррупционной преступности вызвало обратную связь – совершенствования антикоррупционной системы, а именно:

- формирование антикоррупционных правовых норм разного уровня;
- построение актуальных управленческих, научных и др. конструкций;
- применение новых технологий;
- развитие координационных взаимодействий в антикоррупционной сфере.

Система противодействия коррупции предстает как сложный структурный феномен, цель которого – обнаружение коррупциогенных факторов и управленческое воздействие на них.

Основными *системообразующими* составляющими этого механизма являются *принципы, цели, задачи, функциональность, субъекты, объекты, методы, средства.*

Выводы:

1. Антикоррупционная система должна соответствовать уровню, характеристикам, отличительным особенностям коррупции в тот или иной период.

2. Законодательного определения понятия «система противодействия коррупции» не выработано. В антикоррупционном законодательстве можно обнаружить нормы об отдельных структурных ее элементах.

3.4 Принципы, цели, задачи, функциональность системы противодействия коррупции

Принципы содержатся в п. 7 Национальной стратегии, их всего четыре, в качестве первого – оценка коррупции как системной угрозы безопасности РФ.

Основной антикоррупционный закон называет семь принципов (ст. 3), в приоритете – права и свободы личности.

ФЗ № 182 называет шесть принципов (ст. 4), впервые фигурирует принцип научности, что является несомненным законодательным достижением.

Содержащиеся в обоих федеральных законах принципы частично пересекаются, усматривается совпадение четырех принципов при различающихся остальных.

В Национальной стратегии заявлена *цель* – «искоренение причин и условий» коррупции (п. 5). Представляется, что цель эта абсолютно не достижима, поскольку невозможно искоренить социальное явление, каковое представляет собой коррупция. От постановки цели во многом зависит результат, поэтому формулировка должна быть юридически грамотной и научно обоснованной. Три *задачи* содержатся в п. 6.

Полагаем, в качестве цели – обеспечение эффективности функционирования системы противодействия коррупции, а подцелями – обнаружение, анализ коррупциогенных факторов, применение в отношении них превентивных мер.

В правовых антикоррупционных нормах вообще нередко встречаются некорректные формулировки. К примеру, в Указе Президента РФ³⁸ одной из задач повышения качества образования заявлено «формирование ... нетерпимости к коррупционному поведению...» (п. 1).

Формулировка «нетерпимое» отношение представляется неудачной:

- ✓ во-первых, из-за отсутствия единообразного понимания коррупции (а не абстрактного представления о ней, обезличенной конструкции);
- ✓ во-вторых, сам термин «нетерпимость» подразумевает допущение социальной напряженности, что нельзя приветствовать;
- ✓ в-третьих, большое количество информации о коррупционных фактах само по себе не достигнет ожидаемой цели (важно качество и содержание этой информации);
- ✓ в-четвертых, в массовом сознании преобладает толерантное отношение к бытовой коррупции, а неприятие касается чиновников-взяточников. При этом интерес вызывают не сами по себе сообщения о коррупционерах, а качественный контент – расследование и вынесенный приговор по уголовному делу.

Множественные сообщения о фактах взяточничества, не оканчивающихся реальными приговорами, лопнувших, как мыльные пузыри, скорее способствуют обратному вектору – формированию вседозволенности и безнаказанности.

Поэтому важно осознание корректности формулировок, особенно целеполагающих. К примеру, предлагается «формирование привычки антикоррупционного поведения», что исключает всяческую нетерпимость и несет правопослушный, позитивный заряд. Качественная, дозированная информация массовых коммуникаций о громких уголовных делах,

³⁸ См.: О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в РФ : указ Президента от 26.05.2009 г. № 599 // СПС КонсультантПлюс

угрожающих масштабах и последствиях коррупции для всего общества способна переломить умонастроения и сформировать в массовом правосознании образ коррупции как неприглядного метода решения проблем, а коррупционного поведения – как недопустимого.

Говоря о *функциональности* системы, следует отметить, что в Национальной стратегии содержится 20 направлений ее реализации (п. 8), в Основном антикоррупционном законе три направления (ст. 1), в ФЗ № 182 – 16 профилактических направлений (ст. 6).

В Национальном плане на 2021 – 2024 годы содержатся административные, уголовные, уголовно-процессуальные меры (раздел V). Особое внимание уделено зонам коррупционных рисков – налагаемым ограничениям в разных сферах деятельности (раздел I), недопущению конфликта интересов (раздел II), противодействию коррупционным практикам в частном экономсекторе (VIII).

Выводы:

1. Принципы, содержащиеся в федеральных законах № 273-ФЗ и № 182-ФЗ, Национальной стратегии противодействия коррупции, не совпадают, а отчасти пересекаются.

2. В антикоррупционных актах не решена терминологическая проблема.

3. Закрепленная в правовых актах функциональность системы противодействия коррупции выражена ее различными направлениями, предусматривающими разноплановые меры.

3.5 Субъекты системы противодействия коррупции

Под *субъектом* понимают носителя какой-либо деятельности, направленной на объект.

Указание на субъекты антикоррупционной системы содержатся в федеральных законах: ФЗ № 273 (ст. 1), ФЗ № 182 (ст. 5). К ним отнесены

органы госвласти (федеральные, субъектов), муниципальные, гражданское общество, отдельные организации и физлица.

Особенно скудно представлены субъекты в ст. 5 закона № 182-ФЗ. Законодатель приводит исчерпывающий перечень субъектов, но не называет множество тех, которые фактически осуществляют профилактическую деятельность, например, следственные органы, судебные органы, множество негосударственных образований и др.

Эта пробельность предстает как серьезная недоработка законодателя, поскольку любая подобная деятельность предполагает координацию действий субъектов. В сложившейся ситуации координация субъектов профилактики остается актуальной проблемой.

В доктрине ведутся дискуссии о необходимости создания специального координирующего центра с возложением на него широких полномочий, с учетом опыта зарубежных стран, например, Сингапура.

Долгое время ученые предлагают ввести должность криминолога в органы исполнительной власти (А. И. Долгова, Н. Ф. Кузнецова, В. В. Лунев). Эта идея нашла особую поддержку в современных условиях (А. Н. Варыгин, А. С. Клементьев), когда подобные специалисты могли бы войти в штат отделов / органов профилактики.

В настоящее время отсутствует единообразие в политике создания комиссий, органов, подразделений по противодействию коррупции на всех ступенях. По мнению ученых (Т. Я. Хабриевой, А. М. Цирина), функциональность этих субъектов во многом определяется профессионализмом специалистов.

Выводы:

1. Следует четко законодательно определить состав субъектов антикоррупционной деятельности.
2. Субъекты противодействия коррупции могут быть подразделены на специальные (в чей функционал входит противодействие коррупции) и

неспециальные (в чьи полномочия противодействие коррупции непосредственно не входит, но они могут участвовать в антикоррупционной деятельности).

3. Необходимо обеспечить координацию деятельности субъектов на всех уровнях (федеральном, региональном, местном).

3.6 Объекты системы противодействия коррупции

Под *объектом* понимают то, на что направлена управленческая деятельность субъекта. Объект предстает как какая-либо часть объективной реальности. Объектами могут быть явления, процессы, общественные отношения, человеческая деятельность, лица и т. д.

Наиболее общественно опасным видом коррупции является коррупционная преступность. Объекты противодействия криминальной коррупции могут быть представлены как разновидность объектов антикриминального воздействия, к которым принято относить:

- ✓ сам процесс совершения преступного деяния;
- ✓ степень готовности лица / лиц совершить преступное деяние;
- ✓ криминогенные факторы;
- ✓ виктимогенные факторы.

С учетом предметности анализируемой сферы объектами будут коррупционные преступления, готовность лиц к их совершению, криминогенные / виктимогенные факторы коррупционных деяний.

ФЗ № 273 не содержит четкого перечня объектов антикоррупционного воздействия, да и сам термин «объекты». Их можно обнаружить в ст. 1 из определения противодействия коррупции: причины коррупционных проявлений, взаимосвязи, последствия. Судя по названию и содержанию закона, объектом является коррупция и все, что с ней связано.

В федеральном законе № 182-ФЗ объекты тоже не названы, хотя из его названия и содержания можно прийти к выводу, что объектом является нарушение правовых норм как свойство человеческого поведения.

Интересный факт: законодатель неоднократно предпринимал попытки определения объектов управленческой деятельности, в том числе, профилактической, которые были отражены в проектах, но в окончательный вариант закона не включены. Объяснение этому представляется в том, что эти определения еще не получили четкого оформления, законодательная техника оставляет желать лучшего, экспертиза подвергла законопроекты критике. В частности, в одной из редакций законопроект содержал перечень объектов профилактики, объединяющий в одной статье правоотношения, факторы, лица и жертвы – разрозненные, неоднородные объекты.

