

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного, экологического права и криминологии

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В
РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 264 группы
направления 03.09.00 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского
Чернова Владимира Владимировича

Научный руководитель
д.ю.н., профессор

подпись, дата

В.Г. Громов

Зав. кафедрой
д.ю.н., профессор

подпись, дата

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2018

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность. В российской уголовно-правовой науке вопрос о понятии коррупции относится к числу дискуссионных вследствие объема трактовки термина «коррупция». А.И. Долгова и С.В. Ванюшкин, сторонники узкой трактовки, под коррупцией понимают «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных и иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей». По мнению Н.Ф. Кузнецовой, коррупция представляет собой «социально-негативное явление, выражающееся в подкупе одних лиц другими».

Сторонники широкого понимания коррупции акцентируют внимание на корыстном поведении должностного лица. Так, Г.Н. Борзенков полагает, что коррупция – это «разложение управленческого аппарата, основанное на использовании чиновниками своего служебного положения в корыстных целях».

В настоящее время коррупция представляет большую угрозу и серьезным препятствием экономическому, политическому и социальному развитию Российского государства. При этом опасны не только отдельные проявления коррупции, но существование ее, как системы, имеющую свои правила поведения, которая перерастает в организованную преступность и выступает против власти, государства и общества. Данное явление связано с возникновением семьи, частной собственности, образованием государства, то есть с появлением группы лиц, выполняющих властные функции.

Степень научной разработанности темы. Различные аспекты противодействия коррупции в России рассматривались в работах известных ученых С.Ю. Барсуковой, И.И. Бикеева, Б.В. Волженкина, Г.В. Вериной, В.И. Гладких, В.Г. Громова, В.С. Касьянова, Н.А. Лопашенко, А.Г. Манькова, А. И. Ямгурчиной.

Целью магистерской работы является исследование исторического опыта применения противокоррупционных мер в России, а также выявление особенностей реализации противодействия коррупции в современной Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих **задач**:

1. Рассмотреть тенденции борьбы с коррупцией в России;
2. Изучить особенности противодействия коррупции в современной России;
3. Проанализировать зарубежный опыт и международное сотрудничество Российской Федерации в противодействии коррупции.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с антикоррупционными мерами.

Предмет исследования – основные этапы развития законодательства о противодействии коррупции и основные тенденции антикоррупционной политики современного российского государства.

Правовая основа. В процессе исследования было проведено обобщение положений Русской правды, Соборного уложения 1649 г., Судебники XV-XVI веков, законодательство периода становления абсолютизма, Федеральный закон от 25 декабря 2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и др. Кроме этого, были рассмотрены такие международные правовые акты, как Конвенция ООН против коррупции 2003 г., Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. и другие.

Разработанные в ходе исследования положения, выводы и рекомендации являются носителями научной новизны, наиболее значимые из них **вынесены на публичную защиту**:

1. Коррупция на Руси развивалась и крепла вместе с развитием государственного аппарата. Византийский принцип «кормления», когда

чиновникам не платили жалование, но позволяли кормиться за счет подношения народа, преследовал Россию на всем пути ее развития;

2. Анализ исторической практики, отечественного и международного опыта показывает, что коррупция может быть существенно ограничена и поставлена под контроль государства и общества благодаря продуманной правовой политике. Эффективность антикоррупционных мер предполагает строгую регламентацию чиновников различных уровней с уменьшением возможностей для субъективного усмотрения;

3. В зарубежных государствах существуют устойчивые и перспективные модели борьбы с коррупцией. Особенностью государств, имеющих успех в области борьбы с коррупцией, является то, что в их правительстве коррупция осознается как серьезная угроза национальной безопасности. При этом большое внимание уделяется предупреждению коррупционных деяний;

4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» акцентирует внимание на борьбу с последствиями коррупции, в то время как ее причины остаются без должного внимания. Представляются необходимым целенаправленные усилия со стороны государства, разработка на научной основе государственной антикоррупционной политики;

5. К конкретным антикоррупционным мерам можно отнести ослабление влияния коррупции на политику, укрепление правоохранительной системы, ведомственные антикоррупционные программы, в частности меры по ограничению «вертикальной коррупции», уменьшение дефицита доступа к государственным услугам и др. Реализация перечисленных программ должна подкрепляться принятием ряда законодательных актов.

