

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ КАК ОДНА ИЗ МЕР
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
программа Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности
очной формы обучения, группы 01001515
Колесникова Алексея Юрьевича

Научный руководитель:
д.и.н., профессор
Богданов Сергей Викторович.

Рецензент:
к.ю.н, ст. преподаватель кафедры
УиАД ОВД БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина,
полковник полиции
Волков Павел Алексеевич

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. История противодействия коррупции в российском праве (IX –XX вв.)	10
1.1 Методы борьбы с коррупцией в период от становления Древнерусского государства до создание Соборного уложения 1649 г.....	10
1.2 Правовой статус Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.....	20
1.3 Противодействие коррупции в советский и постсоветский периоды.....	26
Глава 2. Сущность коррупции. Урегулирование конфликта интересов как одна из мер борьбы с коррупцией в органах государственной и муниципальной власти.....	36
2.1 Понятие и сущность коррупции в современном государстве.....	36
2.2 Природа конфликта и интереса.....	46
2.3. Институт урегулирования конфликта интересов.....	50
Глава 3. Формы и способы реализации урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Правоприменительная практика.....	65
3.1 Сущностные характеристики института урегулирования конфликта интересов и основополагающие начала, применяемые к исследуемому институту в рамках противодействия коррупции.....	65
3.2. Правоприменительная практика законодательства по урегулированию конфликта интересов в рамках государственных мер по противодействию коррупции.....	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	85
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	90

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы работы. Сегодня проблема коррупции приобрела огромную и вполне обоснованную актуальность. Коррупция в Российской Федерации является основной негативной характеристикой институтов государственного и муниципального управления, которая препятствует эффективному социально-экономическому и общественному развитию страны. Распространение коррупции на всех уровнях привело к актуализации проведения антикоррупционной политики, представляющей собой комплекс последовательных мероприятий по противодействию и профилактике коррупционного явления.

В рамках антикоррупционных мероприятий в нормативной базе выделен юридический институт конфликта интересов, представляющий собой ситуацию, при которой личная заинтересованность служащего может повлиять на процесс принятия решения, и таким образом, привести вред интересам граждан, организаций, общества и государства. Возникновение ситуаций конфликта интересов связано с нарушением требований к служебному поведению, с невыполнением обязанностей служащими, с несоблюдением прав и законных интересов граждан и общества.

На сегодняшний день институт конфликта интересов является не единственной мерой по противодействию коррупции, однако, исследование данного института как одной из мер противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе, является наиболее актуальной задачей, в виду того, что возможно проведение комплексного анализа коррупции как самостоятельного явления, так и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе как одной из мер противодействия ей. В результате исследования возможно формирование выводов относительно реформирования исследуемого института с целью повышения эффективности противодействия коррупции на общегосударственном уровне. Кроме того,

считаем данную тему недостаточно исследованной. Сегодня существуют отдельные работы современных исследователей по заявленной тематике, однако, обобщения уже имеющегося материала, отсутствует.

Объектом исследования выступают правоотношения, возникающие в сфере государственной и муниципальной службы связанные с урегулирование конфликта интересов, являющиеся одной из мер по противодействию коррупции и правоприменительная практика, основанная на указанном институте.

Предметом исследования выступают нормы отечественного права, регулирующие конфликт интересов на государственной и муниципальной службе; особенности института конфликта интересов; свойства коррупции как государственного явления, а также правоприменительная практика, основанная на институте урегулирования конфликта интересов.

Целью исследования - анализ института урегулирования конфликта интересов как одной из мер борьбы с коррупцией в органах государственной и муниципальной власти.

Цель данного исследования обусловлена задачами исследования:

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

- исследовать коррупцию как явление в рамках определенных периодов российской истории;
- проанализировать сущность коррупции как самостоятельного явления;
- исследовать природу конфликта интересов;
- определить векторы влияние института урегулирования конфликта интересов на коррупцию;
- выявить сущностные характеристики и основополагающие начала института урегулирования конфликта интересов, влияющие на систему противодействия коррупции;
- изучить и проанализировать правоприменительную практику в области урегулирования конфликта интересов.

Методологической основой работы явилось использование комплекса общенаучных и частно-научных методов, основанных на теории диалектики. Для формулирования понятия и раскрытия сущности института урегулирования конфликта интересов и коррупцией использован формально-логический метод. Благодаря формально-юридическому методу проанализировано действующее законодательство, выявлены проблемы правового регулирования отношений связанных с урегулированием конфликта интересов. С помощью системно-структурного метода исследован вопрос о влиянии института урегулирования конфликта интересов на коррупцию.

Кроме того, применение данных методов позволило определить специфику института урегулирования конфликта интересов как одной из мер противодействия коррупции.

Исторический метод способствовал установлению динамики развития коррупции и мер борьбы с ней.

Анализ научной разработанности темы исследования. В исследовании роли конфликта интересов в системе противодействия коррупции фундаментальную роль сыграли работы ученых в области общей теории права: С.С. Алексеева, П. В. Крашенникова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В. И. Лафутского и др.

Особое место уделено в исследовании анализу работ специалистов отечественного права – Г. А. Сатаров П. А., Кабанов К. И., Головщинский А. В., Оболонский, Э. В. Талапина, В. В. Астанина и др.

Базовое значение в рассмотрении специальных вопросов, касающихся института урегулирования конфликта интересов как меры противодействия коррупции имели работы: И. О. Робиновича, И. В. Левакина, И. Е. Охотского, К. И. Головщинского, Б. В. Воложенкина и др.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов

местного самоуправления»; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; «О противодействии коррупции» «Российская газета», N 266, 30.12.2008 и др.

Эмпирическая база исследования представлена обзорами судебной практики касающейся вопросов урегулирования конфликтов интересов и статистическим данными по заявленной теме.

Исследование общественных отношений, связанных с урегулированием конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, являющихся одной из мер противодействия коррупции, позволило сформулировать отличающиеся новизной или содержащие элементы новизны ***положения, выносимые на защиту:***

1. Обосновано, что коррупция как общественно-политическое явление существует непрерывно на протяжении всей отечественной истории, однако, состояние коррупционной пораженности и эффективность мер противодействия ей напрямую зависит от формы государственно-политического устройства.

2. Установлена правовая природа коррупции, ее сущностные признаки и способы внешнего выражения посредством историко-правового исследования.

3. На основе выявленных юридических критериев обособления совокупности норм, регулирующих конфликт интересов, определена сущность, основные черты и характеристики данного института.

4. Выделены векторы влияния урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе на состояние коррупционной пораженности, определены формы практической реализации норм права, определяющих правоотношения возникающих при урегулировании конфликта интересов.

