

УДК 343.352.4  
DOI 10.17150/2500-4255.2018.12(5).678-688

## СОВРЕМЕННЫЕ ПУТИ БОРЬБЫ С ПРОЯВЛЕНИЯМИ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

А. В. Малько<sup>1, 2</sup>, Р. С. Маркунин<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Саратовский филиал Института государства и права РАН, г. Саратов, Российская Федерация

<sup>2</sup> Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация

### Информация о статье

Дата поступления  
29 января 2018 г.

Дата принятия в печать  
10 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения  
8 ноября 2018 г.

### Ключевые слова

Коррупция; правонарушение;  
юридическая ответственность;  
профилактика; должностное лицо;  
органы публичной власти; суд

**Аннотация.** Целью статьи является определение коррупции, установление ее характерных черт, выработка способов борьбы с данным негативным явлением. Методы борьбы с коррупционными правонарушениями в сфере осуществления публичной власти представляют собой актуальную тему научных исследований как в отечественной, так и в зарубежной литературе. В работе подвергнут анализу ряд нормативно-правовых актов, содержащих определения коррупции с перечислением ее характерных признаков. Изложены эффективные способы борьбы с коррупционной составляющей в деятельности органов публичной власти. Рассмотрены основные точки зрения зарубежных правоведов относительно характерных форм проявления коррупции. Авторы предлагают два метода противостояния данному негативному явлению: привлечение к мерам юридической ответственности виновных субъектов; выстраивание системы различных профилактических мер, уменьшающих частоту совершения коррупционных правонарушений. Новизна проведенного исследования заключается в том, что авторы обосновывают значимость совершенствования мер воздействия, обеспечивающих реализацию профилактических функций, усиления стимулов и обеспечения процесса оптимизации ограничений для укрепления дисциплины, порядка и законности в деятельности органов публичной власти. Статья расширяет представления о пользе проведения мониторинга и иных мероприятий по противодействию коррупции, в том числе при содействии институтов гражданского общества. Высказывается мнение об особой роли нравственных принципов (честности, неподкупности и т. д.) в ходе борьбы с коррупцией, особенно в работе правоохранительных органов. Формулируется тезис об отсутствии на данный момент системного характера борьбы с коррупцией в деятельности органов власти, делается вывод о необходимости законодательной регламентации юридически значимых процедур деятельности властных органов с повышением уровня открытости их деятельности для возможного проведения контрольных мероприятий со стороны иных органов власти и гражданского общества. Положения и выводы статьи могут быть использованы в ходе дальнейших исследований, связанных с разработкой эффективных мер по противодействию росту коррупционной составляющей в работе государственных органов власти.

## MODERN WAYS OF COMBATING CORRUPTION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

Aleksandr V. Malko<sup>1, 2</sup>, Roman S. Markunin<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Saratov Branch, Institute of State and Law of the RAS, Saratov, the Russian Federation

<sup>2</sup> Saratov State Law Academy, Saratov, the Russian Federation

### Article info

Received  
2018 January 29

Accepted  
2018 October 10

Available online  
2018 November 8

### Keywords

Corruption; offence; legal liability;  
prevention; public authorities; court

**Abstract.** The purpose of the article is to define corruption, determine its specific features and work out the methods of counteracting this negative phenomenon. Methods of combating corruption offences in the sphere of public authorities are an urgent topic for both Russian and foreign researchers. The authors analyze a number of normative legal acts that contain definitions of corruption and list its key features. They discuss effective methods of combating corruption in the work of public authority bodies. They also examine dominant views of foreign legal scholars on the typical manifestations of corruption. The authors present two methods of counteracting this negative phenomenon: prosecution of guilty persons; building a system of prevention measures that will reduce the frequency of corruption offences. The novelty of this research consists in showing the importance of improving the measures of prevention, strengthening the incentives and ensuring the optimization of restrictions to improve discipline, law and

order in the work of public authorities. The article widens the understanding of the effectiveness of monitoring and other measures of counteracting corruption, including the cooperation with the institutions of civil society. The authors speak of the special importance of moral principles (honesty, integrity, etc.) in combating corruption, especially in the work of law enforcement bodies. They conclude that at present corruption counteraction in the work of public authorities is not systemic; also that it is necessary to introduce a legislative regulation of legally important procedures in the work of public authorities and increase their transparency, providing opportunities for control by other bodies of power and by the civil society. The clauses and conclusions of the article could be used in future research aimed at developing effective measures to combat corruption in the work of public authorities.

Коррупция выступает одним из опаснейших социальных явлений, которое способно оказывать негативное воздействие на политические, экономические и иные процессы, происходящие в государстве, тем самым подрывая социальную стабильность и безопасность в обществе. В современный период проблема коррупции перестает иметь сугубо национальный аспект и, совершенствуясь в своих формах, становится транснациональным фактором.