Структура магистерской диссертации состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В Главе 1 «История противодействия коррупции в России» рассматривается история развития коррупции и антикоррупционных мер в России.

В параграфе 1.1 «История возникновения коррупции в период Древней и Средневековой Руси» описывается, что коррупция на Руси развивалась и крепла вместе с развитием государственного аппарата. Византийский принцип «кормления», когда чиновникам не платили жалование, но позволяли кормиться за счет подношения народа, преследовал Россию на всем пути ее развития.

Параграф 1.2 «Антикоррупционные меры в период Российской Империи». В XVIII веке административный аппарат сохранил практику подношений от челобитников. Лихоимство в России приобрело значительный размах, что побудило Петра I издать Указ от 25 августа 1713 года, который закреплял любую взятку преступлением.

Несмотря на общее негативное отношение к взяточничеству, это явление поразило все звенья государственного аппарата, особенно накануне революции, чему способствовало отсутствие контроля, слабый нравственный уровень, малые оклады и др. Так, Григорий Распутин, пользуясь неограниченным доверием царской семьи, активно обогащался незаконным путем.

Правление Николая II, последнего российского императора, также характеризуется расцветом коррупции, причем не только среди чиновников всех рангов, но и близких к императору людей. Огромных масштабов взяточничество достигло накануне революции. Именно коррупция стала одной из причин революционных настроений в стране. С революционным переворотом пришло обновлением наряду с изменением типа политической власти.

Параграф 1.3 «Противодействие коррупции в Советский период». Советской властью не признавалось понятие «коррупций», оно было введено в употребление в конце 80-х годов. До этого времени использовались иные термины: «злоупотребление служебным положением», «попустительство», «взяточничество» и т.д. Отрицание коррупции имело целью продемонстрировать отсутствие коррупционеров в среде социалистических чиновников, поскольку возникновение такого явления связывалось с буржуазным обществом. Большевистское государство вмешивалось почти во все сферы жизни, однако, несмотря на это, произвол чиновников не исключал взяточничество. Декрет СНК «О взяточничестве» был принят 8 мая 1918 г. и стал первым правовым актом в советской России, который предусматривал уголовную ответственность за взяточничество. В СССР борьба с коррупцией велась с огромным распространением получения и дачи взяток такими суровыми мерами, как расстрел, конфискация всего имущество. Однако, несмотря на суровость правовых мер, искоренить коррупцию не удалось, поскольку не были устранены основные причины взяточничества.

Параграф 1.4 «История противодействия коррупции в Постсоветский период». После распада СССР российский государственный аппарат оказался в состоянии глубокого кризиса. Органы исполнительной власти постоянно обновлялись в период с 1991 по 1994 гг. Среди государственных служащих распространились некомпетентность, коррупция, отсутствие культуры управления. В связи с этим Президентом России был принят Указ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», который предусматривал ряд серьезных антикоррупционных мер.

Важным этапом в развитии предупреждения и пресечения коррупции в России явилось принятие Федерального закона от 31 июля 1995 «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹. Данный нормативный

¹ См.: Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 №119-ФЗ // Российская газета. №149. 1995.

правовой акт закрепил соответствующие международным стандартам ограничения, связанные с государственной службой, часть из которых имеет антикоррупционный характер.

Глава 2. «Зарубежный опыт борьбы с коррупцией и международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции» состоит из двух параграфов.

Параграф 2.1 «Зарубежный опыт борьбы с коррупцией». Мировое сообщество и отдельные государства признают, что коррупция является одной из основных угроз человечества, поскольку она разрушает жизни и общины, подрывает учреждения и страны, генерирует народный гнев. Также коррупция сдерживает возможности стабилизации и эффективной трансформации социально-экономической ситуации во многих странах.