Практическая значимость исследования заключается в том, что отдельные положения могут быть использованы в разработке программы по реформированию института урегулирования конфликта интересов.

Апробация результатов исследования. Основные результаты настоящего диссертационного исследования получили свою апробацию в 2-х публикациях научных статей, по результатам участия соискателя в 2-х научно-практических конференциях, одна из которых является международной.

Структура исследования обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных источников и научной литературы.

Глава 1. История противодействия коррупции в российском праве (IX –XX вв.)

1.1 Методы борьбы с коррупцией в период от становления Древнерусского государства до создание Соборного уложения 1649 г.

Современные меры по противодействию коррупции разработаны и внедрены в систему государственного и муниципального управления с учетом следующих факторов: особенности актуального государственно-политического курса страны, экономических целей государства, интересов Российской Федерации в области обороны, приоритета экономической безопасности, необходимости политической стабильности и др.

Таким образом, парадигма современной концепции борьбы с коррупцией в Российской Федерации вытекает из объективно существующих государственных задач и интересов. Однако, сам по себе институт противодействия коррупции с его особенностями, методами, формами и способами существует и развивается на протяжении многих лет. Историю становления и развития данного института можно сравнить лишь с историей становления и развития самых древних, первых в истории человечества государств.

В этой связи, считаем необходимым провести тщательный анализ исторического аспекта предмета исследования.

Размышляя о смысле истории, немецкий философ XX века К. Ясперс говорил: «Мы стремимся понять историю как некое целое, чтобы тем самым понять и себя. История является для нас воспоминанием, о котором мы не только знаем, но в котором корни нашей жизни. История – основа, однажды заложенная, связь с которой мы сохраняем, если хотим не бесследно исчезнуть, а внести свой вклад в бытие человека»¹

¹ Ясперс, К. Т. Смысл и назначение истории/К. Т. Ясперс.- М.: Республика, 1994. - 240 с.

Исследую актуальные аспекты заявленной проблемы, пользуясь при этом, методом исторического анализа, мы в зеркальной перспективе можем отследить особенности развития института противодействия коррупции в нашем государстве.

Иными словами, исследование исторических аспектов борьбы с коррупцией откроет перед нами процесс развития института, который предполагает накопление качественных новообразований, которые неотвратимо уведут систему от ее исходного состояния в направлении либо повышения уровня организации системы, либо ее понижения, либо, сохранения в общем того же уровня при постоянных модификациях. Такие формы развития выражаются категориями процесса, регресса и одноплоскостного развития.

Однако, говоря о процессе развития института борьбы с коррупцией на государственном уровне, стоит определиться с критериями прогресса, так как, данная категория является достаточно условной, можно сказать, философской. Каждый, отдельно взятый человек, общество, народ, класс и коллектив имеют собственные, индивидуальные взгляды относительно того или иного явления.

Таким образом, дать объективную оценку борьбы с коррупцией как процессу довольно сложно, особенно, не обозначив критериев этого явления. Так, с общей точки зрения мерой процесса может служить продвижение от простого к сложному, т. е. повышение сложности организации. Восходящее развитие означает повышение уровня организации и соответственно сложности системы, что влечет за собой усиление роли внутренних факторов в составе целого по сравнению со внешними, рост активности системы, возможности ее самосохранения, а также относительной самостоятельности¹.

Существуют и другие критерии развития того или иного процесса, однако, мы будем пользоваться указанным выше, принимая его, как наиболее общий и полный.

¹ Спиркин, А.Г. Философия: Учебник/А. Г. Спиркин – Изд. 2-е, перераб. и доп. - М.: Гардарики, 2005. - 736 с.

Кроме того, при анализе предмета исследования в исторической перспективе, следует определиться с периодами, т. е. выбрать наиболее значимые исторические промежутки развития российского государства.

В этой связи, мы будем опираться на конкретные нормативно-правовые акты, исходящие от государства и затрагивающие предмет исследования, выделяя тот или иной период, в соответствии с датой их принятия.

Кроме того, следует отметить, что институт противодействия коррупции развивался не только посредством принятия того или иного нормативно-правового акта, продиктованного волей главы государства или правящей части общества, но и с помощью рецепции права, философских трактатов, а также через достижения культуры.

История коррупции не уступает по древности истории человеческой цивилизации. Своими корнями это негативное социальное явление уходит в глубокое прошлое. Об этом, например, свидетельствуют библейские изречения о фактах, которые в настоящее время можно расценить как проявления коррупции. В частности, такой вывод позволяют сделать подобные цитаты из первой и пятой главы «Книги Пророка Исаии»: «Князья твои законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки, и гонятся за мздою...»; «Горе тем; которые за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного!»¹. Исторически коррупция как социально-политическое явление произрастает из обычая преподносить подарки, чтобы задобрить могущественного человека. Так, в первобытных обществах одаривание жрецов и вождей считалось не только своеобразным правом, но и обязанностью человека. С появлением профессиональных чиновников, вынужденных осуществлять свою деятельность исключительно за фиксированную плату, появились и формы их подкупа со стороны населения. Так чиновник, пользуясь своим влиянием, улучшал свое благосостояние, а отдельный человек мог удовлетворить свои частные интересы.

¹ Библия. Ветхий Завет. Книга пророка Ис. – СПб.: Виссон, 2013. – 1296 с.

В мировой истории первое упоминание о правителе, который стал бороться с коррупцией, относится ко второй половине XXIV века до н. э. Речь идет о шумерском царе города-государства Лагаша Уркагане, который ввел систему жестоких наказаний для взяточников.

Вообще, коррупция, как серьезное преступление не воспринималась правителями тех или иных государств очень долго. Мировая история показывает, что переломным, в этом отношении периодом, является конец XVIII века на Западе. Такой перелом был связан с либеральными преобразованиями в странах Запада, которые осуществлялись согласно постулатам о том, что государство существует для обеспечения свободы и равенства своих подданных. В частности, согласно Конституции США, принятой в 1787 году, получение взятки является одним из двух явным образом закрепленных составов преступления, за которые Президенту Соединенных Штатов может быть объявлен импичмент.

Историко-правовые исследования неопровержимо доказывают, что коррупция существовала в обществе всегда, как только возник управленческий аппарат. Шарль Монтескье писал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»¹.

Однако, возвращаясь к исследованию коррупции в нашем государстве, следует отметить, что в период образования и становления Древнерусского государства в дохристианский период и после принятия Русью крещения по византийскому образцу, сведений о противодействии коррупции или о фактах существования такого явления почти ничего неизвестно. Очевидно, это связано с теми сложными процессами, которые сопутствуют периоду становления любого государства. Видимо, ответственность за коррупцию, как за наиболее сложное по своему составу преступление, возможна только в более-менее развитом государстве. Однако, говорить о том, что коррупции как социально-политического явления не существовало в этот период, весьма наивно. Очевидно,

¹ Кашин, В.А. Налоговая справедливость/ В. А. Кашин. - М.: Юридическая литература, 1986 - 394 с.