Борьба с коррупцией оказалась одной из самых неразрешимых проблем для государства и гражданского общества во всем мире. За последние 20 лет стало очевидно, что коррупция представляет собой предельно широкое явление и требует различных методов борьбы [1]. Эти методы противодействия коррупции зависят от многих факторов и особенностей функционирования государственного механизма, в частности от уровня демократичности государственного устройства, особенностей взаимодействия общественных организаций с государственной властью, практической реализации принципа разделения властей и т. д.

Для успешной борьбы с коррупцией наукой и практикой выработаны соответствующие национальные и международные механизмы. Процесс противодействия коррупции требует гармонизации антикоррупционного законодательства на перечисленных выше уровнях, в связи с чем Российская Федерация на международном уровне подписала большинство базовых конвенций против коррупции, ее специальная делегация выступает постоянным участником международных мероприятий, проводимых под эгидой Конвенции ООН против коррупции. Одновременно с этим получило развитие национальное законодательство антикоррупционной направленности. Однако при этом в действующей российской и зарубежной нормативно-правовой базе отсутствует единый подход к определению понятия «коррупцион-

ное правонарушение» и его характерных признаков [2].

Причиной этого отчасти выступает то, что коррупция может проявляться за счет различных действий. Данной проблеме было посвящено большое количество различных конференций и иных научных мероприятий. Вместе с тем многие сходятся во мнении, что если коррупцию и тяжело описать в текстовом виде, то распознать ее в действиях субъектов не является сложной задачей. Самое популярное и простое определение коррупции заключается в том, что это злоупотребление государственной властью для личной выгоды. Данное определение используется Всемирным банком. Из подобной дефиниции не следует делать вывод, что коррупция не может существовать в рамках деятельности частного сектора. Очевидно, что на крупных частных предприятиях коррупция действительно существует, например при закупках или даже при найме.

Предметом коррупции могут выступать любые выгоды, обозначенные в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности единым термином «какое-либо неправомерное преимущество»<sup>1</sup>. В понятие коррупции в качестве окончательных составов преступлений включаются такие, как обещание, предложение дачи взятки, вымогательство взятки, а также соучастие в указанных преступлениях [3]. Вместе с тем, хотя результатом борьбы с коррупцией и выступает уменьшение количества случаев и объемов взяток, само явление включает не только их.

Определение коррупции содержится и в отечественном законодательстве. В Федеральном законе «О противодействии коррупции»

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности : принята резолюцией Генер. Ассамблеи ООН от 15 нояб. 2000 г. № A/RES/55/25. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml).

от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ коррупцией признаются: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Коррупцией считается также совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица. Приведенная дефиниция позволяет убедиться, что в российском законодательстве на сегодняшний момент остается неурегулированным существенный аспект коррупционного правонарушения, который предусматривает получение выгоды нематериального (неимущественного) характера. Подобный подход к определению коррупции сужает ее понимание и игнорирует ее комплексный характер, что впоследствии может негативным образом сказаться на практике борьбы с данным явлением. В соответствии с рекомендациями международных организаций под дачей взятки следует понимать не только денежные средства или иные выгоды имущественного характера, но и любые преимущества, в том числе нематериального вида, рыночную стоимость которых невозможно установить (продвижение по службе, предоставление дополнительных возможностей по работе и т. д.) [4], в связи с чем требуется переосмысление на законодательном уровне понимания преступления коррупционной направленности, в частности таких действий, как получение и дача взятки.

Из определения коррупции видно, что коррупционная составляющая может существовать не только в государственном секторе. Однако наиболее опасной является коррупция именно в действиях органов публичной власти, поскольку данные субъекты наделены возможностями по управлению обществом в целом. Стоит отметить, что высокий уровень коррупции, присущий органам публичной власти, не только осложняет оперативность работы государственного механизма и реализацию различного рода государственных программ, но и создает дополнительные препятствия для построения правового государства, развития обществен-

ных объединений и интеграции государства в международные структуры [5]. Коррупция предполагает ненадлежащее использование политической власти и отражает провал политических институтов в обществе. Наличие власти у субъектов политической жизни приводит к искушению использовать ее в своих интересах. В этот процесс контроля за деятельностью органов публичной власти должны вмешиваться институты гражданского общества. Если этого не происходит, то уровень коррупции изменяется в сторону увеличения ее объемов и количества случаев.

На федеральном уровне насчитывается около 30 нормативно-правовых актов, направленных на борьбу с этим опасным явлением. Это указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» от 19 мая 2008 г. № 815, Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ и иные. Заметим, что в целях исполнения названных законодательных актов ежегодно утверждаются национальные планы противодействия коррупции. В них уточняется программа действий как органов государственной власти, так и институтов гражданского общества и физических лиц по борьбе с коррупционными проявлениями [6].

Коррупционная составляющая может проявляться во взяточничестве, вымогательстве и мошенничестве с использованием официальной должности. Коррупция потенциально встречается во всех ветвях власти и может варьироваться от мелких сделок с участием относительно низкоуровневых чиновников до разграбления государственных ресурсов субъектами, которые находятся на самой вершине политической структуры [7]. Однако эффективность работы государственного механизма во многом определяется не только качеством исполнения и соблюдения юридически значимых процедур, но и наличием в его работе таких нравственных принципов, как неподкупность и честность. Суть данных принципов состоит в проявлении нетерпимости со стороны государственного служащего к коррупции как явлению, которое снижает уровень доверия общества к государству и создает потенциальную опасность подрыва национальной безопасности в стране.