В доктрине ведется дискуссия по вопросу отнесения физических лиц к объектам профилактики. Одни ученые считают, что объектами могут быть только юрлица, а физлица – выступать только в качестве субъектов. Другие утверждают, что физлица могут и должны быть признаны объектами управленческого воздействия, возможно, вместе с ближайшим окружением, входящим в микросреду (семью, кружки по интересам и т. д.), поскольку общепринятым является мнение, что правонарушение есть результат взаимодействия среды и личности, и влияние микросреды, если не решающее, велико. Непосредственное воздействие оказывают также и субъективные факторы (например, нравственно психологическая устойчивость / потенциальная готовность лица к совершению правонарушения).

Представляется, что следует учитывать ситуации, способствующие превращению лица в жертву, а также вероятность создания такой ситуации, виктимологические факторы, само это лицо, его особенности (например, моральная деформация личности).

Принято выделять подверженные коррупционной угрозе области как коррупционнoемкие. Их характеристика находит отражение в докладах соответствующих должностных лиц, в частности, возглавляющих эти сферы (например, строительства, госзакупок и т. д.). К числу подобных объектов можно отнести даже города, регионы, республики. Например, по данным Генеральной Прокуратуры РФ, в 2021 году первое место по числу коррупционных преступлений занял Ставропольский край, второе – Челябинская область, третье – Республика Татарстан³⁹. В 2022 году самым коррумпированным назван Приволжский федеральный округ⁴⁰.

Антикоррупционные меры и их эффективность также должны рассматриваться как объекты анализируемой системы. В случае когда принятые меры не оказали должного воздействия на криминогенные факторы, не смогли преломить сложившуюся ситуацию, следует проанализировать причины нереализованных ожиданий, возможно, осуществить прогноз и предложить иные меры противодействия для практического применения.

Выводы:

1. Объекты системы противодействия коррупции законодательно не определены.

2. К объектам системы противодействия коррупции могут быть отнесены: криминогенные и виктимогенные факторы, преступление / правонарушение, преступник / правонарушитель, потенциальный правонарушитель, жертва, потенциальная жертва, коррупционнoемкие области, антикоррупционные меры.

³⁹ См.: 10 самых коррумпированных регионов России. – URL: <https://dzen.ru/a/YEdti0TtmaBHsYY> (дата обращения: 03.12.2022).

⁴⁰ См.: Генпрокуратура: самый коррумпированный округ страны – Приволжье. – URL: <https://sev.tv/news/75325.html> (дата обращения: 03.12.2022).

3. При выработке профилактических мер, следует учитывать, что становлению лица жертвой способствуют как объективные, так и субъективные факторы.

3.7 Методы и средства противодействия коррупции

Методы и средства (приемы, способы воздействия на какой-либо объект) противодействия коррупции разнообразны, как и само явление, на которое они направлены, точнее, на детерминанты этого явления.

Можно выделить *правовые, управленческие, организационные, информационные методы и средства* и т. д. Они предусмотрены законодательством разного уровня: международными нормами, федеральными законами, региональными и муниципальными актами.

Правовые меры представлены в параграфе 3.1.

Среди правовых мер противодействия коррупции особое место занимают *уголовно-правовые*, направленные на противодействие наиболее общественно опасному виду коррупции – криминальной коррупции.

Уголовно-правовые меры представлены, в первую очередь, уголовно-правовыми нормами, и, во вторую – правоотношениями. Также им отводится значительная роль в воздействии на правовое сознание населения.

Судебная практика показала, что, в основном, к лицам, совершившим коррупционные преступления, применяются экономические меры, в первую очередь, в виде кратного штрафа. В 2020 году оно касалось почти 46 % осужденных. Причем судом размер штрафа может быть назначен ниже низшего предела, предусмотренного УК РФ. В 2020 году конфискация имущества применена незначительно – всего в отношении 4,2 % осужденных. Примерно в той же незначительной степени применяется обязательное дополнительное наказание.

Следующим по частоте применения видом наказания является условное осуждение. В 2020 году оно касалось почти 33 % осужденных.

Более жесткие виды наказания, связанные с реальным лишением свободы, на практике применяются реже. В 2020 году реальное лишение свободы применено в отношении каждого седьмого осужденного, причем в основном, на срок, не превышающий трех лет.

Такие виды наказания, как арест, содержание в дисциплинарной воинской части, в 2020 году вообще не применялись.

Чтобы наказание осужденного лица достигло стоящих перед ним целей, оно должно соответствовать тяжести совершенного деяния и быть справедливым. 49,8 % респондентов-осужденных за коррупционные преступления оценили вынесенный в отношении них приговор как несправедливый. Вследствие такой оценки приговора осужденные не спешат выполнять решение суда, и размер добровольно погашаемого ими ущерба не достиг и 10 %. Каждый пятый осужденный вообще не планирует возмещать причиненный преступлением ущерб.

Таким образом, правоприменительная практика за коррупционные преступления может быть охарактеризована как мягкая и не всегда достигающая целей наказания.

Управленческие меры диктуются, в первую очередь, принятой в стране антикоррупционной политикой, ее направленностью; во вторую – сложившейся ситуацией, событиями, процессами, требующими соответствующих изменений управленческого воздействия.

Организационные и управленческие меры осуществляются различными субъектами системы противодействия коррупции.

К организационным и управленческим мерам следует отнести, к примеру, общественный контроль за деятельностью государственных

учреждений и органов. Актуализируются правовые нормы федерального закона об основах общественного контроля⁴¹.

68 % респондентов знают о существовании антикоррупционных общественных организаций и интересуются их деятельностью.

Интересны ответы на вопрос об оценке готовности властных структур к участию гражданского общества в профилактике коррупционных практик.

51 % респондентов считают, что власть негативно, а иногда и агрессивно реагирует на попытки контроля ее деятельности со стороны гражданского общества.

Лишь 7 % опрошенных считают, что власть готова к взаимодействию и контролю со стороны общества.

Одной из задач криминологического исследования «Коррупционная преступность: региональные проблемы противодействия» с участием автора были сбор и обработка *информации* об антикоррупционных мерах и об их эффективности.

Опрошенные респонденты-осужденные за коррупционные преступления (более 200) ответили на вопросы о возмещении вреда, причиненного их деянием: согласны ли они с размером вреда, установленным в судебном порядке, и возмещен ли ими вред. Результаты ответов следующие.

Число осужденных, согласившихся с размером вреда, причиненного их деянием, установленным в судебном порядке: г. Казань (87,5 %), г. Владимир (50 %), г. Нижний Новгород (42,3 %).

Что касается возмещения вреда, то он возмещен 50,8 % осужденных; не планируют возмещать из-за тяжелого материального положения 21,6 %;

⁴¹ См.: Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

остальные респонденты-осужденные отказываются возмещать ущерб, поскольку считают несправедливо определенным его размер.

К *информационным* методам и средствам относится, в частности, осведомленность населения средствами массовой информации об участии институтов гражданского общества в профилактике коррупционных преступлений, оказание существенного влияния на общее сознание и правосознание граждан с целью формирования антикоррупционного мировоззрения и выработки активной гражданской позиции.

76 % опрошенных граждан считают средства массовой информации способными в значительной мере оказать влияние на противодействие коррупции, благодаря распространению новостей и значимых событий в анализируемой сфере и формированию правосознания населения.

60 % респондентов заявили о своей готовности проявить активную гражданскую позицию и обратиться с заявлением о факте коррупции в органы полиции.

К этой же группе методов можно отнести антикоррупционный мониторинг, организационные и правовые основы которого предусмотрены п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции. Антикоррупционный мониторинг предполагает многократное исследование оценки показателей коррупции и антикоррупционных методов и средств на уровне страны, региона, муниципального образования и т. д.

Методы противодействия коррупции постоянно изменяются в зависимости от сложившейся ситуации и совершенствуются. К примеру, термин «конфликт интересов» применительно к публичной сфере вошел в употребление в 2001 году, с тех пор само это понятие, сущность, применяемые меры к его недопущению постоянно совершенствуются в антикоррупционном законодательстве, в частности, в Национальных планах противодействия коррупции.

Еще пример: Национальный план противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы предусматривает такой метод, как приобщение экспертов и научного сообщества к антикоррупционной деятельности. Таким образом, во-первых, просматривается устремление законодателя к переводу антикоррупционной деятельности на научные основы; во-вторых, расширяется круг субъектов противодействия.

Выводы:

1. Условно выделяют правовые, управленческие, организационные, информационные методы и средства противодействия коррупции, предусмотренные законодательством разного уровня.

2. Правоприменительная практика за коррупционные преступления может быть охарактеризована как мягкая и не всегда достигающая целей наказания.

3. Без активного участия гражданского общества совместно с органами государственной власти невозможно осуществление эффективного противодействия коррупционным правонарушениям. Для организации взаимодействия властных структур и гражданского общества необходимо принятие встречных мер, направленных на такое сотрудничество, как с одной, так и другой стороны.

4. Методы противодействия коррупции постоянно изменяются и совершенствуются.

3.8 Основные направления совершенствования и развития антикоррупционной деятельности

1. Разработка научных концептуальных основ антикоррупционной деятельности.

2. Совершенствование правовых основ противодействия коррупции.