что объединенная Олегом территория восточных славян, которую мы теперь называем Киевской Русью, была сложной в своем политико-территориальном устройстве государственным образованием, а значит коррупция, как один из способов взаимодействия народа с властью, непременно существовала.

Наместничество и воеводство держались на кормлениях, т.е. такой системе содержания и материального поощрения государственной бюрократии, при которой бояре-наместники, направленные центральной властью на службу в округа государства, не имели государственного финансирования, но получали право взимать деньги с подвластного им местного населения, отсюда и этимологическая природа слова кормления (кормиться за счет населения). При становлении наместника на должность, население платило ему «въезжий корм», и были вынуждены содержать кормленщика в течение всего периода нахождения его у власти. Кроме того, наместники имели право требовать соответствующий «корм» для своей челяди, близких людей, скота.

Весьма не существенно, но все же, существующее положение вещей, в форме взаимодействия населения и власти, изменила Пространная «Русская правда» (XIII – XV вв.) Этот первый серьезный правовой источник не устанавливал ответственность за подкуп должностного лица в корыстных целях, но определял содержание вирнику (исполнителю решений княжеского суда). Суть этого содержания была выражена в форме натурального продукта, имеющегося у населения – сыр, хлеб, солод, пшено и т. п. Такая система должна была обеспечить выполнение задачи по объединению и укреплению централизованного государства, однако, напротив, случилось появление небольших территорий, в которых властвовали кормленщики, заинтересованные лишь в собственной обеспеченности.

Таким образом, мер по противодействию коррупции в описанном периоде попросту не существовало по той причине, что самого понятия о таком виде преступления не было. Наоборот, была образована такая система организации местной власти, при которой население, чаще всего та его часть, которая не

являлась правящей элитой, была вынуждена обеспечивать наместника – местного чиновника, за счет собственных средств.

Без изменений подобная система устройства общественных отношений организации местного самоуправления существовала достаточно долго. Можно сказать, что описанная система являлась основой финансирования правительственного аппарата вплоть до образования централизованного русского государства и завершения объединения русских земель.

Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. Такой вывод можно сделать, исследовав летописи того времени. Историки отмечают, что само понятие мздоимство упоминается именно тогда, а такой, выражаясь современным языком, состав преступления как коррупция появляется именно при Иване III.

Его внук Иван Грозный в 1561 году ввел Судную грамоту, которая устанавливала санкции в виде смертной казни за получение взятки судебными чиновниками местного земского управления. Она гласила: «А учнут излюбленные судьи судити не прямо, по посулам, а доведут на них то, и излюбленных судей в том казнити смертною казнью, а животы их велети имати да отдавати тем людям, кто на них донесет»¹. Однако, нам известно, что Иван Грозный выстроил авторитарное государство, опирающееся на деспотию власти, очевидно, что в условиях такого политического режима эффективная борьба с коррупцией невозможна, по той причине, что власть царя обеспечивалась, в том числе и «чиновничеством», т. е. главными потенциальными субъектами коррупции. Полномасштабная борьба с коррупцией обозначала бы борьбу с теми «должностными лицами», которые обеспечивали власть царя.

Далее было смутное время, которое характеризовалось сменой политических режимов и ориентиров. Прежнее законодательство не только не развивалось, но и наоборот, зачастую было упразднено. Временные правители,

¹ Соловьев, С.М. Сочинения: В 18 кн./С. М. Соловьев — М.: Голос, 1993. – 986 с.

чаще обманом, на короткое время захватившие царский трон, не спешили наводить порядок в исследуемой сфере.

Ко времени правления Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной направленности. Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился победой москвичей: хотя часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей, надо сказать, что царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» – глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.¹

Таким образом, решение насущных государственных проблем посредством ужесточения наказаний не привело к искоренению коррупции, а только вызвало новую волну возмущений как среди привилегированных слоев населения, так и в среде обычного народа. Бунты, погромы и народные недовольства коррупционной составляющей власти породили только ужесточение режима и поверхностные решения, на глубинном уровне проблема решена не была.

1.2 Основные направления в борьбе с коррупцией в период правления династии Романовых

Уголовная форма ответственности за получение взятки, а также другие корыстные преступления нашли свое отражение только в принятом в 1649 г. Соборном уложении. Так, ст. 5 и ст. 7 Соборного уложения предусматривали уголовную ответственность за принятие вознаграждения лицами, работающими в суде, а ст. 6 устанавливала ряд субъектов подлежащих ответственности за совершение подобного преступления. В частности, субъектами преступления стали должностные лица, чьи служебные обязанности были схожи с обязанностями судебных чиновников. Соборное уложение предполагало: «Да и в

¹ Чистякова, А.И. Российское законодательство X-XX веков / А. И. Чистякова.- М.: Юридическая литература, 1985 – 348 с.

городах воеводам и диаком и всяким приказным людям за такие неправды чинити тот же указ»¹

Таким образом, Соборное уложение 1649 г. можно назвать первым нормативно-правовым актом, определяющим коррупцию как уголовно-наказуемое деяние, за которое предполагается наказание. Однако, важно отметить, что указанные положения Соборного уложения были малоэффективны, в виду того, что механизм привлечения коррупционеров к ответственности практически отсутствовал, однако, сам по себе факт принятия подобных норм, носил, на наш взгляд, немаловажный характер.

Говоря вообще, отстранившись от исследования конкретных нормативно-правовых актов, следует сказать, что уже в XVII–XVIII вв., бюрократия придала взяточничеству столь мощный импульс, что к тому времени утвердилось фундаментальное правило: чем сильнее и влиятельнее бюрократия, тем изощреннее и распространеннее взяточничество.

Появившиеся в XVII в. московские приказы легко приспособились к мздоимству и вымогательству, чем к управлению страной. Брели все, начиная от приказного судьи до последнего подьячего и по возможности – со всех. Приказных пробовали «стращать» наказанием Божьим, напоминали о «часе смертном» и приводили к клятве с требованием «не корыстоваться».

Однако, результат был обратным, так дьяки и подьячие довели до совершенства приказную волокиту, которая позволяла избежать ответственность за получение взятки.

Следует отметить, что государственная приказная волокита превратилась в «московскую волокиту», что выражалось в активной деятельности московского чиновничества по препятствию организации и формированию ясного и формально определенного законодательства. Подобные обстоятельства породили определенную форму организации государственной власти, которую можно выразить формулой: чем запутаннее, тем лучше. В результате этого уже стало

¹ Швед, А. К. Из истории российской коррупции/ А. К. Швед // Деловой мир. - 1992. № 168, С. 121.