На уровне Совета Европы Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию

1999 г. раскрывает содержание такого признака коррупции, как общественная опасность (вредность), которая заключается в том, что «коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества»<sup>2</sup>. Международные исследования показывают, что демократия не гарантирует чистую и прозрачную работу государственного аппарата [8]. Помимо этого, высокий уровень коррупции может привести к потере налоговых поступлений, когда она принимает форму уклонения от уплаты налогов или ненадлежащего использования налоговых льгот различными субъектами, что в дальнейшем может привести к неблагоприятным бюджетным последствиям. Признаком коррупции также выступает использование субъектом должностных полномочий и связанных с ними возможностей. По этой причине чаще всего и наиболее опасным субъектом коррупции является представитель публичной власти.

Известно, что противодействие коррупции традиционно осуществляется по двум основным направлениям, а именно борьба с проявлениями коррупции и предупреждение коррупции. Оба направления должны быть тесно связаны между собой<sup>3</sup>.

Первое направление в рамках успешной борьбы с коррупцией предусматривает наличие работоспособной системы юридической ответственности органов государственной власти. Законодательное закрепление ответственности в виде системы дает возможность применения этого института с учетом взаимосвязей его структурных элементов: оснований, мер, процедуры применения и т. д. Системный подход подчеркивает важность названных структурных компонентов и их взаимосвязей, поскольку отсутствие или недостаточная регламентация хотя бы одного элемента ведет к разрушению всей систе-

мы. Лишь благодаря полноценной и правильно выстроенной системе ответственности можно ожидать положительного результата в борьбе с коррупцией в органах публичной власти.

В процессе правового регулирования этого направления следует учесть специфику государственной сферы. Некоторые правоведы считают, что для успешной борьбы с коррупционной составляющей в работе государственных органов необходима правильная дифференциация антикоррупционных мер в зависимости от должности, которую занимает служащий [9]. На практике можно наблюдать, что ряд должностей действительно характеризуется повышенной коррупциогенностью и губительными последствиями осуществления коррупционной деятельности. Например, коррупционные преступления в рядах сотрудников правоохранительных органов вызывают особое беспокойство, поскольку в соответствии со своими полномочиями именно эти субъекты должны осуществлять противодействие распространению коррупции в иных органах публичной власти [10]. В научный оборот введен термин «коррупциогенность должности», под которой понимается наличие в полномочиях должностного лица потенциальных возможностей для коррупционного поведения [11]. В рамках Министерства экономического развития Российской Федерации разрабатывался проект, предусматривавший разделение государственных должностей на должности с высоким и низким уровнем коррупциогенности [9], однако реализован он не был.

В научных кругах распространено мнение, что вести борьбу с коррупцией вообще не следует. Данная позиция сводится к тому, что для страны лучше сохранить на посту, например, президента коррумпированного человека на длительный период, чтобы свести к минимуму коррупционные риски. В системе, где коррупция в высших эшелонах власти выступает обычным явлением, как это имеет место в большинстве стран третьего мира, каждое изменение в руководстве приводит в движение волну коррупции, поскольку новый президент будет пытаться накопить свое собственное богатство в кратчайшие сроки [12]. Также существует мнение, что восприятие коррупции в определенной степени основано на культурных традициях и иных характерных чертах общества и государства [13]. Из этого утверждения делается вывод, что она может быть и приемлемым явлением.

<sup>2</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию : заключена в г. Страсбурге 27 янв. 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2009. № 9. С. 15–29.

<sup>3</sup> О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 4720.



Мы с трудом можем согласиться с подобной позицией, поскольку при наличии коррупции и ее проявлений в работе государственных служащих последние становятся заинтересованы в существовании разного рода административных барьеров и бюрократизации юридически важных процедур, что сказывается на эффективности их работы даже без учета их коррумпированности.

К причинам развития коррупции в административной сфере можно отнести закрытость и непрозрачность юридически значимых процедур, что препятствует поддержанию необходимого уровня контроля за их осуществлением. Сравнительный анализ позволяет сделать вывод, что, в отличие от отечественного, зарубежное законодательство устанавливает более четкие рамки регламентации процедурных моментов в работе государственных служащих. Это выступает серьезным недостатком нашей правовой системы, поскольку при существующем низком уровне правосознания и правовой культуры большинства чиновников особое значение приобретают процессуальные нормы, ограничивающие произвольные усмотрения должностных лиц и помогающие удерживать их деятельность в рамках закона. Помимо этого, процессуальные нормы играют роль своеобразной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, выступают эффективным средством профилактики превышения должностных полномочий и противостоят коррупции. По этой причине в настоящее время необходимо совершенствование процессуальных форм и методов выявления правонарушений в отношении должностных лиц при осуществлении ими своей деятельности, их фиксации, проведения уполномоченными на то органами служебных проверок и применения в соответствии с закрепленным порядком соответствующих санкций. Требуется совершенствование мер воздействия, которые обеспечивали бы реализацию профилактических функций, усиление стимулов и оптимизацию ограничений для укрепления дисциплины, порядка и законности в деятельности органов публичной власти. Усилению борьбы с незаконной деятельностью государственных служащих могло бы помочь создание механизма защиты разоблачителей коррупционеров благодаря предоставлению иммунитета от увольнения. Противостоянию коррупции будет способствовать усиление контроля в системе органов вла-