3. Целесообразно определение понятия «коррупционное преступление», «коррупционное поведение», а также смежных с ними,

установление перечня коррупционных преступлений с дальнейшим законодательным закреплением на федеральном уровне.

4. Совершенствование системы противодействия коррупции и четкое определение ее системообразующих элементов с последующим законодательным закреплением.

5. Совершенствование и унификация правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции.

6. Совершенствование деятельности государственных органов. Неуклонный рост профессионализма сотрудников правоохранительных органов.

7. Привлечение представителей гражданского общества к антикоррупционной деятельности. Организация координации деятельности властных структур и гражданского общества в этой сфере.

8. Совершенствование различных антикоррупционных методов и средств с целью повышения их эффективности, систематическое их применение с учетом особенностей объекта, сферы и т. д.

9. Развитие международного сотрудничества.

10. Применение положительного антикоррупционного опыта (исторического, национального, зарубежного).

11. Решение терминологических проблем в сфере противодействия коррупции.

12. Проведение систематических научных и прикладных исследований по изучению многогранных форм коррупции, ее детерминант, коррупционных правоотношений, выявление тенденций и закономерностей на разных уровнях. Создание с этой целью лабораторий в первую очередь на базе национальных исследовательских университетов для изучения региональных особенностей коррупции и выработки мер противодействия с учетом таковых. Привлечение к научным исследованиям под руководством специалистов студентов, аспирантов, соискателей ученых степеней.

13. Применение достижений науки в законотворческой деятельности и правоприменительной практике.

Выводы:

1. Для успешности антикоррупционной деятельности необходимо объединение всех сил и средств на разных уровнях (концептуальном, законодательном, правоприменительном).

2. Для эффективности противодействия коррупции целесообразно учитывать региональные особенности, имеющийся опыт, достижения науки и практики и выработать меры в соответствии с ними.

3. Следует обеспечить координацию деятельности всех субъектов, как специальных, так и не специальных, как государственных органов, так и гражданского общества.

Вопросы и задания к главе 3.

1. Найдите в Конвенциях определение понятий «коррупция», «должностное лицо», «подкуп» (самостоятельно продолжите перечень терминов) и проведите их сравнительный анализ с определениями, содержащимися в законодательстве РФ.

2. Совпадает ли понятийный аппарат Конвенций и УК РФ, ГК РФ? Обоснуйте ваше мнение.

3. Отметьте положительные и отрицательные характеристики российского антикоррупционного законодательства.

4. Какие из основных элементов «субъект», «объект», «метод» системы противодействия коррупции нашли отражение в федеральном законе «О противодействии коррупции»? В федеральном законе «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ»? Приведите в подтверждение вашего мнения правовые нормы.

5. Сформулируйте определение понятия «система противодействия коррупции», отразив в нем специфику объекта противодействия – коррупции.

6. Назовите принципы, содержащиеся в федеральных законах № 273-ФЗ и № 182-ФЗ, формулировки которых совпадают, а затем – различающиеся? Как вы можете это объяснить?

7. Охарактеризуйте юридическую терминологию принципов, целей и задач антикоррупционной системы. В достаточной ли мере раскрывается их содержание в нормативных правовых актах?

8. Охарактеризуйте функциональность системы противодействия коррупции и ее правовые основы.

9. Приведите примеры специальных и неспециальных субъектов противодействия коррупции.

10. Как вы относитесь к высказывавшейся в доктрине идее создания специального центра, координирующего деятельность субъектов антикоррупционной системы?

11. Представьте структуру субъектов профилактики коррупции на муниципальном / региональном (ином, по вашему выбору) уровне. Постарайтесь отразить связи взаимодействия между субъектами.

12. Какие субъекты могут стать жертвой коррупционной ситуации? Приведите примеры таких ситуаций и потенциальных жертв. Могут ли юридические лица рассматриваться как потенциальные жертвы коррупционной ситуации? Обоснуйте ваше мнение.

13. Какие факторы способствуют становлению лица жертвой?

14. Еще в советское время Р. А. Ханнанов отмечал⁴² причины развития коррупции в органах внутренних дел. На основании приведенного ниже текста, содержащего, в частности, выдержку из статьи Р. А. Ханнанова, проанализируйте детерминанты коррупции в органах внутренних дел в советское время и ответьте на вопрос о наличии / отсутствии их актуальности на современном этапе развития. Предложите соответствующие меры противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Среди причин развития коррупции в органах внутренних дел можно выделить следующие: недостаток тщательного отбора кадров, малоэффективная проверка их моральных качеств при приеме на недостаточно высокий уровень дисциплины в процессе службы и др. Также одной из немаловажных причин, обуславливающих возникновение условий для развития коррупции, является слабый контроль руководства за деятельностью своих подчиненных, что, несомненно, может послужить мотивом к совершению определенных коррупционных действий. Важным

⁴² См.: Ханнанов Р.А. Нормативные условия в динамике гражданского правоотношения // Советское государство и право. – 1973. – № 8. – С. 123-127.

фактором является и низкий уровень заработной платы рядовых сотрудников органов внутренних дел.

Стоит подчеркнуть, что уровень коррупции в органах внутренних дел проявляется по-разному в зависимости от региона, так как это зависит от численности штата, экономической развитости отдельно взятого региона, множества иных факторов (доступа к материальным ресурсам, дискреционным полномочиям).

Таким образом, можно выделить ряд причин возникновения и развития коррупции в органах внутренних дел, требующих основательного подхода к решению не только со стороны государства, но и всего общества.

15. Сложившаяся правоприменительная практика наказания за коррупционные преступления может быть охарактеризована как мягкая. Увязывается ли такая характеристика наказания с заявленным на федеральном уровне тезисом о признании коррупции как системной угрозы национальной безопасности страны? Обоснуйте ваше мнение.

16. Можно ли назвать эффективной сложившуюся практику назначения уголовных наказаний за коррупционные преступления? Обоснуйте ваше мнение.

17. Охарактеризуйте антикоррупционную экспертизу как профилактическую меру. Опирайтесь на соответствующий федеральный закон и правовые публикации. Обратите особое внимание на субъекты, осуществляющие антикоррупционную экспертизу, и возможности применения ее результатов.

18. Продолжите перечень основных направлений совершенствования и развития антикоррупционной деятельности.

ГЛАВА 4 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СФЕРЕ

4.1 Ратификация международных нормативно-правовых актов и имплементация норм международного права в отечественное законодательство

Борьба с коррупционными практиками должностных лиц, в первую очередь, взяточничеством, развернулась на международной арене гораздо раньше, чем в нашей стране (см. параграф 3.1). Об этом свидетельствуют Декларации и Конвенции, принимаемые Организацией объединенных наций, Советом Европы, Организацией экономического сотрудничества и развития.

Поскольку коррупция представляет угрозу для основных законных прав и свобод граждан, то следование международным стандартам в сфере ее противодействия позволяет поднять национальное право на новый качественно более высокий уровень.

Этому призвана способствовать *ратификация международных нормативно-правовых актов*, предполагающая их признание, утверждение в особом порядке, предусмотренная Конституцией РФ (ст. 15). Речь идет об общепризнанных международных принципах и нормах. Именно Конституция РФ как Основной закон страны способствует переводу международных норм в национальное право.

Ратификация предусматривает признание международных актов, регулирующих защиту первостепенных прав и свобод граждан, а также в связи с необходимостью развития законодательства в той или иной сфере. Такой сферой и стало противодействие коррупции. А своевременная ратификация способствует повышению эффективности правовых норм, поскольку пришлось на период становления антикоррупционного национального законодательства.

Вообще ратификация международных актов осуществляется путем издания специального федерального закона. Только тогда этот акт обретает юридическую силу.

Конвенция Совета Европы от 27.01.1999 года об уголовной ответственности за коррупцию была признана Российской Федерацией в 1999 году.

Конвенция Организации объединенных наций от 15.11.2000 года против оргпреступности утверждена Российской Федерацией через четыре года. Об этой Конвенции не случайно идет речь, поскольку коррупционный метод давно взят на вооружение организованной преступностью, и добиться успехов в борьбе с этим злом реально лишь объединенными усилиями многих стран.

К Конвенции Организации объединенных наций против коррупции от 31.10.2003 года Российская Федерация присоединилась спустя три года, в 2006 году.

Конвенция ОЭСР от 21.11.1997 года, направленная против взяточничества на международном уровне, была утверждена Российской Федерацией лишь спустя 15 лет, в 2012 году.

Конвенция Совета Европы от 04.11.1999 года о гражданско-правовой ответственности за коррупцию до сих пор не ратифицирована. Хотя работа над этим продолжается уже более 15 лет. Этот факт крайне негативно сказывается на эффективности антикоррупционного законодательства нашей страны, поскольку множество правовых норм, срабатывающих в других странах, ратифицировавших данную Конвенцию, еще не обрело юридическую силу. Кроме того, этой Конвенцией дается множество определений терминов, необходимых для успешного противодействия коррупции, отмечается ее высокий уровень юридической техники.