маловажно, как путать: ссылками на новые указы, регламенты или мемории, как в XVII–XIX вв., или на инструкции, разъяснения, указы и постановления. Приказная система разлагала всех, кто с ней соприкасался. Кроме того, в обществе создавался стереотип, согласно которому лицо не участвующее в коррупционных схемах, мог быть осмеян и исключен из круга доверия. «Азбука» вымогательства породила массу поговорок: «У приказного правды за рубль не купишь», «Всяк подьячий любит калач горячий», «Земля любит правду, а наш воевода принос»¹ и т.п.

Мздоимство развивалось, выражаясь в новых формах. Однако, так или иначе, государственные органы пытались противостоять развивающемуся процессу коррумпированности. В частности, в конце XVII в. стало ясно, что материальной основой коррупции является низкая заработная плата чиновников, научившихся добирать недостающие доходы любыми способами. В связи с этим, московские чиновники вынудили государственную власть учредить назначение высокого и постоянного денежного жалованья. Данная мера должна была стать эффективным средством противодействия коррупции.

Таким образом, борьба с коррупцией становилась официальной частью внутренней политики государства, однако, формального закрепления достигнутых идей так и не случилось.

Важно отметить, что во время царствования Петра I одновременно расцветали и коррупция, и жестокая борьба с коррупционерами. Царь различными средствами и методами пытался навести порядок в делах государственной службы России, одновременно воздействуя на мздоимцев, лихоимцев и вымогателей. Однако принимаемые меры не дали положительного эффекта. В целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе Петр I ввел не применяемы ранее порядок прохождения государственной службы для воевод. Теперь они не могли занимать эту должность более двух лет. Однако, срок их пребывания на службе мог быть

¹ Робинович, Н.О. О наказуемости взяточничества и лихоимательства / Н.О. Робинович // Право - 1916. - №10. С.619.

продлен. Для этого было необходимо получить письменно ходатайство жителей города.

Исследуя антикоррупционную политику Петра I, можно сделать вывод о том, что некоторые свои идеи он заимствовал у своих предшественников. Ранее мы говорили о проекте назначения постоянного и высокого денежного жалованья как эффективного средства противодействия вымогательству, который так и не воплотился в жизнь. Петр I развил эту идею, воплотив ее в «Табель о рангах». Для Петра Алексеевича не было в России дела страшнее, чем разрушение его детища – «регулярного государства» изнутри, преступая «правильные законы». Введение Табели о рангах с твердо установленными окладами должно было, по замыслу ее создателей, пресечь мздоимство, но желаемого эффекта не дало. Не помогло и принятие специальных законов: «О воспрещении взяток и посулов», «О наказании за взятки и лихоимство», «О наказании хищников за взятки лишением имения и живота»

Кроме того, учитывая распространенность взяточничества как наиболее опасной формы корыстного злоупотребления по службе, указом от 23 августа 1713 г. Петр I ввел, наряду с получением взятки, уголовную ответственность за дачу взятки. Данный указ гласил: «Для предотвращения впред подобных явлений велю как взявших деньги, так и давших положить на плаху, и от плахи подняв, бить кнутом без пощады и сослать на каторги в Азов с женами и детьми и объявить во все города, села и волости: кто сделает это впред, тому быть в смертной казни без пощады»¹.

24 декабря 1714 г. Петром I был издан новый указ, ужесточивший наказание за совершение корыстных злоупотреблений по службе должностными лицами органов государственной власти и управления. В результате принятого указа в государстве появилась уголовная ответственность за пособничество в совершении корыстного злоупотребления по службе, а также и ответственность за недонесение о совершении подобных преступлений.

¹ Соловьев, С.М. Сочинения: В 18 кн./С. М. Соловьев — М.: Голос, 1993. – 986 с.

В частности, Указ закреплял следующее: «Понеже многие лихоимства умножились, между которыми и подряды вымышлены и прочие тому подобные дела, которые наружу вышли, о чем многие, якобы оправдывая себя, говоря, что сие незаконно было, не рассуждая того, что все то, что вред и убыток государству приключить может, суть преступления. И дабы вплоть плутам невозможно было никакой отговорки сыскать: того ради запрещается всем чинам, которые у дел поставлены, дабы не дерзали никаких посулов, и с народа собираемых денег брать торгами, подрядами и прочими вымыслами. А кто дерзнет сие учинить, тот весьма жестоко на теле наказан, всего имения лишен, шелмован и из числа добрых людей извержен и смертью казнен будет, то же следовать будет и тем, которые ему служили в том, и через него делали и кто ведали, а не известили, хотя подвластные или собственные его люди, не выкручиваясь тем, что страха ради сильных лиц или что его служитель, а дабы неведением никто не отговаривался велеть всем у дел будучим к сему указу приложить руки.¹

Из анализа данного текста можно сделать вывод о том, что к уголовной ответственности за совершение взяточничества могли быть привлечены все лица, находившиеся на государственной службе, т.е. существенно расширялся круг субъектов, подлежащих уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений. В этом указе данная категория преступлений рассматривалась как направленная против интересов государства.

Однако усиление уголовной ответственности за взяточничество и недонесение о взяточничестве, как и изменение самого порядка прохождения отдельных видов государственной службы, реформирование института фискалов при Государственном вовсе не дали существенных изменений в деятельности государственных органов. Взяточничество по-прежнему процветало.

Введенный в 1713 году нормативный акт, согласно которому лицу, который заявил на взяточника, доставалось все движимое и недвижимое имущество этого лица, а в случае если это делал достойный гражданин, то ему передавался и чин

¹ Соловьев, С.М. Сочинения: В 18 кн./С. М. Соловьев — М.: Голос, 1993. — 986 с.

лица, злоупотребляющего по должности. На наш взгляд, лучшую характеристику периоду правления Петра I, относительно взяточничества, дал В.О. Ключевский, он писал: «при Петре I казнокрадство и взяточничество достигли таких размеров не бывалых прежде – разве только после».

Все же, в результате проведенной Петром I реформы законодательства, направленного на борьбу с коррупцией в государственном аппарате, изменилось содержание понятий лихоимства и мздоимства. Под лихоимством стали понимать принятие должностным лицом органа государственной власти и управления взятки за совершение действия или бездействия по службе, если при этом происходило нарушение этим лицом служебных обязанностей. Если же должностное лицо органа государственной власти и управления за получение не предусмотренного законом вознаграждения совершало деяние в пределах круга своих полномочий по службе, то такое преступление называлось мздоимством.

Кроме того, как указывает К. Анциферов, именно в период правления Петра корыстные хищения государственного имущества должностными лицами стали расцениваться как формы корыстного злоупотребления по службе.