сти, который включал бы меры мониторинга доходов должностных лиц. Подобный контроль в последнее время пытаются выстроить и после пребывания лица в государственной должности. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 28 ноября 2017 г. № 46 свидетельствует о необходимости для бывших государственных служащих, которые были обязаны подавать декларации о своих доходах, сообщать о своем трудоустройстве.

Недостаток процессуальных норм в вопросах регламентации деятельности должностного лица следует рассматривать как серьезный пробел в правовом регулировании, создающий условия для руководителей использовать свои полномочия не по их прямому назначению, а преследуя личные цели и корпоративный интерес. Помимо этого, в связи с отсутствием четких нормативных предписаний правоприменитель не в состоянии юридически верно дать квалификацию конкретному деянию, что позволяет в некоторых случаях произвольно решать юридически значимый вопрос. Это обстоятельство может привести к ситуации, при которой должностное лицо по собственному усмотрению способно решать большинство юридически значимых вопросов, не руководствуясь при этом законодательством.

Подобное отсутствие четких процессуальных норм свойственно работе не только исполнительной власти, но и судебных органов. К примеру, в норме ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрена мера ответственности лица, совершившего коррупционное правонарушение. По решению суда лицо в соответствии с законодательством Российской Федерации может быть лишено права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью выступает видом уголовного наказания (ст. 47 УК РФ). Проблема заключается в том, что действующая статья не обязывает, а лишь дает право на применение такой меры ответственности. На наш взгляд, должностное лицо, замешанное в коррупции, не только может, но и должно быть отстранено от занимае-

мой должности. Диспозитивная составляющая в этом вопросе неуместна.

Решением подобной проблемы в виде существования чрезмерного количества норм, позволяющих регулировать юридически значимые ситуации по своему усмотрению, будет являться создание условий, при которых для верного разрешения какой-либо ситуации, возникшей по вине должностного лица, следует прибегать к использованию конкретной юридической нормы, зафиксированной в законодательстве. Установление четкой регламентации деятельности должностных лиц сможет сократить количество коррупционных правонарушений.

Излишняя концентрация полномочий в руках непосредственного начальства также выступает насущной проблемой и явно прослеживается в современном законодательстве, особенно в сфере привлечения должностного лица к ответственности и проведения проверок по вопросам правонарушения со стороны государственного служащего. Например, в п. 1 ч. 2 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ содержится лишь указание на то, что при проведении служебных проверок должен быть установлен факт совершения дисциплинарного проступка. Из имеющегося нормативного материала можно сделать вывод, что именно руководитель предпринимает необходимые меры по выявлению фактов нарушения служебной дисциплины. А. Ф. Ноздрачев отмечает, что за руководителем, наделенным правом привлекать к ответственности подчиненных, по-прежнему сохраняются слишком большие полномочия в решении этих вопросов по своему усмотрению [14]. Для обеспечения эффективности и полноты служебной проверки ее осуществление, согласно названному выше закону, поручается подразделению по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и представителя выборного профсоюзного органа. По факту дисциплинарного проступка формируется временный орган, который можно назвать «деликтная комиссия». Эта комиссия создается по решению руководителя чаще всего из числа работников того же самого органа, в котором работает сотрудник, в отношении которого проводится проверка. Считаем, что такой порядок никак не может гарантировать объективность и независимость работы комиссий, он лишь создает благоприятные условия для раз-

вития коррупции в государственном механизме. Полагаем, что более верным ходом будет создание постоянно действующего органа в виде специальной комиссии при органах управления государственной службой, которая формировалась бы по смешанному принципу, включая и независимых экспертов.

Помимо названных выше изменений необходимо выстраивание эффективной системы мер ответственности в отношении государственных служащих. Федеральный закон «О противодействии коррупции» в ст. 13.1 содержит конкретный перечень случаев досрочного прекращения полномочий государственного служащего в связи с утратой доверия. С 1 января 2018 г. в действующем законодательстве закрепляется новая мера ответственности, направленная на борьбу с коррупцией в государственной сфере. Согласно Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации» от 28 декабря 2017 г. № 423-ФЗ, лица, уволенные с государственной службы по причине совершения коррупционных правонарушений, будут внесены в специальный реестр коррупционеров. Данные будут храниться пять лет либо до момента смерти лица. Подобные нововведения поспособствуют укреплению дисциплины в государственных органах и помогут мотивировать государственных служащих к соблюдению законов в связи с опасением попасть в «черный список». Одновременно с этим продолжают обсуждаться новые меры, способные противостоять коррупции в государственной сфере. Генеральная прокуратура в рамках осуществления своей деятельности неоднократно подчеркивала необходимость активнее применять дисквалификацию в отношении государственных служащих. В некоторых ведомствах налажено использование детектора лжи, также одним из способов борьбы с незаконным обогащением является декларирование доходов, имущества и подарков всеми государственными служащими. Требования к раскрытию информации о доходах и активах за рубежом — мощный инструмент общественной отчетности для содействия судебному преследованию коррумпированных государственных должностных лиц [15].