Именно на нормы этой Конвенции возлагает надежды ученое сообщество, поскольку по опыту зарубежных стран, они обеспечивают достойное ответное противодействие коррупционной угрозе.

К примеру, данная Конвенция определяет понятие «коррупция» наиболее четким и конкретным образом, что имеет первостепенное значение для противодействия этому явлению. Для сравнения: действующее в настоящее время определение коррупции в ФЗ № 273 по существу не раскрывает это понятие, а всего лишь представляет собой некоторый перечень составов, причем с грубыми юридико-техническими ошибками. То есть законодательно явление, по сути, не определено, а представлено ошибочным перечнем деяний, причем, по форме закрытым, как если бы методом случайного набора выбрали несколько деяний из неопределенного множества таковых (напрашивается ассоциация с лотереей).

Поэтому закрепление в национальном антикоррупционном законодательстве основного понятия, являющегося предметом этого законодательства, несомненно, повысило бы его эффективность.

Перечень подобных примеров модно продолжить. В Конвенциях содержатся определения таких понятий, как (публичное) должностное лицо, подкуп (публичного) должностного лица и др. Законодательная формулировка понятия должностного лица вызывает шквал критики со стороны ученого сообщества, назрела необходимость привести его в соответствие современным правоотношениям, о чем свидетельствует множество правовых публикаций. От четкости и определенности этого понятия зависит и правоприменительная практика, а именно: признание или нет субъекта коррупционного деяния специальным субъектом, квалификация деяния и т. д.

Ратификация международных правовых норм предполагает их вплетение в национальное законодательство, осуществление на национальном уровне, другими словами, *имплементацию*.

Следует понимать, что ратификация не может осуществляться одномоментно, без сложнейшей подготовки национального законодательства.

Поскольку формирование антикоррупционных норм на международном уровне опережает развитие отечественного права, следовательно, национальное антикоррупционное законодательство по своему уровню не готово к имплементации, и требуется проведение серьезной и масштабной работы, охватывающей десятки и сотни антикоррупционных законов и подзаконных актов, регулирующих различные сферы общественной жизни, касающиеся деятельности разных ведомств, во избежание пробельности, дублирования норм и т. д.

Этому процессу добавляют сложности различные правовые системы, разный уровень состояния и развития национального права, отличия в юридической технике и т. д.

Имеют большое значение такие вопросы, как наличие / отсутствие соответствующих методик, профессиональный уровень специалистов, занимающихся ратификацией, возможность / необходимость проведения экспертизы на предмет соответствия норм разной юридической силы.

Кроме того, имеются нарекания и к правовой основе, на которой предполагается осуществление ратификации, поскольку в Федеральном законе о международных договорах нет упоминания об имплементации⁴³.

Получила распространение практика признания международных актов действующими с момента их подписания, без обязательного осуществления ратификации. Сложившееся положение дел привносит свои проблемы, связанные с возникновением противоречивости норм международного и национального права, сложностей правоприменения и др.

⁴³ См.: О международных договорах Российской Федерации : федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

Возвращаясь к нератифицированной Конвенции Совета Европы от 04.11.1999 года о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, следует обратить внимание на ее значение для противодействия коррупции в Российской Федерации и те проблемы, которые сопровождают затянувшийся подготовительный процесс.

Говоря о значении данной Конвенции, она содержит перечень видов коррупционных деяний, что является несомненным преимуществом перед российским законодательством, не имеющим четкого перечня коррупционных преступлений.

Конвенция предусматривает выплаты компенсаций жертвам коррупционных деликтов. При этом виновное лицо может быть не установлено. Кроме того, государство также несет за это ответственность, видимо, поскольку допустило коррупциогенную ситуацию с должностным лицом, не предотвратив ее, и не оказав субъектам права необходимые госуслуги должным образом.

Такая практика намного опережает действующую в Российской Федерации, где отсутствует возмещение ущерба даже за преступления, не говоря уж о деликтах (если нет возможности взыскать вред с виновного лица, или оно не установлено, или не задержано). В любом случае, государство не несет ответственности за совершенное преступление.

Конвенция регулирует отношения, связанные с противоправным обогащением, а также с ответственностью юрлиц. Большое внимание уделяется конфискации имущества, законность происхождения которого не доказана. Институт конфискации имущества в настоящее время существует в российском законодательстве в достаточно урезанном виде. Назрела необходимость его пересмотра. Учеными предлагаются различные варианты: возврат к прежнему состоянию, до внесенных изменений в уголовное право двадцатилетней давности; или по аналогии с зарубежным законодательством (в том числе, конвенциональными нормами) – изъятие имущества

незаконного происхождения в гражданском процессе (так называемая конфискация *in rem*); расширенная конфискация, в особых случаях предусматривающая полное изъятие имущества виновного лица, и др.

Ратификация международных нормативно-правовых актов и имплементация норм международного права в отечественное законодательство сопряжены с множеством проблем:

- ✓ противоречивость норм и положений;
- ✓ различия в юридической технике;
- ✓ несовпадения в термино-лексике;
- ✓ отличия в принципах права.

Выводы:

1. Следование международным стандартам в сфере противодействия коррупции способствует повышению эффективности национальных норм права.

2. Ратификация международных актов предусмотрена Конституцией Российской Федерации и осуществляется путем издания специального федерального закона.

3. Формирование международных антикоррупционных норм опережает развитие отечественного права, поэтому национальное законодательство не готово к имплементации.

4. Одна из основных антикоррупционных Конвенций Совета Европы все еще не ратифицирована Российской Федерацией, что негативно сказывается на эффективности антикоррупционного законодательства в целом и практике его применения.

5. Ратификация международных нормативно-правовых актов и имплементация международно-правовых норм в национальное законодательство сопряжены с множеством проблем.

4.2 Эффективность системы видов уголовных наказаний

Система уголовных наказаний за коррупционные деяния представляет собой правовой институт, оказывающий непосредственное влияние на успешность противодействия коррупции. Оно заключается в восприятии гражданами соответствующей направленности уголовной политики, а для общества во многом определяет формирование массового неприятия коррупционных отношений, или, напротив, попустительства к их допустимости.

Поэтому проблема обеспечения *эффективности системы видов уголовных наказаний* является актуальной и во многом определяющей результативность антикоррупционной политики.

Решение этой проблемы многогранно, связано со спектром таких задач, как эффективность наказания конкретного коррупционера, эффективность конкретного вида уголовного наказания за коррупционное деяние, эффективность видов наказания за группу коррупционных деяний, эффективность самой системы уголовных наказаний за коррупционные деяния в целом, эффективность правоприменительной практики.

В доктрине получило распространение мнение (например, С. М. Иншакова) о том, что в случае отрицательной динамики зарегистрированных преступлений и числа выявленных лиц, их совершивших, можно сделать вывод об эффективности системы уголовных наказаний. То есть критерием оценки эффективности служит динамика коррупционной преступности.

Интересно, что в 2017 году, в 2020 году динамика анализируемого вида преступлений была отрицательной (-10 % и -0,6 % соответственно по сравнению с предыдущими периодами), но утверждать об эффективности системы уголовных наказаний представляется ошибочным по ряду причин:

1) выявленная отрицательная динамика в указанные периоды сменилась увеличением числа зарегистрированных преступлений и числа выявленных лиц в последующие годы;

2) индекс восприятия коррупции в РФ не демонстрирует успешности в сфере противодействия этому явлению;

3) средний размер взятки в РФ неуклонно возрастает, отрицательной динамики этого показателя не наблюдалось;

4) ежегодно определяемый размер ущерба от коррупционных преступлений увеличивается, зачастую в геометрической прогрессии;

5) коррупционные практики представляют собой высоколатентное явление, поскольку, как правило, все субъекты этих отношений заинтересованы в их сокрытии (за исключением, быть может, провокации), поэтому коэффициент латентности высок, и даже оценки экспертов различаются в разы;

6) данные уголовной статистики достаточно искаженно отражают реальное положение дел в коррупционной сфере и не могут рассматриваться как основа для формирования критерия оценки эффективности / неэффективности уголовных наказаний.

Не вызывает сомнения точка зрения, согласно которой эффективным может быть такое наказание, которое является соразмерным содеянному правонарушению и осознается справедливым самим правонарушителем.

Почти 50 % респондентов-осужденных сочли наказание несправедливым, поэтому говорить об эффективности соответствующих видов наказания было бы безосновательно. Оказывается, что именно в таких случаях осужденные не спешат возмещать причиненный их деянием ущерб, возможно именно этим объясняется, что размер возмещаемого вреда не превышает 10 %.

Респонденты-осужденные объяснили, что далеко не все обстоятельства по делу были проанализированы, неверно оценен ущерб от деяния, в отношении них не соблюдались основные принципы уголовного судопроизводства (например, принцип законности), а некоторые из них не

совершали приписываемого им деяния (или не расценивали его в качестве такового).