После смерти Петра Алексеевича в отношении низшего, наиболее многочисленного слоя чиновников произошло возвращение к прежним принципам: «Канцелярским служителям жалованья давать не надлежит, а позволять давать акциденции от дел против прежнего». Красивое латинской слово с благопристойным переводом «непредусмотренные доходы», перетолкованное на привычный в России манер, превратилось в известную всем узаконенную взятку¹.

Стабильное и высокое денежное жалованье, на постоянной основе закреплялось за служащими и чиновниками уже при Екатерине II. При этом прочие доходы расценивались как взятка, а уличенные во мздоимстве лица несли строгое наказание. Назначение выплаты за службу на постоянной основе предполагало существенный шаг на пути развития правопорядка,

¹ Кончаловский, А. С. Коррупция по-русски / А. Кончаловский // Аргументы недели - 2006 – 3 января. - С. 12.

предполагающего искоренение коррупции, однако взяточничество не исчезло. Видимо, все причина состояла в том, что с ним боролись те самые чиновники, которые и сами были подвержены взяточничеству. Стоит отметить, что именно к этому времени относится период формирования одного из важнейших принципов бюрократического управления – круговая порука.

Поистине расцветом взяточничества в российском государстве стал XVIII в. Практика «давать» и «брать» взятки стала неотъемлемой составляющей менталитета большинства. Реформенный период первой четверти XVIII в. открывал огромные возможности для возвращения мздоимства.

В итоге в XVIII в. невиданный размах взяточничества уступал только казнокрадству. «Ненасытная алчба корысти дошла до того, что некоторые места, утверждаемые для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие – предводительством судей», – писали научные деятели елизаветинских времен. С еще более сокрушительными обвинениями выступали законодатели времен Екатерины Великой: «Лихоимственные дела почитать разрушающими государственное положение»¹

Необходимо отметить, говоря о периоде правления Екатерины II, что санкции за взяточничество были снижены, однако, показатели коррупционной пораженности остались неизменными. Екатерина II в большей степени уделяла внимание не ужесточению санкций за совершение корыстных злоупотреблений по службе, а обеспечению принципа неотвратимости наказания за их совершение.

Вообще, на протяжении всего царствования династии Романовых коррупция оставалась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Ужесточение и широкое применение карательных мер не привели к сокращению количества данного вида преступлений. Поэтому в Российской Империи стали изыскивать новые способы борьбы с лихоимством.

В 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных, которым было изменено и существенно дополнено

¹ Анциферов, К. И. Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) / К. И. Анциферов // Журнал гражданского и уголовного права – 2010. - № 12 - С. 1–54.

законодательство об ответственности за взяточничество и другие формы проявления коррупции, введены новые нормы. В главе шестой пятого раздела уложения была установлена уголовная ответственность за корыстные злоупотребления по службе. Эта глава называлась «О мздоимстве и лихоимстве» и состояла из тринадцати статей.

Статья 401 уложения предполагала уголовную ответственность за мздоимство, устанавливая наказание за совершение которого предполагалось денежное взыскание, превышающее сумму полученной взятки вдвое. Данная норма предполагала следующие формы получения взятки: взятка-благодарность и взятка-подкуп. Так, за подкуп должностное лицо органов государственной власти и управления, кроме денежного взыскания, подвергалось еще и освобождению от должности, а в случае деятельного раскаяния должностного лица в совершенном преступлении оно по решению суда могло быть подвергнуто более мягкому наказанию.

В качестве форм и способов дачи и получения взятки в ст. 405 уложения указывалось:

1. Получение и дача взятки через посредников, в том числе и родственников.
2. Передача и получение заранее обещанного вознаграждения должностному лицу за совершение действия или бездействия по службе.
3. Передача и получение заранее неоговоренного вознаграждения должностным лицом за действие или бездействие по службе.
4. Передача вознаграждения в виде проигрыша, мены, продажи или другой какой-либо мнимо-законной сделки.

В специальных статьях (ст. 406 и ст. 407) Уложения содержалось:

- а) получение взятки путем угрозы или под страхом притеснения;
- б) всякое требование должностным лицом подарков или не предусмотренной законом платы, или ссуды, или каких-либо услуг, прибылей или иных выгод;

в) всякие не установленные законом или в излишнем против определенного количества поборы деньгами, вещами или чем-либо иным;

г) всякие незаконные наряды обывателей на свою или чью-либо работу;

д) вымогательство, сопряженное с истязанием или иным явным насилием над личностью.

Вымогательство взятки предполагало достаточно жесткий вид ответственности, а именно: лишение всех прав, ссылка в районы Сибири и отдача в арестантские роты на срок от четырех до шести лет.

Кроме традиционных составов преступлений в главу «О мздоимстве и лихоимстве» уложения были введены новые, ранее не известные:

– противозаконный сбор денег или чего-нибудь иного на подарки и угощения чиновников и других лиц, то есть вышестоящего руководства со стороны должностных лиц волостного и сельского управлений, а также писарей и их помощников (ст. 408);

– содействие мздоимству и лихоимству, соучастие в вымогательстве взятки (ст. 409);

– дача взятки крестьянином должностному лицу от имени общины (ст. 411). Ответственность за дачу не предусмотренного законом вознаграждения должностному лицу органов государственной власти и управления предусматривалась в трех статьях уложения (ст. 411, ст. 412, и ст. 413)¹.

В 1866 г. Российский Император «Постановлением о лихоимателях» отменил ст. 411 и ст. 412 уложения, предусматривавшие уголовную ответственность за дачу взятки без отягчающих обстоятельств.

В ноябре 1862 г. императором Александром II издается Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы», который содержал следующие вопросы, подлежащие исследованию:

¹ Чистякова, А.И. Российское законодательство X-XX веков / А. И. Чистякова.- М.: Юридическая литература, 1985 – 348 с.

1. В чем заключаются причины, по силе коих пагубное лихоимство или взятки в Империи не только существуют, но даже распространяются между теми самыми, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали?

2. Достаточны ли существующие доселе законы о лихоимстве ... и не служат ли даже покровом лихоимцам, когда как приниматель и дающий равному подвергаются наказанию?

3. Какие вообще к истреблению язвы сей должно принять меры, дабы не могла она вредить ни правосудию, ни Государственному устройству, ниже скорому течению в отправлении дела?»

Учрежденный Сенатом специальный комитет по изучению этого явления обратил внимание на три основные причины его распространенности: несовершенство законов, низкую материальную и финансовую обеспеченность государственных служащих и несоразмерность преступлений и наказания. «В Российском законодательстве не находится почти никаких оттенков между преступлением, совершенным из жадности и корысти и вынужденным крайностью и нищетою. Тот, кто обогащает себя истощением Государства, кто приводит в отчаяние тяжущихся, вынуждая от них последние крохи, и бедный канцелярский служитель, взявший с просителя малое в чем-либо угождение несколько рублей, подвергаются равной участи».