Современное состояние российского общества, которое показывает нетерпимость к

правонарушениям любого рода со стороны представителей публичной власти, позволяет обоснованно ставить вопрос об объеме их ответственности за совершаемые правонарушения и поиске новых мер ответственности. При этом следует осознавать, что недостаточно разработанные направления борьбы с коррупцией и их реализация на практике будут иметь столь же негативный характер, как и сама коррупция [16]. На обсуждение в Государственную Думу РФ периодически вносятся законопроекты, предлагающие лишать пенсий по выслуге лет чиновников, осужденных за различные коррупционные и служебные преступления<sup>4</sup>, и приравнивающие этот вид преступлений к государственной измене [17]. Также высказываются предложения о конфискации имущества не только у коррупционеров, но и у их ближайших родственников<sup>5</sup>. Конфискация как мера государственного принуждения широко используется во многих странах. Ее существование оправданно как с социальной, так и с правовой точки зрения, что подтверждается многолетним положительным опытом во всем мире. Конфискация имущества может иметь различное социальное назначение и правовое выражение в зависимости от того, в какой сфере регулирования общественных отношений и в качестве какого средства воздействия она применяется.

В российском законодательстве конфискация закреплена ст. 104.1 УК РФ, согласно которой имущество, переданное осужденным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий. Однако на практике данная норма выглядит сложно доказуемой, в результате чего сокрыть имущество и обезопасить его от конфискации представляется вполне выполнимой задачей. Считаем, что на сегодняшний день появилась необходимость закрепить в законодательстве процедуру обязательной отчетности родственников осужденных за коррупционную деятельность по источникам средств, на которые было приобретено их имущество. В случае подтверждения фактов, что средства были получены незаконным путем, имущество должно быть подвержено конфискации в пользу государства. Полагаем, что за-

<sup>4</sup> Льготы срежут за взятки. Чиновников, осужденных за коррупцию, предложено лишать пенсионных надбавок // Российская газета. 2015. 10 сент.

<sup>5</sup> Секрет миллиардера // Там же. 2008. 1 апр.

крепление подобной процедуры станет верным решением и будет способствовать повышению результативности борьбы с коррупционными связями.

В отношении судей также часто возникает вопрос об их реальной независимости от влияния непосредственного начальства, а именно председателя и заместителей председателя суда. В соответствии с п. 8 ч. 3 ст. 29 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ наряду с органами судебного сообщества лишь председатели судов обладают правом направлять представление о совершении судьей дисциплинарного проступка. Нужно сказать, что полномочия председателей судов в отношении своих подчиненных в вопросах назначения их на должность, продвижения по службе и отстранения от должности весьма значительные. Председатель часто решает вопросы в сфере материального благополучия судьи, а также в области особенностей регулирования социальных гарантий. Мы считаем, что отсутствие в нормативно-правовых актах запрета на вмешательство в судебную деятельность в отношении конкретно председателя суда может негативно сказаться на обеспечении принципа независимости судей, в результате чего подобная ситуация сама стимулирует председателей судов на превышение своих полномочий и злоупотребление должностными возможностями. По этой причине необходимо внести изменения в закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1, закрепив норму, устанавливающую запрет для должностных лиц, в том числе и председателей судов, на вмешательство в деятельность судей, рассматривающих дело по существу, под страхом уголовной и дисциплинарной ответственности.

Анализируя проблему независимости судей и коррупции в судебных органах, следует обращать внимание не только на отсутствие внешнего и внутреннего давления при осуществлении правосудия, но и на уровень профессионализма и личностные качества работников судебной системы. Не случайно в научных кругах распространено мнение, что независимость является внутренним, психологическим состоянием, отражающим систему ценностей конкретного лица, которое может находиться вне сферы правового регулирования [18], в связи с чем требуется обратить пристальное внимание

на процедуру подбора кадров для государственной службы. Данный вопрос актуален во многих сферах деятельности государственных органов. Существует мнение, что в рамках выработки мер по повышению эффективности работы судебных органов нужен более жесткий отбор кандидатов на должности судей. В этих целях необходимо законодательно оформить требования, касающиеся моральных качеств претендентов на должность судьи, дополнив п. 1 ст. 4 закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации». Мы склонны полагать, что это позволит обеспечить устранение некоторой доли субъективизма при отборе кандидатов на должности судей и станет серьезным барьером для лиц, неспособных проводить различия между справедливым и несправедливым, нравственным и безнравственным. Претендент на должность судьи, который не имеет высоких общечеловеческих ценностей, не сможет их обрести, надев мантию. Моральная безупречность кандидата выступает гарантией безупречного поведения в дальнейшем [19]. Кроме того, подобные меры будут являться эффективным профилактическим средством в рамках борьбы с коррупционной составляющей. Успешно противостоять коррупции смогут лишь кадры, имеющие достаточный уровень знаний и высокую степень нравственности.