Если осужденный считает наказание несправедливым, то такое не достигает целей, и об эффективности такого наказания рассуждать совсем не приходится. Поэтому чтобы наказание воспринималось как справедливое, должна быть проделана серьезная работа в сфере уголовного процесса и судопроизводства.

Применение видов уголовных наказаний за коррупционные преступления выглядит следующим образом: в основном назначается штраф (почти половине осужденных), условное осуждение к лишению свободы (почти трети осужденных), реальное лишение свободы на срок менее пяти лет (примерно 15 %), реальное лишение свободы на срок свыше пяти лет (около 3 %), исправительные работы (1,5 %), обязательные работы (0,2 %). Иные виды уголовных наказаний применяются ничтожно редко либо не применяются совсем (например, арест).

Подобная практика применения наказания за коррупционные преступления представляется неоправданно мягкой, не выполняющей превентивной функции. Возможно, этим отчасти объясняется бытующее в обществе мнение о безнаказанности и толерантное отношение граждан к коррупционному методу решения насущных проблем.

Большинство респондентов-осужденных было уверено в своей безнаказанности и назвало сдерживающие коррупционное поведение факторы: боязнь перед наказанием, неизбежность наступления ответственности за содеянное. Практическое применение видов уголовных наказаний в настоящее время такими характеристиками не обладает.

Становится очевидным противоречие между заложенным потенциалом уголовной репрессии того или иного вида наказания и его ничтожной практической реализацией.

Выводы:

1. Проблема эффективности системы видов уголовных наказаний является актуальной, многоаспектной и влияющей на результативность антикоррупционной политики.

2. В качестве важнейшего свойства коррупционной преступности выступает латентность, в силу наличия которой сложно делать выводы о динамике коррупционных практик на основании данных официальной уголовной статистики.

3. Только такое наказание, которое осознается лицом, совершившим коррупционное преступление, как справедливое, способно достичь целей наказания и называться эффективным.

4. Сложившаяся практика применения наказания за коррупционные преступления представляется неоправданно мягкой, не выполняющей превентивной функции.

5. Выявлено очевидное противоречие между заложенным потенциалом уголовной репрессии конкретного вида наказания и его незначительной практической реализацией.

4.3 Виктимологический аспект коррупции

Виктимология как учение о жертве преступления получила развитие за рубежом. В РФ виктимология стала развиваться относительно недавно, есть одноименный журнал, освещающий отдельные стороны учения о жертве в различных сферах. Было бы не полным исследование связанных с коррупцией проблем без анализа виктимологического аспекта.

Представление о коррупционном деянии как коррупционной сделке, направленной на получение незаконных выгод и преимуществ ее участниками, хотя бы один из которых является должностным лицом, приводит к вопросу о том, есть ли потерпевшие в этой сделке?

Термин «потерпевшие» в уголовном процессе обозначает лиц (физических и юридических), которым причинен вред разного рода преступным деянием.

В виктимологии же основным понятием является термин «жертва», который в сфере права практически не применяется и не определен национальным законодательством. На международном уровне определение понятия «жертва» относится к 1985 году, оно содержится в принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации⁴⁴. Сам термин означает, как физических, так и юридических лиц, которым преступным деянием был причинен ущерб, причем не имеет значения, установлено виновное лицо или нет, было ли оно задержано / осуждено, находится ли с ними в родственных отношениях. Сравнивая термины «потерпевший» и «жертва», очевидно, что вторым охватывается более широкий перечень лиц, поскольку жертва может быть не только непосредственная, но и опосредованная, близкое лицо, свидетель, а также лицо, вовлеченное в преступное деяние и т. д.

Поэтому представляется важным проанализировать жертв коррупционных деяний, *виктимологические ситуации*, в которых они оказываются, а также виктимологические факторы коррупционной преступности.

Виктимологические факторы представляют собой обстоятельства, демонстрирующие порождающие коррупционную виктимность свойства.

Вообще анализ преступного деяния (коррупционного в т. ч.) / вида преступности (коррупционной) нельзя считать полным без уделенного внимания жертве.

⁴⁴ См.: Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью от 29 ноября 1985 г., принята резолюцией 40 / 34 Генеральной Ассамблеи ООН // СПС КонсультантПлюс

Интересно, что при анализе коррупционного деяния большое внимание уделяется коррупционеру, а остальные субъекты чаще остаются за границами исследования.

Сторонами коррупционной сделки, помимо, коррупционера, являются корруптер и, возможно, посредник, оказывающий услуги по передаче предмета взятки.

Сделка может быть взаимовыгодной для всех ее участников, тогда в сокрытии ее заинтересованы все субъекты, и вероятность того, что правоохранительным органам станет известно об этом деянии, близка к нулю. В такой сделке жертвы, скорее всего, нет, поскольку каждый субъект выигрывает от ее совершения.

На практике нередко встречаются ситуации, в которых должностное лицо своей волей выносит то или иное решение. Для лица, заинтересованного в получении каких-либо услуг в различных сферах общественной жизни, это принимаемое чиновником решение может быть чрезвычайно (даже жизненно) важно. Поэтому должностное лицо, своими действиями создавая виктимогенную ситуацию, буквально занимается вымогательством (открытым или завуалированным), самостоятельно или через посредника (посредников). Получается, что потребитель услуги оказывается жертвой активного подкупа.

Смоделируем иную ситуацию, когда субъект, нуждающийся в решении должностного лица относительно определенной проблемы или предоставлении каких-либо ограниченных ресурсов, получении тех или иных благ, предлагает взятку в качестве бонуса за достижение личной цели. Таким образом, должностное лицо оказывается втянутым в коррупционную сделку, становится жертвой пассивного подкупа со стороны корруптера.

Ситуации активного и пассивного подкупа выявить относительно легче, а, следовательно, раскрыть виктимологические факторы, ситуации,

роль жертвы, ее индивидуальные особенности с тем, чтобы предпринять *меры виктимологической профилактики*.

Виктимологические и коррупциогенные факторы сосуществуют в неразрывной связи. Они переплетаются и взаимно усиливают действие друг друга, криминализация и виктимизация субъектов приводят к совершению преступного деяния. Поэтому профилактика коррупционной деятельности и виктимологического поведения неразрывно взаимосвязаны.

При этом следует учитывать, что именно коррупционное «поведение» многих лиц, связанных между собой по вертикали или горизонтали в рамках профессиональной и иной деятельности, тем самым выстраивающих коррупционные сети, является наиболее общественно опасным, по сравнению с единичными, не повторяющимися, одноразовыми коррупционными актами. Хотя, несомненно, за любой коррупционный акт должна неизбежно наступать ответственность.

Следует различать объективные, субъективные и объективно-субъективные факторы (это касается и криминогенных, и виктимологических). Большая роль отводится специалистами личностным особенностям субъекта – будущей жертвы. Виктимность ее означает испытывание вреда от коррупционной сделки. В механизме коррупционного деяния отчетливо проявляется злая воля преступника, а также определенные качества жертвы (поведенческие, ситуационные). Эти ее свойства приобретаются, вырабатываются в процессе виктимизации, который завершается обращением лица жертвой (может быть и повторная виктимизация), или не завершается в результате предпринятых профилактических мер.

Для результативности применения профилактических мер важно осознавать сам факт наличия коррупциогенного характера служебного положения или должности. Соответствующая терминология применяется не только в доктрине, но и в правовых нормах. Выполнение профессиональной

деятельности непосредственно сопряжено с вероятностной коррупционной угрозой лица, замещающего эту должность, оказаться вовлеченным в коррупционную сделку.

Должностное лицо в общественном мнении отождествляется с коррупционером, поскольку бытовые вопросы нередко сопряжены с вымогательством.

Доходные должности (в правоохранительных органах, ГИБДД, контроле в разных сферах и т.д.) имеют свою цену и давно стали предметом купли-продажи на незаконной бирже труда.

Поэтому на становление должностного лица жертвой коррупционного деяния оказывают влияние, как объективные обстоятельства, так и личностные особенности. Их следует учитывать при выработке мер антикоррупционной виктимологической безопасности таких субъектов.

Деятельность посредника в коррупционной сделке практически не подвержена анализу ни правоохранительными органами, ни правоведами. Выполняемая им роль явно недооценивается в общественном сознании.

На стороне посредника может быть представлена множественность лиц, это свидетельствует о повышенной общественной опасности такой деятельности ввиду наличия преступного сговора. Более того, такая функциональность может быть поставлена на поток в результате существования коррупционных сетей.

В 2019 году Верховный Суд РФ в Постановлении № 59 скорректировал соотношение между смежными с посредничеством понятиями и четко определил такие виды посредничества, как интеллектуальное и физическое.

Примерами интеллектуальной посреднической деятельности являются организация переговоров, встреч. Примерами физической посреднической деятельности предстают передачи вещей, имущества, объекта взятничества или подкупа.

Посредническая деятельность однозначно определяется как коррупционная, вне зависимости от успешности / не успешности осуществления коррупционной сделки, гарантии / отсутствия результата, замещения посредником какой-либо должности / отсутствия такого замещения и т. д.