Финляндия, Исландия, Дания, Швеция, Австралия, Израиль, Сингапур и ряд других стран считаются достаточно чистыми в отношении коррупции государствами, которые характеризуются эффективной антикоррупционной политикой. Особенности организации такой политики в перечисленных государствах сводится к тому, что в их правительстве коррупция осознается как серьезная угроза национальной безопасности. Учитывая вышеизложенное, можно сделать о том, что антикоррупционное законодательство за рубежом развивается в сторону использования всевозможных правовых средств борьбы с коррупцией, при этом акцент делается на предупреждение коррупционных деяний.

Параграф 2.2 «Международное сотрудничество Российской Федерации в противодействии коррупции». Международное сотрудничество выступает одной из форм противодействий коррупции на уровне высших органов государственной власти. Оно представляет собой одно из приоритетных направлений органов государственной власти РФ.

Международные антикоррупционные соглашения выполняют свою главную роль в нарастающем международном осуждении коррупции. Так, они обязывают правительства стран-участниц принимать

антикоррупционные меры, а также оказывать содействие мировым сообществам в сотрудничестве и технической помощи. При создании и подготовке соглашений о противокоррупционных средствах международное сообщество создает новые сплоченные связи двустороннего и многостороннего сотрудничества по важным аспектам. Также это активизирует обмен прогрессивным опытом, укрепляет взаимоотношения между странами посредством доверия, повышает результативность проводимых мероприятий, программ.

Глава 3. «Противодействие коррупции в современной России» состоит из двух параграфов.

Параграф 3.1 «Понятие и сущность коррупции в науке и законодательстве». Официальное определение коррупции содержится в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции». Коррупция пронизывает все стадии развития общества, является его неотъемлемой частью. Такой феномен стремиться как к негативному изменению права, так и к государственной власти. Так, правоотношения, возникающие в процессе реализации права, являются общественными связями, которые возникают на основе действующих норм, при которых участники приобретают юридические обязанности и субъективные права. Данная связь нарушается в коррумпированных обществах.

Как правовой феномен коррупция представляет собой злоупотребления уполномоченными лицами публичной властью, своим положением, что характеризуется неправомерным использованием ресурсов общества и государства в личных или корпоративных интересах. Поскольку коррупционные действия являются неправомерными, их можно отнести к коррупционным негативным явлениям, не попадающим в разряд правонарушений. Уполномоченные лица являются субъективной стороной данного явления. Ресурсы общества и государства выступают объектами воздействия. Стоит отметить, что ресурсы не ограничиваются

материальными благами, поскольку содержат такие категории как «нематериальная выгода», «социальное положение» и др.

Параграф 3.2 «Общие и специальные меры по противодействию коррупции в современной России». Меры борьбы с коррупцией можно разделить на общие и специальные меры.

Так, общие меры по противодействию коррупции заключаются в воспитании правового и гражданского сознания; обеспечении законности и гласности деятельности органов государственной власти; усиление социальной направленности экономических реформ; повышение культурного, нравственного и материального уровня населения.

Специальные меры борьбы с коррупцией состоит из правовых и организационных мер. Правовые антикоррупционные меры представляют собой меры по совершенствованию правовой регламентации общественных отношений, направленные на эффективную детализацию законом регулирования общественных отношений и исключение при их применении произвола государственных служащих.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 №273 «О противодействии коррупции» представляет собой важный шаг по нормализации антикоррупционных отношений. Акцент закон делает на использовании профилактических и карательных мер. Стоит отметить, что реального профилактического механизма данный закон не содержит, так как его нормы состоит лишь из декларирования принципов и мер противодействия коррупции, в то время как конкретные меры по защите лиц, осуществляющих реальную борьбу с коррупцией, отсутствуют.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Противокоррупционные меры на Руси впервые были упомянуты в Двинской Уставной Грамоте. Коррупция на Руси развивалась и крепла вместе с развитием государственного аппарата. В XVI-XVII вв. было распространено понятие «почесть». Уважительное значение почести происходит от русского обычая одаривать уважаемого человека. Также в тот исторический период широко применялось кормление чиновников, которое являлось частью государственной системы содержания чиновничества. В Российской империи Петр I издал указ о запрещении взимания взяток и посулов, ввел надзорный орган – прокуратуру, новую должность – генерал-губернатор. Однако, несмотря на большое внимание Петра I борьбе с коррупцией, данное явление процветало. Новое развитие коррупция получила при переходе к новым рыночным отношениям и утверждению капиталистического социально-экономического уклада.