К совершению тем или иным судьей коррупционного правонарушения, действий, порочащих его честь и достоинство, необходимо относиться предельно внимательно. Эффективная система ответственности судей служит гарантией обеспечения законности и реализации задач правосудия. При рассмотрении системы ответственности судебной власти одним из главных показателей выступают закрепленные меры, которые применяются в отношении судей. Во многих странах на законодательном уровне закрепляется такая мера ответственности, как досрочное прекращение полномочий судьи в результате импичмента. Импичмент предусмотрен и успешно реализуется в правовых системах США, Германии, Великобритании, Италии, Франции, Японии и других государств. В результате процедуры импичмента в США смещаются с должности федеральные судьи. Они могут быть освобождены от должности только в случае «государственной измены, взяточничества или особо серьезного преступления и правонарушения». Импичмент возможен при большинстве голосов палаты представителей и двух

третях голосов сената. В Японии в результате проведения процедуры импичмента могут быть отстранены судьи всех судов [20]. Считаем, что законодательное закрепление института импичмента возможно в отношении судей Верховного Суда РФ в результате коррупционных правонарушений. Мы склонны полагать, что публичный характер импичмента и освещение его в СМИ будут способствовать укреплению дисциплины и поддержанию высокого уровня профессионализма в судебском корпусе.

Однако следует признать, что даже эффективная система юридической ответственности на практике охватывает лишь последствия противоправного деяния и не в состоянии показать причины и особенности выстраивания допустимого для субъекта поведения, составляющего коррупционные проявления в своей работе. Борьба с коррупцией часто приводит лишь к некоторому видоизменению такой формы, как взяточничество, не снижая при этом его объемы. Поэтому в данном случае противодействовать успешно можно лишь сочетанием борьбы и профилактики [5].

Профилактика является второй формой противодействия коррупции и во многих источниках рассматривается в качестве приоритетной. В п. 1 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержится указание на то, что профилактика коррупции осуществляется в том числе путем формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Одной из главных сфер в рамках профилактики борьбы с коррупцией остается образовательная сфера, где происходит формирование личности человека, закладываются базовые идеалы и жизненные принципы. Профилактика должна вестись в СМИ и через социальные сети [21]. В школах и вузах при содействии государственных органов и органов местного самоуправления должны проводиться мероприятия антикоррупционной направленности в виде конференций, семинаров и т. д. Особенно подобные мероприятия важны в вузах юридической направленности, поскольку противостояние коррупции необходимо начинать с изменения сознания и жизненных установок будущих управленцев, которые будут определять дальнейшую политику развития страны. Реальные результаты борьбы с коррупцией можно получить даже не за счет действия большого количества запрещающих норм. Значительная роль в этом плане принадлежит правовой культуре и



воспитанию правильных идеалов внутри общества. Моральная нетерпимость к проявлениям коррупции в работе государственных органов и нравственное осуждение использования служебного положения для извлечения личной выгоды будут способствовать снижению коррупционной составляющей в работе властных субъектов.

Опыт борьбы с коррупцией показывает, что каких-либо универсальных методов противодействия данному явлению нет. Их выбор и особенности применения зависят от таких факторов, как свойства политической системы, уровень правовой культуры в стране, состояние гражданского общества и т. д. Во многих странах противостояние коррупции воплотилось в отдельную функцию государства, которая включает: 1) методы борьбы с коррупционными преступлениями и их профилактику; 2) разработку и совершенствование процедур ликвидации последствий коррупционных нарушений; 3) повышение качества проведения мониторинга и иных мероприятий по противодействию коррупционной составляющей в работе органов публичной власти; 4) создание системы мер юридической ответственности в отношении коррупционных правонарушений.

Следует признать, что соблюдение государственными служащими запретов, ограничений и контроль в этих вопросах в отечественном законодательстве на данный момент носят

несистемный и эпизодический характер [22]. Российское общество нуждается в пропаганде негативного отношения к коррупционным проявлениям со стороны государственных служащих. Не последнюю роль в этом могут сыграть институты гражданского общества, которые в рамках своей работы создают дополнительный уровень контроля за деятельностью органов публичной власти [23]. В настоящее время в механизме государственного управления необходимы изменения, связанные с четкой регламентацией юридически значимых процедур деятельности органов публичной власти, с повышением уровня их прозрачности и открытости для возможности проведения контрольных мероприятий. В последние годы международные организации также выступают за прозрачность как необходимое условие улучшения работы государственного аппарата и повышения качества его подотчетности, что ограничивает возможности для коррупции [24].