Посредник не оценивается как жертва коррупционной сделки, и это не правильно. Лицо может быть втянуто в нее помимо своей воли, приказом вышестоящего должностного лица или просьбой родственника / близкого лица даже без осознания факта противоправности передачи.

Сложность ситуации на современном этапе развития общества заключается в том, что любое деяние (в том числе коррупционное), может оказаться ошибочно квалифицированным, как непреднамеренно, так и намеренно. Жертвой такой неправомерной квалификации может быть любой субъект.

Более того, криминогенность и виктимогенность не являются неизменными, постоянно присущими обстоятельствам характеристиками. Они становятся таковыми в результате взаимодействия с личностными особенностями субъектов, обуславливания их поступками и поведением.

Различают разные типы жертв в зависимости от виктимности (в том числе, применительно к коррупционной сфере):

- одного лица (индивидуальная), например, при которой отдельный субъект права предстает как жертва подкупа;
- группы лиц, например, должностные лица надзорного органа в силу коррупциогенности занимаемой должности;
- вида виктимности, например, повышенная вероятность субъектов пострадать от вымогательства;
- всеобщая, например, коррупционная угроза всему обществу, когда все сферы жизнедеятельности пронизаны коррупционными сетями.

Система противодействия коррупции среди ее структурных элементов в числе антикоррупционных мер и средств должна включать и меры виктимологической профилактики, которые имели бы целью обеспечить безопасность потенциальных жертв. Эти меры должны охватывать правовые, информационные, организационные, управленческие и иные механизмы.

Виктимологический аспект коррупции пока не находит отражения в правовом поле. Но его зачатки на стадии зарождения можно обнаружить в нормах ФЗ № 182 применительно к правонарушениям вообще. Например, статья 27 посвящена помощи потерпевшим от правонарушений или «подверженным риску» оказаться ими.

Таким образом, назрела актуальность отражения виктимологического направления противодействия коррупционной угрозе.

Выводы:

1. Виктимологический аспект профилактики правонарушений активно развивается за рубежом. Содержащие определения виктимологических терминов положения международного права используются доктриной, но не востребованы на законодательном уровне в РФ.

2. Виктимологические и коррупциогенные факторы сосуществуют в неразрывной связи, переплетаются и взаимно усиливают действие друг друга, криминализация и виктимизация субъектов приводят к совершению преступного деяния. Основное виктимологическое понятие «жертва» может быть применено к любому субъекту коррупционной сделки: и контрагентам, и посредникам.

3. Криминогенность и виктимогенность не являются неизменными, постоянно присущими обстоятельствам характеристиками, а становятся таковыми в результате взаимодействия с личностными особенностями субъектов, обуславливания их поступками и поведением.

4. Можно выделить разные типы жертв в зависимости от виктимности: индивидуальную, группы лиц, вида виктимности, всеобщую.

5. Виктимологическое направление противодействия коррупции должно найти отражение, в первую очередь, в правовом поле, а также задействовать информационные, организационные, управленческие и иные механизмы.

4.4 Результативность антикоррупционной политики

Политика (греч. *politike* – искусство управления государством) предполагает интеграцию различных институтов (государственных, социальных) в единое целое – антикоррупционную систему – подсистему в системе государственного управления.

Противодействие коррупции – это одно из первоочередных направлений предупредительного воздействия на преступность, поэтому рассматривать *антикоррупционную политику* следует как одно из приоритетных, стратегических направлений общей, антикриминальной (или уголовной – в широком смысле) политики.

Политика заключается в искусстве осуществления определенной управленческой деятельности, целенаправленность которой обуславливает основной объект, на который она направлена. Иными словами, речь идет об оптимизации системы управления.

Под оптимизацией следует понимать адаптацию характеристик одной управленческой системы под заявки другой политической системы для их эффективного обуславливания и сокращения различных ресурсов.

Оптимальность взаимодействия – минимизация ресурсов, прежде всего кадровых, материальных, финансовых и временных.

Существует множество определений политики: социальная, экономическая, молодежная и т. д. Подобные определения чаще всего исходят из функций политики.

Слово «функция» (лат. *functio* – исполнение, совершение) имеет несколько значений. Их специфика во многом зависит от сферы научных

знаний, в понятийный аппарат которого этот термин включается, т. е. имеется в виду математическая сфера, биологическая, социологическая, политологическая, управленческая и т. д.

Предупредительное воздействие на коррупцию есть вид управленческой деятельности. Он определяется, прежде всего, спецификой правоохранительной службы. Специфика же выражается, в том числе, и в функциях. Учитывая, что одной из функций правоохранительных органов является предупреждение правонарушений, можно утверждать и о «функциональном» совмещении понятий «антикоррупционная политика» и «правоохранительная функция».

Предупредительное воздействие – (как любая) деятельность, устремленная к цели (предполагаемому результату). Именно цель определяет направленность предупредительного воздействия.

Все это можно назвать *функциональностью управленческой структуры* противодействия коррупции. Задача обеспечения функциональности – это искусство управления, что и составляет саму суть политики.

Необходима стройная система представлений об институте политического руководства противодействия коррупции. Практически, это Концепция, составными элементами которой должны быть:

- научные представления об антикоррупционном механизме противодействия;
- цели и задачи противодействия коррупции;
- принципы как основа антикоррупционной деятельности;
- программирование, планирование антикоррупционной деятельности.

Антикоррупционную политику зачастую отождествляют с антикоррупционной деятельностью (В. В. Астанин, С. Ю. Новиков), что абсолютно неверно, поскольку такая методологическая ошибка приводит к сведению представлений об искусстве управления системой противодействия коррупции буквально до мер противодействия.

Антикоррупционная политика существует на разных уровнях: всеобщая, национальная, региональная и т. д.

Согласно модельному закону об основах антикоррупционной политики⁴⁵, как предмет управленческого воздействия она предполагает охват таких отношений, как:

- формулирование базисных основ,
- защита важнейших нематериальных благ граждан, общества,
- установление субъектов антикоррупционной системы,
- формирование их компетенций и взаимодействия,
- правотворческая деятельность, правоприменительная практика,
- координация госвласти и муниципальных органов,
- выработка антикоррупционных стандартов,
- привитие обществу антикоррупционного сознания,
- укрепление антикоррупционной деятельности на международном уровне.

Мнение об антикоррупционной политике у граждан формируется из различных источников, в том числе, из средств массовой информации. Респонденты-граждане г. Нижнего Новгорода на вопрос о достаточности / не достаточности освещения сведений о политике противодействия коррупции средствами массовой информации отметили: на уровне федеральных информационных средств – не достаточность освещения (40 %), на уровне местных информационных средств – не достаточность освещения (38 %).

На вопрос о широте охвата поднимаемых проблем, связанных с существованием в обществе коррупции, средствами массовой информации респонденты-граждане г. Нижнего Новгорода пояснили: на уровне федеральных информационных средств – информация освещает часть

⁴⁵ См.: О модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике»: постановление Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22–15 // СПС Консультант Плюс

аспектов (40 %), на уровне местных информационных средств – информация освещает только часть проблем (36 %).

Заслугу в коррупционных разоблачениях высших должностных лиц респонденты усматривают не в деятельности средств массовой информации, которым отводят всего лишь 2 %, а других источников.

Показательно мнение предпринимателей-респондентов г. Нижнего Новгорода, которые, оценивая антикоррупционную политику в регионе, охарактеризовали ее как непродуктивную⁴⁶.

Результаты мониторингов мнения граждан, предпринимателей и других групп населения важно для разработки и осуществления антикоррупционной политики различного уровня.

В основу эффективных концептуальных разработок антикоррупционной политики должна быть положена идея (в широком смысле слова).

Идеологическая база представляет собой интегрирующую мощь антикоррупционной политики.

В ходе проведенного автором криминологического исследования на вопрос: «Развита ли в обществе идеология антикоррупционной политики?» большинство респондентов ответили «не развита» (56%), «недостаточно хорошо развита» (28%).

Идеологизация выступает основополагающим компонентом в формировании политики.

Идеологизация должна быть нацелена на:

- отклик на коррупционные деяния,
- упреждающее влияние на детерминанты коррупционных деяний,
- устранение результатов коррупционных деяний.

⁴⁶ См.: Сводный отчет о результатах проведения антикоррупционного мониторинга в Нижегородской области за 2021 год. URL: <https://government-nnov.ru/?id=105289> (дата обращения: 03.12.2022).

Таким образом, субъекты антикоррупционной политики должны реагировать на совершенные коррупционные деяния и определять ответственность и наказание за них, предпринимать превентивные меры по упреждению совершения таких деяний, решать проблему компенсации, восстановления причиненного ущерба.

Все эти вопросы имеют разное значение для общества. Несомненно, важны воспитание (в том числе, правовое), антикоррупционная пропаганда, социализация, возмещение причиненного вреда и т.д. Но первостепенное значение приобретает проблема ответственности и наказуемости виновного в коррупционном деянии лица. И тут появляются две характеристики антикоррупционной политики (как разновидности политики антикриминальной) – это либеральная и радикальная.