Изложив подобным образом основные причины существования и распространенности коррупции, комитет выяснял мнение сенаторов по данному вопросу: «Комитет не может не согласиться и с теми из некоторых причин, кои связаны во мнениях о сем же предмете господ сенаторов, поданных в общем собрании Правительствующего Сената. Причины сии суть следующие:

1. Зависимость, в которой находится судебная власть.
2. Зависимость вообще, всякого рода мест и властей от верховных начальств, т.е. зависимость нижестоящих чиновников перед вышестоящими.
3. Наполнение мест людьми неспособными. В нынешнем положении почти все должности замещаются людьми из низшего сословия, большею частью

неполучившими образования и неимеющими понятия ни о чести, ни об обязанностях знаний ими носимых, служащими единственно для существования.

4. Усилия к хранению так называемой Канцелярской тайны, т.е. закрытость органов власти от сторонних глаз, отсутствие гласности при принятии решений¹.

Начало и весь последующий XIX в. отличался наличием изменений в исследуемой области. Так в империи появилась очередная генерация бюрократов – безликих и начальственнопослушных. Николаю I нужны были чиновники не столько умные, сколько верноподданные. Однако положение дел оставалось неизменным – коррупция процветала, но не была так заметна как ранее.

При Александре I и Николае I взятки получали губернаторы, председатели гражданских и уголовных палат, брали в министерствах и губернских присутствиях, наконец, в самом Сенате, который должен был бороться с коррупцией.

Размах лихоимства побудил Николая I разработать систему отбора губернаторов, не стремящихся получать взятки. Таковых оказалось двое: киевский губернатор Фундуклей и Радищев, сын известного политика, бывший губернатором в Ровно. Однако, этих двоих было недостаточно, чтобы обеспечить государственной властью всю империю.

Полагаем, что сами по себе принципы, положенные в основу формирования аппарата управления, в итоге обусловили становление военно-бюрократической системы, представленной огромным количеством не честных, желающих преумножить свое благосостояние людей. «Оставляю свою команду не в порядке», – такими словами прощался умирающий Николай I со своим сыном Александром II.

Эпоха реформ лишь породила новые возможности для вымогательства, обрядив его в «цивилизованные одежды». На наш взгляд, это понимание данного факта крайне необходимо для развития современной антикоррупционной

¹ Волженкин, Б.В. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX–начала XX в. / Б. В Волженкин.//Правоведение - 1991. № 2. С. 64.

политики, ведь выходит, что реформирование не всегда приводит к усилению правопорядка в государстве.

Говоря о периоде правления Александра II, помимо всего прочего следует отметить, что набирающее значимость предпринимательство не имело возможности ни шагу сделать без разрешения чиновничества, ставшего мощным тормозом на пути прогресса, рыночных отношений. Огромные средства, способные поднять экономику, если бы были инвестированы в производство, оседали в карманах чиновников¹. Всенародная привычка к взяточничеству привела слиянию подкупа и вымогательства. В этой связи, уже Александр III был вынужден принять специальное решение, запрещающее совмещение государственных должностей с должностями в акционерных обществах и банках. Однако, даже это привело к появлению нового способа для процветания коррупции: в акционерные общества вписывали жен, детей и других членов семьи, что еще раз подтвердило непоколебимую силу коррупции.

В 1903 г. было разработано «Уголовное уложение» Российской Империи, куда автоматически были перенесены все нормы о должностных преступлениях из предшествующего «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г. Несмотря на то, что большая часть норм «Уголовного уложения» 1903 г. носила бланкетный характер, вызывая определенные трудности и неудобства при установлении нарушенных пунктов тех или иных правил, того или иного постановления или устава, тем не менее, оно во многом было прогрессивнее предшествующего нормативного акта. Значительно упростилась система построения нового уголовного законодательства, сократилось количество статей, было сформулировано определение должностного лица.

Неспособность аппарата управлять страной поста вила ее на грань взрыва и стала одним из факторов, спровоцировавших революцию 1917 г. Вообще, значительные изменения в государстве, зачастую, происходят в те времена, когда коррупция достигает своего наибольшего распространения.

¹ Набоков, В.Д. К вопросу о будущей ориентации русской науки уголовного права/ В. Д. Набоков// Право. - 1915. - № 44. - С. 273.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что политический и общественный застой, предвещающий реформы увеличивает возможность для разрастания коррупции, а последующие реформы, почти всегда не способны остановить уже укоренившуюся, пустившую корни коррупцию. В этой связи, возможна только смена формы организации власти, причем кардинальная, в противном случае коррупционные схемы, с которыми безуспешно борется государство только сменяют друг друга, набирают силу и укореняются за счет приспособления к новым обстоятельствам.

1.3 Противодействие коррупции в советский и постсоветский периоды

В 1910 г. один из исследователей природы российской взятки П. Берлин писал: «Лишь увеличивая и уменьшая свои размеры, тянется колоссальное взяточничество, и взяткою широко пользуются, как отмычкой казенных средств, крышки которых гостеприимно раскрываются перед людьми, сумевшими в соответствующий момент дать соответствующую взятку соответствующему человеку»¹

События, развивающиеся в первые годы нового тысячелетия, подтвердили абсолютную непобедимость российской бюрократии. В.И. Ленин видел самую главную опасность для государства именно в закоренелой бюрократии, способной уничтожить любые начинания в сфере экономических преобразований.

Главным средством борьбы против коррупции и несокрушимого чиновничьего аппарата вождь революции полагал демократизацию общества, налаживание самоуправления. Именно эту роль он отводил всеобщему кооперированию населения, которое должно было стать «важнейшим фактором в

¹ Кабанов, П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические криминологические и уголовно-правовые аспекты/ П. А. Кабанов – Нижнекамск.: ИПЦ «Гузель», 1995. - 172 с.

борьбе против бюрократизма... борьбе, которую мы и в программе нашей объявили важнейшей задачей»¹

Стремительному разрастанию бюрократического аппарата в годы военного коммунизма способствовало свертывание товарно-денежных отношений с переносом «центра тяжести» из сферы производства в сферу распределения и перераспределения. С помощью быстро растущего бюрократического аппарата распределительная функция обособилась и превратилась в объект притяжения для чиновников всех уровней, поскольку с него открывались грандиозные перспективы обогащения. Распределительно-бюрократический аппарат возрос с 1 млн чел. в 1917 г. до 4 млн в 1928 г. Не удалось предотвратить «нашествия того истинно русского человека, великорусского шовиниста, в сущности, – подлеца и насильника, каким является типично русский бюрократ»²

Масштабы этого нашествия пугали В.И. Ленина. «Нет сомнений, – писал он, – что ничтожный процент советских и советизированных рабочих будет тонуть в этом море шовинистической великорусской швали, как муха в молоке» Уже тогда стало очевидно, что к власти рвутся бюрократы – не царские и не буржуазные, а новые коммунистические.