Также далеко не последнюю роль в борьбе с коррупционными правонарушениями играет юридическая ответственность. Данный межотраслевой институт в наиболее полном виде должен быть отражен в рамках действующего законодательства и носить системный характер. Подобные мероприятия позволяют выстроить успешную систему методов противостояния преступлениям коррупционной направленности.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Brown A. J. National Integrity Systems — An evolving approach to anti-corruption policy evaluation / A. J. Brown, Finn Heinrich // *Crime, Law and Social Change*. — 2017. — Vol. 68, iss. 3. — P. 283–292. — DOI: 10.1007/s10611-017-9707-1.
2. Спектор Е. И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации / Е. И. Спектор // *Журнал российского права*. — 2015. — № 8. — С. 40–46.
3. Бухарина Н. П. Понятие и признаки коррупции в международных правовых актах / Н. П. Бухарина // *Право. Журнал высшей школы экономики*. — 2016. — № 1. — С. 166–176. — DOI: 10.17323/2072-8166.2016.1.166.176.
4. Левакин И. В. Гармонизация законодательства России и Беларуси для противодействия коррупции / И. В. Левакин // *Право и управление. XXI век*. — 2015. — № 3 (36). — С. 196–199.
5. Абрамов Р. А. Вопросы формирования антикоррупционного мировоззрения в обществе / Р. А. Абрамов // *Актуальные проблемы экономики и права*. — 2014. — № 2 (30). — С. 178–187.
6. Бабаев С. Н. Некоторые аспекты осуществления прокурорами координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией / С. Н. Бабаев // *Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право»*. — 2017. — № 3. — С. 295–301.
7. Hamilton-Hart N. Anti-corruption strategies in Indonesia / N. Hamilton-Hart // *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. — 2001. — Vol. 37, № 1. — P. 65–82.
8. Kubbe I. Corruption and the impact of democracy / I. Kubbe, A. Engelbert // *Crime, Law and Social Change*. — 2018. — Vol. 70, iss. 2. — P. 175–178.
9. Братановский С. Н. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленов // *Государственная власть и местное самоуправление*. — 2016. — № 2. — С. 34–39.
10. Мельникова Н. А. Конфликт интересов в системе мер профилактики коррупции на правоохранительной службе / Н. А. Мельникова, С. В. Крижановский // *Российский следователь*. — 2015. — № 23. — С. 30–33.
11. Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2009. — 336 с.

12. Kofele-Kale N. *The International Law of Responsibility for Economic Crimes* / N. Kofele-Kale. — Hampshire : Ashgate Publishing, Ltd., 2006. — 411 p.
13. Ning He. Rethinking the Causes of Corruption: Perceived Corruption, Measurement Bias, and Cultural Illusion / Ning He // *Chinese Political Science Review*. — 2016. — Vol. 1, iss. 2. — P. 268–302.
14. Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / А. Ф. Ноздрачев // *Адвокат*. — 2007. — № 10. — С. 34–49.
15. Vagas G. A. Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels / G. A. Vagas, D. Schlutz // *European Journal on Criminal Policy and Research*. — 2016. — Vol. 22, iss. 3. — P. 439–475.
16. Krajewska A. Corruption, anti-corruption and human rights: the case of Poland's integrity system / A. Krajewska, G. Makowski // *Crime, Law and Social Change*. — 2017. — Vol. 68, iss. 3. — P. 325–339.
17. Петров И. Взятки пойдут по новой статье / И. Петров // *Российская газета*. — 2016. — 5 февр.
18. Михайловская И. Б. Суды и судьи: независимость и управляемость / И. Б. Михайловская. — М. : Проспект, 2008. — 128 с.
19. Гущина Н. А. Независимость судей как предпосылка справедливого и беспристрастного правосудия / Н. А. Гущина // *Журнал российского права*. — 2016. — № 5. — С. 151–159.
20. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира : справочник / Ф. М. Решетников. — М. : Норма, 2001. — 968 с.
21. Коптелов А. О. Современное образование и коррупция как две составляющие российской экономики / А. О. Коптелов // *Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики*. — 2013. — № 1. — С. 190–195.
22. Кудашкин А. В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения / А. В. Кудашкин // *Административное и муниципальное право*. — 2010. — № 7 (31). — С. 57–61.
23. Гончаренко Г. С. Пределы распространения коррупции / Г. С. Гончаренко // *Российский следователь*. — 2015. — № 22. — С. 34–37.
24. Bauhr M. Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit / M. Bauhr, M. Grimes // *Crime, Law and Social Change*. — 2017. — Vol. 68, iss. 4. — P. 431–458.