Либерализация нашла выражение, к примеру, в том, что из УК РФ оказался исключенным такой вид наказания, как штраф по одиннадцати составам.

В 2003 году идея либерализации уголовной политики вылилась в изъятие из УК РФ такого вида наказания, как конфискация имущества. А это обстоятельство выступает мощным фактором, стимулирующим коррупцию должностных лиц.

Радикальной мерой явилось бы возвращение конфискации имущества в исходном или преобразованном виде в систему уголовных наказаний УК РФ.

По мнению респондентов, наказание за коррупционные преступления должно быть строгим, таким видом уголовного наказания является именно конфискация имущества. Лишь страх потери всего имущества и оставить родных без средств способны повлиять на поведение коррупционера, – считают 72 % опрошенных граждан. Причем 56 % из них уверены, что этот вид наказания должен распространяться не только на имущество самого виновного лица, но и на имущество родных коррупционера.

Конфискация имущества, приобретенного вследствие совершения преступления, сопряженного с нарушением таможенных границ, предусмотрена статьей 104¹ УК РФ. Известно, что в 2007 году указанная уголовно-правовая норма позволила вернуть 35 млн. руб., что ничтожно мало по сравнению с ущербом (282 млрд. руб.).⁴⁷

Следует учитывать тот факт, что процедура конфискации, сопряженная с установлением незаконного происхождения имущества, сбором доказательственной базы, розыском и изъятием, является дорогостоящей. Получение одного рубля имущества обходится в 20 тысяч потраченных рублей⁴⁸.

Что касается такого вида наказания, как штраф, то более половины опрошенных граждан (56 %) считают, что кратный сумме взятки штраф является более эффективным видом наказания, чем равный полученной сумме.

Идея усиления ответственности за коррупцию находит отклик у большинства опрошенных. Таким образом, больше половины респондентов являются сторонниками радикальных мер.

Треть опрошенных граждан высказываются за введение смертной казни за коррупционные деяния, приводя в качестве аргументации примеры китайского опыта и других государств с жесткой системой видов уголовных наказаний. Но дело не только в наличии суровой системы наказаний и, соответственно, радикальной антикоррупционной политики, а в неотвратимости ответственности и наказания, отсутствии избирательности правосудия. Именно такие уроки следует извлечь из китайского опыта борьбы с коррупцией.

⁴⁷ См.: Соловьев В. Растратой против коррупции. URL: <http://uptrade.ru/raznoe/vladimir-solovyov-rastratoj-protiv-korrupcii.htm> (дата обращения: 03.12.2022).

⁴⁸ См.: там же.

Существует мнение (и история развития коррупции в нашей стране это подтверждает), что даже при существовании сметной казни за коррупцию ее уровень в стране может быть высок, и, наоборот, уровень коррупции может снижаться при мягкой системе наказаний.

И либеральная, и радикальная антикоррупционная политика являются крайностями. Результативность антикоррупционной политики скорее будет достигнута иной ее характеристикой, средней составляющей между названными – умеренной (центристской).

Выводы:

1. Антикоррупционная политика предстает как одно из приоритетных, стратегических направлений общей, антикриминальной (или уголовной – в широком смысле) политики.

Политика же заключается в искусстве осуществления определенной управленческой деятельности, цель которой – оптимизация системы управления.

2. Абсолютно неверно отождествлять антикоррупционную политику с антикоррупционной деятельностью.

3. Антикоррупционная политика существует на разных уровнях и, являясь предметом управленческого воздействия, предполагает широкий охват правоотношений, включая антикоррупционную деятельность на международном уровне.

4. Основоплагающим компонентом в формировании антикоррупционной политики выступает идеологизация, которая, по мнению большинства опрошенных граждан, развита недостаточно хорошо.

5. Умеренная антикоррупционная политика представляется более результативной по сравнению с либеральной и радикальной.

4.5 Общественный контроль как регулятор коррупционных правонарушений

Противодействие коррупции предстает как сложный процесс, осуществляемый различными субъектами, путем организации совместной деятельности как государственных, так и общественных институтов.

Актуализируется проблема привлечения институтов гражданского общества в антикоррупционную сферу для выполнения контрольной функции.

Взаимодействие государства и гражданского общества с целью противодействия коррупционным практикам получило широкое распространение в разных странах.

К институтам гражданского общества относят Общественную палату РФ, Торгово-промышленную палату РФ, Ассоциацию юристов России, политические партии, общественные организации и объединения.

В настоящее время национальное законодательство предусматривает различные формы сотрудничества государства и институтов гражданского общества в анализируемой сфере, такие, как обоюдная передача информации, правовое просвещение населения, привлечение граждан к обсуждению проблем и принятию решений, формированию программ и планов, проведению рейдов, мероприятий, мониторингов, оказанию консультативной помощи, осуществлению экспертиз и др.

Эти и иные формы взаимодействия нашли отражение в нормативно-правовых актах разного уровня, анализ которых приводит к выводу о нераскрытом потенциале сотрудничества органов государственной власти и гражданского общества. Отсутствуют механизмы, которые могли бы обеспечить использование гражданским обществом в борьбе с рассматриваемой социальной проблемой комплексных правовых и не правовых средств.

Известно, что различные общественные организации (например, Трансперенси Интернешнл) проводят исследования проблем коррупции. Полученные результаты учитывают при выработке превентивных мер.

В настоящее время механизм общественного контроля коррупционных рисков со стороны граждан / общественных организаций в РФ только начинает свое становление и развитие. Поэтому первоочередной предстает задача повышения эффективности общественного контроля в таких формах, как, например, общественные мониторинг, проверка, экспертиза, слушания и т.д.

Общественный контроль предстает как превентивная антикоррупционная мера.

Участие граждан в антикоррупционной профилактике предполагает формирование заявленного антикоррупционной политикой непримиримого отношения общества к коррупционным практикам.

Лица, имеющие информацию о коррупционных проявлениях и выражающие готовность противодействовать им, могут участвовать в таком общественном формате, как:

- негосударственный институт экспертов,
- антикоррупционное обучение,
- обращения в приемные, по телефону, в госорганы,
- мониторинги.
- При этом выявляются проблемы, препятствующие развитию форм общественного контроля:
- неприятие общественного контроля госорганами,
- игнорирование сведений, поступивших от граждан и общественных объединений,
- отсутствие механизма общественного контроля и необходимого ресурсного обеспечения,

- недобросовестность ряда граждан и общественных объединений, формально вовлеченных в антикоррупционную профилактическую деятельность.

При этом следует учитывать проблемы, возникающие в связи с активным внедрением гражданского общества в деятельность органов исполнительной власти. Они могут выражаться в следующем:

- 1) законодателю необходимо провести определенные нововведения, связанные с установлением рамок правового участия представителей гражданского общества в различных процедурных моментах, ввиду проверок юридических и физических лиц;
- 2) у органов исполнительной власти может появиться новая обязанность, связанная с проверкой представителя гражданского общества и его корыстной заинтересованности в участии тех или иных мероприятиях.

Население следует широко информировать об участии гражданского общества в профилактике коррупционных преступлений, в том числе, с помощью СМИ и сети Интернет. Важно оказать существенное влияние на общее сознание и правосознание населения, чтобы сформировать правильное и общезначимое мнение, выработать определенное поведение и активную гражданскую позицию населения.

Респонденты ответили на вопрос о существовании антикоррупционных общественных организаций. Две трети опрошенных знают и интересуются деятельностью данных организаций (68 %).

На вопрос о роли СМИ в информировании населения об участии к антикоррупционной профилактике институтов гражданского общества респонденты отметили ее как существенную, поскольку СМИ освещают новости в этой сфере и формируют правосознание населения (76 %). Лишь 4 % опрошенных граждан отметили роль СМИ как незначительную.

Большинство опрошенных сталкивалось с проявлениями коррупции (62 %), это говорит о том, что проблема коррупционных преступлений действительно актуальна и требует незамедлительных решений.

При этом 60 % из них выразили готовность проявить активную гражданскую позицию и обратиться с заявлением о факте коррупции в органы полиции.

Половина респондентов (51 %) считает, что органы власти негативно, а иногда и агрессивно реагируют на попытки контроля ее деятельности со стороны гражданского общества. 41 % опрошенных отметили, что не все госорганы против такого вмешательства. И лишь 7 % опрошенных считают, что власть готова к взаимодействию и контролю со стороны общества.

Треть респондентов (36 %) утверждает, что мотивация гражданского общества находится на низком уровне. 44 % придерживаются мнения, что низкая мотивация существует далеко не во всех структурах гражданского общества. 20 % опрошенных считают, что мотивация гражданского общества находится на достаточно высоком уровне.

Респонденты ответили на вопрос об уровне компетенции граждан, занимающихся контролем органов власти в сфере коррупции: как достаточный – 53 %; низкий – 39 %; высокий – 8%. Таким образом, полученные данные свидетельствуют о том, что в вопросах компетенции граждан, контролирующих власть, существуют значительные пробелы, которые нужно устранять.