«Самый худший у нас внутренний враг – бюрократ, – писал В.И. Ленин в 1922 г., – коммунист, который сидит на ответственном (а затем и на неответственном) советском посту и который пользуется всеобщим уважением как человек добросовестный». В период перехода к нэпу сфера, контролируемая бюрократией, сузилась, что стало причиной острого неприятия ею идей НЭПа и самих процессов демократизации общества. «Без аппарата мы бы давно погибли. Без систематической и упорной борьбы за улучшение аппарата мы погибнем до создания базы социализма», – предостерегал В.И. Ленин³.

¹ Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин - 5-е изд. - М.: Издательство политической литературы, 1967. – 512 с.

² Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин - 5-е изд. - М.: Издательство политической литературы, 1967. – 512 с.

³ Там же.

К сожалению, это его пророчество сбылось: появилось государство номенклатурного социализма – особого вида административно-командной экономики, хозяйственный механизм которой призван был обеспечить условия воспроизводства номенклатурного слоя, поддержания его жизнеспособности под лозунгом «повышения благосостояния людей».

Период Новой экономической политики, был крайне сложным экономико-политическим явлением, унаследовавшим от времен военного коммунизма не только «вредную косность» аппарата управления, и непрерывно разрастающуюся бюрократию, но и нелегкую ношу идеологического и социально-психологического наследия, избавиться от которого оказалось невозможно. Очередной раз неповоротливая бюрократическая машина стукнулась с чуждыми ей рыночными правоотношениями, что привело к конфликту интересов разных слоев общества, что очередной раз породило новый рассвет коррупции.

В следствие этого, очередной экономической курс, предполагающий развитие отечественной экономики был свернут, а все его достижения сошли на нет.

В период, когда у руля страны стоял И. В. Сталин, был создан новый социальный слой – номенклатура, занимающая особое положение в обществе, обладающая собственными, в том числе экономическими, интересами, расходящимися с интересами общества.

Предполагалось, что государственный аппарат должен исполнять волю народа, однако, он вел собственную, далекую от народной жизнь.

Достаточно скоро произошла, практически полная, узурпация власти, вследствие чего все сферы человеческой жизни тали подконтрольны правительству. Однако, при этом коррупционная составляющая общественно-политического строя отошла, как бы, на второй план, во всяком случае, коррупция перестала быть одной из главных черт государственного устройства.

После смерти И. В. Сталина существенных изменений в коррупционной составляющей общества не произошло. «Оттепель» не увеличила коррупцию, но

и не уничтожила наличие привилегированного класса, позволяющего себе практически все. Страна восстанавливалась после разрушительной войны и борьба с коррупцией не являлась первостепенной задачей правительства.

Во времена правления Л.И. Брежнева номенклатура стала всепроникающей, захватила все ступени власти не только в экономической, но и в общественно-политической жизни и окончательно вышла из-под какого-либо контроля. Как следствие – ее посредническая роль повсеместно оплачивалась и не сопряжена была со страхом наказания.

Данный период часто называют периодом «стагнации», в это время, коррупция становится связующим элементом и приобретает конкретные параметры, позволяющие сформировать определенные вертикальные связи. Именно в этот период отечественной истории наблюдается активное сращивание советской номенклатуры с преступным миром, что придает власти черты классической мафии. Коррупция стала нормой, платой за должность, а право подписи на том или ином уровне гарантировало его обладателю достаток и благополучие.

Таким образом, советская номенклатура стала своеобразным инкубатором мафиозных структур, которые окрепли, легализовались в постперестроечный период, после распада СССР.

Подводя итог советскому периоду нашей истории, стоит сказать, что история борьбы советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Однако, эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами.

Стоит отметить, что советская власть не признавала коррупцию и само это слово. Было позволено ввести данное понятие в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взятничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Очевидно, что отрицая сам термин, отрицали и сущность данного явления. Кроме того, советское «правосознание» всегда удивительно просто и необъективно объясняло причины

коррупционных явлений. Так, например, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество — это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат — это аппарат нового типа». В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь в области воспитания трудящихся.

В качестве причин коррупции указывались: серьезные упущения в кадровой работе; бюрократизм и волокита при рассмотрении законных просьб граждан; плохая работа с жалобами и письмами граждан; грубые нарушения государственной, плановой и финансовой дисциплины и т. д.

Говоря о постсоветском периоде отечественной истории, следует отметить, что сформировавшиеся в советские время отношения стали базисом для произрастания новых форм коррупционного проявления. Особенно это проявилось в процессе приватизации.

Исследуя постсоветский период истории, можно сделать вывод о главном неуспехе российских реформ. В выигрыше оказался тот, кто, найдя подходы к власти имущим, получил свободный доступ к важнейшим хозяйственным объектам. Так, предпринимательская энергия устремилась не на создание нового, не на наращивание экономической активности, а на перманентный передел собственности. Вполне естественно, все активные люди вынуждены вписываться в эти неформальные правила.

Доминирование неформальных институтов — отличительная особенность современной России. По степени коррумпированности страна занимает четвертое место в мире после Индонезии, Нигерии и Камеруна. По мнению экспертов МВФ, схемы которого использовались для реализации постперестроечных преобразований, высокая степень коррумпированности обусловлена

«коррупцированной формой капитализма, которая привела к переливу ресурсов от эффективно функционирующих предприятий и фирм к сомнительным образованиям с хорошими связями»

Следует отметить, что сама суть, природа взятки стала меняться. В конце века имела место разница в уровнях доходов в рыночных секторах экономики и бюджетной сфере. Работники государственного аппарата, сидевшие на «маленьких» зарплатах, продавали полномочия тем, кто имел деньги. Теперь все иначе: государство разбогатело (причем быстрее, чем конкурентные секторы) и должно было бы организовать нормальную работу учреждений. Вместо этого создана очередная «вертикаль власти».

Государство вернуло себе статус распорядителя прав и полномочий, а капитализм из «дикого» трансформировался в бюрократический. То есть такой, в котором возможность зарабатывать на рынке зависит от чиновников.

Бюрократическое государство организовало огромный рынок полномочий и прав, которые можно выкупать у его представителей, а потом использовать для извлечения дохода. Те, кто не имеют такой возможности, живут в другом мире, где ничего добиться нельзя, а деньги достаются с большим трудом.