#### REFERENCES

1. Brown A. J., Finn Heinrich. National Integrity Systems — An evolving approach to anti-corruption policy evaluation. *Crime, Law and Social Change*, 2017, vol. 68, iss. 3, pp. 283–292. DOI: 10.1007/s10611-017-9707-1.
2. Spektor E. I. Corruption Offenses: Problematic Issues of Legal Qualification. *Zhurnal Rossijskogo prava = Russian Law Journal*, 2015, no. 8, pp. 40–46. (In Russian).
3. Bukharina N. P. Concept and Indications of Corruption in Acts of International Law. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2016, no. 1, pp. 166–176. DOI: 10.17323/2072-8166.2016.1.166.176. (In Russian).
4. Levakin I. V. Harmonization of Russia's and Belarus's law systems to fight corruption. *Pravo i upravlenie. XXI vek = Journal of Law and Administration*, 2015, no. 3 (36), pp. 196–199. (In Russian).
5. Abramov R. A. Issues of formation of anti-corruption outlook in the society. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava = Actual Problems of Economics and Law*, 2014, no. 2 (30), pp. 178–187. (In Russian).
6. Babaev S. N. Some aspects of the coordination activities of prosecutors in law enforcement aimed at fighting corruption. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2017, no. 3, pp. 295–301. (In Russian).
7. Hamilton-Hart N. Anti-corruption strategies in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2001, vol. 37, no. 1, pp. 65–82.
8. Kubbe I., Engelbert A. Corruption and the impact of democracy. *Crime, Law and Social Change*, 2018, vol. 70, iss. 2, pp. 175–178.
9. Bratanovsky S. N., Zelenov M. F. Types and specific measure of corruption counteraction in state and municipal authorities. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2016, no. 2, pp. 34–39. (In Russian).
10. Melnikova N. A., Krizhanovsky S. V. Conflict of interests in the system of corruption prevention in law enforcement. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2015, no. 23, pp. 30–33. (In Russian).
11. Koryakin V. M. *Korruptsiya v Vooruzhennykh Silakh: teoriya i praktika protivodeistviya* [Corruption in the Army: Theory and Practice of Counteraction]. Moscow, Za prava voennosluzhashchikh Publ., 2009. 336 p.
12. Kofele-Kale N. *The International Law of Responsibility for Economic Crimes*. Hampshire, Ashgate Publishing, Ltd., 2006. 411 p.
13. Ning He. Rethinking the Causes of Corruption: Perceived Corruption, Measurement Bias, and Cultural Illusion. *Chinese Political Science Review*, 2016, vol. 1, iss. 2, pp. 268–302.
14. Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах. *Адвокат = Lawyer*, 2007, no. 10, pp. 34–49. (In Russian).
15. Vagas G. A., Schlutz D. Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2016, vol. 22, iss. 3, pp. 439–475.
16. Krajewska A., Makowski G. Corruption, anti-corruption and human rights: the case of Poland's integrity system. *Crime, Law and Social Change*, 2017, vol. 68, iss. 3, pp. 325–339.

17. Petrov I. Bribes will go under a new Article. *Rossiiskaya Gazeta*, 2016, February 5. (In Russian).
18. Mikhailovskaya I. B. *Sudy i sud'i: nezavisimost' i upravlyaemost'* [Courts and Judges: Independence and Controllability]. Moscow, Prospekt Publ., 2008. 128 p.
19. Gushchina N. A. Independence of judges as a prerequisite for fair and unbiased justice. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2016, no. 5, pp. 151–159. (In Russian).
20. Reshetnikov F. M. *Pravovye sistemy stran mira* [Legal Systems of the Countries of the World]. Moscow, Norma Publ., 2001. 968 p.
21. Koptelov A. O. Modern education and corruption as two constituents of the Russian economy. *Mnogourovnevoe obshchestvennoe proizvodstvo: voprosy teorii i praktiki = Multilevel Public Reproduction: Issues of Theory and Practice*, 2013, no. 1, pp. 190–195. (In Russian).
22. Kudashkin A. V. Administrative and legal sanctions for corruption offences. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2010, no. 7 (31), pp. 57–61. (In Russian).
23. Goncharenko G. S. Limits of spreading corruption. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2015, no. 22, pp. 34–37. (In Russian).
24. Bauhr M., Grimes M. Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, 2017, vol. 68, iss. 4, pp. 431–458.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

*Малько Александр Васильевич* — директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, г. Саратов, Российская Федерация; e-mail: i\_gp@ssla.ru.

*Маркунин Роман Сергеевич* — доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, г. Саратов, Российская Федерация; e-mail: markunin88@yahoo.com.

#### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Малько А. В. Современные пути борьбы с проявлениями коррупции в системе органов публичной власти / А. В. Малько, Р. С. Маркунин // *Всероссийский криминологический журнал*. — 2018. — Т. 12, № 5. — С. 678–688. — DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).678-688.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

*Malko, Aleksandr V.* — Head, Saratov Branch, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Professor, Chair of the Theory of State and Law, Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor, Honored Researcher of the Russian Federation, Saratov, the Russian Federation; e-mail: i\_gp@ssla.ru.

*Markunin, Roman S.* — Ass. Professor, Chair of the Theory of State and Law, Saratov State Law Academy, Ph.D. in Law, Saratov, the Russian Federation; e-mail: markunin88@yahoo.com.

#### FOR CITATION

Malko A. V., Markunin R. S. Modern ways of combating corruption in the system of public authorities. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 5, pp. 678–688. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).678-688. (In Russian).