При советской власти данная область не подвергалась большим реформам, поэтому коррупция продолжала существовать. Проводимая борьба не была достаточно разработана и продумана. В Советский период не признавалось такое явление, как коррупция, поскольку оно рассматривалось большевиками как пережиток старого общества, попытка подорвать основы нового государственного строя. Однако борьба велась с огромным распространением взяточничества суровыми мерами, такими как конфискация всего имущества, расстрел. Несмотря на суровость правовых мер, искоренить коррупцию не удалось, так как не были устранены основные причины взяточничества.

Коррупция возникла вместе с появлением государства и является атрибутом административно-управленческого механизма. Однако это вовсе не означает, что с таким явлением бессмысленно бороться. Анализ исторической практики, отечественного и международного опыта показывает, что коррупция может быть существенно ограничена и

поставлена под контроль государства и общества благодаря продуманной правовой политике. Эффективность антикоррупционных мер предполагает строгую регламентацию чиновников различных уровней с уменьшением возможностей для субъективного усмотрения. Антикоррупционная политика государства должна опираться на законодательство по противодействию коррупции с широким спектром правовых норм с превентивным потенциалом. Без включения в механизм противодействия коррупции институтов гражданского общества, СМИ невозможно создание обстановки нетерпимости к коррупционерам и коррупции, как явлению в целом.

В России, начиная с октябрьского переворота 1917 г., существовали различные типы моделей борьбы с коррупцией: тоталитарная, либеральная, авторитарная, олигархическая и др. В настоящее время наиболее характерна олигархическая модель борьбы с коррупцией. Современные модели борьбы весьма недолговечны и динамичны, перетекают из одного типа в другой. Например, высока вероятность модификации олигархической модели в авторитарную. Данные модели имеют неустойчивый характер по причине нестабильности государства.

В зарубежных государствах существуют устойчивые и перспективные модели борьбы с коррупцией. За 2017 года самыми некоррупцированными государствами были признаны Новая Зеландия, Дания и Финляндия. Россия занимает 135 место из 180². Особенностью государств, имеющих успех в области борьбы с коррупцией, является то, что в их правительстве коррупция осознается как серьезная угроза национальной безопасности. При этом большое внимание уделяется предупреждению коррупционных деяний.

В настоящее время важную роль играют международные отношения по противодействию коррупции. При создании соглашений о противокоррупционных средствах международное сообщество создает новые сплоченные связи по важнейшим аспектам, что активизирует обмен

² Рейтинг стран по уровню коррупции [Электронный ресурс] URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/corruption> (дата обращения: 24.04.2018).

прогрессивным опытом по борьбе с коррупцией, укрепляет отношения между государствами, повышает результативность проводимых программ и мероприятий.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» акцентирует внимание на борьбу с последствиями коррупции, в то время как ее причины остаются без должного внимания. Представляются необходимым целенаправленные усилия со стороны государства, разработка на научной основе государственной антикоррупционной политики. Антикоррупционная активность органов государственной власти стимулировала научные дискуссии, гражданские обсуждения, организационно-административные меры и мероприятия, результатом которых стало официальное признание наличия в России всеохватывающей коррупции. Так же результатом стало отчетливое восприятие международных принципов и норм противодействия коррупции как общецивилизационной проблемы. К конкретным антикоррупционным мерам можно отнести ослабление влияния коррупции на политику, укрепление правоохранительной системы, ведомственные антикоррупционные программы, в частности меры по ограничению «вертикальной коррупции», уменьшение дефицита доступа к государственным услугам и др. Реализация перечисленных программ должна подкрепляться принятием ряда законодательных актов.