Респонденты оценили свою готовность к выполнению контрольной функции за деятельностью госорганов. 37 % вообще не заинтересованы в подобной деятельности. 35 % затруднились с ответом, вероятно, из-за незнания и неосведомленности в данном вопросе. Лишь 28 % опрошенных имеют активную правовую позицию и интересуются участием в осуществлении контроля деятельности властных органов.

Закономерен вопрос, поможет ли негосударственный контроль установить взаимопонимание госструктур с населением. Более половины респондентов считают это возможным (57 %). Каждый третий опрошенный сомневается в таком взаимопонимании (30 %). 13 % респондентов уверены, что данная деятельность никак не поможет установить взаимопонимание госструктур с населением.

Выводы:

1. Взаимодействие государства и гражданского общества с целью противодействия коррупции получило широкое распространение в разных странах.

2. Активное участие гражданского общества совместно с органами государственной власти – основа, без которой невозможно осуществление эффективного противодействия коррупционным правонарушениям.

3. Необходимыми условиями эффективного функционирования системы противодействия коррупции представляются активная деятельность гражданского общества с учетом интересов общества и государства, развитие механизма общественного контроля как регулятора коррупционных правонарушений.

Вопросы и задания к главе 4.

1. Как соотносятся нормы международного права и национального законодательства? Обоснуйте ваше мнение применительно к сфере противодействия коррупции.

2. Какими факторами вызваны проблемы ратификации международных актов?

3. В чем заключается значение антикоррупционных конвенциональных норм для российского права?

4. Выявленное число лиц, осужденных по составам о взяточничестве и коммерческом подкупе, за период 2016 – 2020 годы уменьшилось на 33 %. Какие выводы можно сделать на основании этих официальных данных уголовной статистики? Означает ли подобная отрицательная динамика определенный успех в сфере антикоррупционной деятельности?

5. Удельный вес коррупционных преступлений в общем объеме преступности в РФ ежегодно находится на уровне 1,5 %, меньше, чем удельный вес преступности несовершеннолетних или женской преступности. Нет ли противоречия между признанием коррупции системной угрозой национальной безопасности страны и столь невысоким ее «вкладом» в структуру преступности?

6. В качестве критерия эффективности наказания иногда называют рецидив. Может ли уровень рецидива оцениваться как показатель эффективности наказания за коррупционные преступления? Обоснуйте ваше мнение.

7. Предложите меры, способные раскрыть потенциал системы видов уголовных наказаний за коррупционные преступления и повысить ее эффективность.

8. Проведите сравнительно-правовой анализ терминов «жертва» и «потерпевший».

9. Составьте словарь виктимологических терминов применительно к сфере противодействия коррупции.

10. Чем объяснить тот факт, что преступнику уделяется больше внимания, чем потерпевшему / жертве?

11. Охарактеризуйте понятие, место и статус жертвы:

- в отдельном коррупционном деянии;
- в системе противодействия коррупции.

При желании этот перечень можете продолжить.

12. Какие меры следует предпринять для того, чтобы термин «жертва» занял соответствующее ему место в системе национального права?

13. Приведите примеры объективных и субъективных факторов становления должностного лица жертвой коррупционной сделки.

14. Сформулируйте определение понятия «статусная виктимность». Приведите примеры.

15. Почему роль посредника в коррупционной сделке недооценивается в общественном сознании?

16. Проанализируйте положения Пленума ВС РФ от 24 декабря 2019 года № 59 о видах посредничества во взяточничестве и иных смежных понятиях.

17. Проанализируйте нормы ФЗ № 182 и выявите законодательные формулировки, имеющие отношение к виктимологическому аспекту правонарушений. Что из обнаруженного вами может быть успешно применено в антикоррупционной сфере?

18. Почему неправильно отождествлять антикоррупционную политику с антикоррупционной деятельностью?

19. Опираясь на анализ антикоррупционного опыта зарубежных государств, приведите характеристику национальной политики в этих странах. Какой положительный опыт может быть применен в РФ, по вашему мнению?

20. Какова роль антикоррупционной правовой идеологии в системе мер противодействия коррупции?

21. Каковы правовые основы общественного контроля применительно к антикоррупционной сфере?

22. Предложите направления повышения роли общественного контроля как меры противодействия коррупции.

23. Каковы источники информированности граждан об участии общественных институтов в антикоррупционной профилактике?

24. Перечислите формы сотрудничества госвласти и гражданского общества.

25. Охарактеризуйте готовность госорганов к сотрудничеству с институтами гражданского общества в антикоррупционной профилактике.

26. Предложите меры повышения гражданской активности и вовлечения институтов гражданского общества в сферу противодействия коррупции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Термином «коррупция» охватывается система глубинных связей, отношений и закономерностей, устанавливающих основные характеристики и особенности развития этого определенного образа жизнедеятельности граждан.

Детерминацию определяют как обусловливание существования преступности. В системе детерминации криминальной коррупции выделяют две подсистемы: 1) внутреннюю подсистему, или самодетерминацию, и 2) подсистему внешней детерминации.

Коррупционная преступность как наиболее опасная форма проявления коррупции (а именно: криминальная коррупция) предстает как определенное системно-структурное образование, проявляется в коррупционных правонарушениях, их синергетических взаимосвязях, как определяющих друг друга, так и препятствующих друг другу.

Отсутствие законодательного определения понятий «коррупционное правонарушение / преступление», нечеткое представление о них, употребление наряду со смежными понятиями свидетельствует о терминологических проблемах.

Коррупционное преступление определяется как коррупционная сделка, сторонами которой являются корруптер, коррупционер, зачастую посредник. Коррупционная сделка является тем критерием, который как коррупциогенный фактор позволяет оценить поведение должностного лица как правонарушение.

Периодическая множественность согласованных коррупционных деяний перерастает в коррупционные сети, пронизывающие все сферы и несущие разрушительную угрозу нормальной жизнедеятельности.

Становление субъектов преступником и жертвой происходит под воздействием взаимосвязанных криминогенных и виктимологических

факторов (как объективных, так и субъективных), соответственно детерминирующих криминальное и виктимное коррупционное поведение.

Виктимологические факторы коррупционной сделки определяют коррупционную виктимность. Жертвами коррупционного деяния становятся все его участники: корруптер, коррупционер, посредник.

Поэтому одним из приоритетных направлений виктимологической профилактики должна быть определена виктимологическая безопасность – положение защищенности лиц от угрозы коррупции.

Стратегия противодействия коррупции предопределяется трехуровневой системой управления государством (от высшего уровня к низшему). Высший уровень является идеологическим, второй – законодательским, на третьем осуществляется исполнительно-распорядительная деятельность.

Что касается уголовно-правовых мер, то актуализируется проблема эффективности уголовного наказания. За совершение коррупционных преступлений из системы наказаний назначается лишь часть видов, обладающих разным сдерживающим эффектом. В связи с этим полагаем, что повышение резервов таких видов уголовных наказаний, как лишение свободы и (полноценная) конфискации имущества, обеспечат рост эффективности системы противодействия коррупции.

Антикоррупционную политику можно представить как концептуальную разработку теоретических основ и практическое применение основных направлений, задач, норм-принципов, методов и средств, с учетом оценки и научного прогнозирования криминологической ситуации, которая осуществляется на разных уровнях, предполагает длительность применения мер.

Основополагающим компонентом в формировании антикоррупционной политики выступает идеологизация, которая, по мнению большинства опрошенных граждан, недостаточно развита. Умеренная

антикоррупционная политика представляется более результативной по сравнению с либеральной и радикальной.

Активное участие гражданского общества совместно с органами государственной власти – основа, без которой невозможно осуществление эффективного противодействия коррупционным правонарушениям.

Население следует широко информировать об участии гражданского общества в профилактике коррупционных преступлений, в том числе, с помощью СМИ и сети Интернет. Важно оказать существенное влияние на общее сознание и правосознание населения, чтобы сформировать правильное и общезначимое мнение, выработать определенное поведение и активную гражданскую позицию населения.

Необходимыми условиями эффективного функционирования системы противодействия коррупции представляются активная деятельность гражданского общества с учетом интересов общества и государства, развитие механизма общественного контроля как регулятора коррупционных правонарушений.

Учебное пособие

Анна Александровна ИВАНОВА

**КОРРУПЦИЯ И СИСТЕМА
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

Под редакцией
доктора юридических наук,
профессора *Г. Н. Горшенкова*

Корректор Е. Н. Шлягина

Компьютерная верстка Д. Д. Шикиной

Подписано в печать 20.12.2022 г.
Формат 60х90/16. Печать офсетная. Гарнитура Times New Roman.
Усл. печ. л. 6,8. Заказ № 22_1230 от 26.12.2022. Тираж 1000 экз.

Отпечатано в полном соответствии
с предоставленным электронным оригинал-макетом
в ООО "Печатная Мастерская РАДОНЕЖ"
603002, Нижний Новгород, ул. Интернациональная, 100
Тел. +7 (831) 418-53-23 E-mail: rad.nnov@mail.ru