Раньше бизнесмены и граждане подкупали отдельных чиновников – теперь сама бюрократия выступает организатором рынка прав и полномочий. Чиновника давно не интересует отдельная взятка, ему выгодно систематическое превращение полномочий в капитал.

По данным опроса 1500 представителей бизнеса сотрудники Института социологии РАН составили «цифровой портрет» современного российского бюрократа: равнодушие к людям (68 %), продажность (58 %), безразличие к интересам страны (41 %), некомпетентность и безответственность (42 %). В 2005 г. рынок коррупции составлял 200 млрд руб., в 2007 г. – уже 300 млрд руб.

Работает принцип «круговой поруки», поэтому ни одно, даже самое громкое дело о коррупции, не доведено до конца. О ее масштабах позволяет судить огромное количество компромата, выплескивающегося в предвыборных

компаниях не только в России, но и за рубежом. Но именно появление внешнего фактора, оценивающего уровень коррупции в России как причину изменения политического строя, способно обеспечить реальные результаты в борьбе с коррупцией.

С 2002 г. бюрократический аппарат в России ежегодно прирастает на 100 тыс. чел., и сегодня на каждые 100 жителей страны приходится по чиновнику. За годы «строительства капитализма» численность бюрократов выросла в 2 раза и составляет 1,5 млн чел. «Дебюрократизация», провозглашенная в качестве одной из главнейших задач демократизации общества, не состоялась. Опять выстраиваются вертикали (и горизонталы) власти под предлогом наведения общественного порядка.

Бюрократизация власти с каждым годом уменьшает шансы России выйти на уровень европейских государств. В 2005 г. в мировом рейтинге конкурентоспособности Россия занимала 126-е место; в 2006 г. 121-е; в 2007 г. 143-е; в 2008 г. – 147-е место.¹

Разрастающийся бюрократический аппарат, не встречая сопротивления, меняет стратегию, переключаясь с бытовой коррупции, предполагающей взаимодействие должностных лиц и граждан, решающих по - вседневные проблемы, на деловую, когда жертвами по - боров становятся предприниматели. Резко увеличились размеры деловых взяток: с 10 тыс. дол. в 2001 г. до 135 тыс. в 2005 г. Если «стагнирующий» рынок бытовой коррупции дает «всего» 3 млрд дол. в год, то оборот «бизнес – коррупция» составляет 300 млрд дол. (по данным фонда «Индем»), что превышает доходы федерального бюджета в 2,7 раза. Доля взяток по отношению к ВВП увеличились с 15 до 54 %.²

Коррупция в России стала сильнейшей угрозой национальной безопасности. Осознавая это, Президент РФ Д. Медведев 19 мая 2008 г. подписал

¹ Черняк, И. В. Коррупционеры (по данным Национального анти-коррупционного комитета, Росстата, следственного комитета при Прокуратуре РФ) / И. В. Черняк // Аргументы и факты – 2008 – 12 ноября - С. 6-7.

² Тульский, М. А. Медведев объявляет войну взяткам / М. А. Тульский // Аргументы недели. - 2008. - № 33. – С. 14.

специальный указ «О мерах по противодействию коррупции», а 30 сентября в Госдуму в очередной раз внесен пакет законопроектов о противодействии коррупции. Это – четвертая попытка узаконить систему противодействия распространению коррупции в стране.¹

Однако, по мнению председателя Национального антикоррупционного комитета К. Кабанова и зам. председателя Комитета Госдумы по безопасности Г. Гудкова, многие меры, предложенные в законе, будут атакованы разномастными лоббистами, и его принятие, как и ранее, отодвинется на неопределенный срок. Именно поэтому главными средствами борьбы с коррупцией по-прежнему являются деbüroкратизация и усиление самоуправления, создание необходимых условий для воспроизводства конкурентной среды и реализации предпринимательских способностей, что в совокупности и составляет имманентный смысл рыночных отношений.

Таким образом, подводя итог данному пункту, стоит отметить, что нынешнее состояние коррупции в Российской Федерации во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находившихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции.

Из числа наиболее важных факторов, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить:

- 1) стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленной правовой базой и правовой культурой;
- 2) отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций;
- 3) распад не только партийной системы контроля, но и всей системы контролирующих органов;
- 4) значительное ослабление контроля государства за соблюдением принимаемых нормативных актов.

¹ Там же.

Подводя общий итог исследованию в данной части следует отметить, что развитие коррупции как социально-политического явления в нашем государстве не является равномерным, подобный вывод можно сделать и об интенсивности борьбы с ней. Безусловно, коррупция явление, имеющее продолжительную историческую биографию, соразмерное только истории государств, а потому, в своем технологическом отношении развитое и сложное.

В период развития российского государства коррупция имела, практически, легитимный характер. Такое положение вещей сохранялось очень долго, вплоть до начала правления династии Романовых. В этот период, довольно длинный, многообразный и сложный, появились новые, эффективные борьбы с коррупцией: были приняты нормативно-правовые акты, устанавливающие уголовную ответственность за получение взятки, были созданы методы и принципы противодействия этому явлению. Характерно, что в этот период коррупция хоть и потеряла свой легитимный статус, однако, существовала на самых разных уровнях, мела устойчивый характер.

Советский период характеризуется развитостью законодательства, регулирующего предмет исследования, однако, даже сложная советская система не вызвала полного искоренения коррупции. Однако, масштабы влияния коррупции на нормальное функционирование государства значительно сократились.

Период перестройки, как любой переходный период характеризуется ослаблением в борьбе с коррупцией, однако, постперестроичный период, как раз предполагает усиление мер по борьбе с ней.

С. С., Алексеев писал: «Правовые средства выражают силу права не только потому, что речь идет о приведении в действие институтов государственной власти, о предоставлении простора для собственного свободного поведения и т. д., но и потому еще, что каждое из правовых средств в том или ином виде, прямо или в виде «отпечатка», несет в себе дух права, глубокие правовые начала,

способные противостоять произволу власти, своеволию, анархическому беспределу»¹.

Сегодня разработана сложная, эффективная, вобравшая в себя лучшие способы борьбы, система по противодействию коррупции. Это выражается не только в ряде разработанных и принятых, основополагающих законов, но и в общем векторе развития борьбы с этим, несомненно, негативным явлением. Таким образом, уже разработанную систему необходимо постоянно улучшать, модернизировать под стать постоянным изменениям в исследуемой сфере.

¹ Алексеев С. С. Теория права/ С. С. Алексеев. – Изд. – 2-е, перераб. и доп. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 320 с.

Глава 2. Сущность коррупции. Урегулирование конфликта интересов как одна из мер борьбы с коррупцией в органах государственной и муниципальной власти

2.1 Понятие и сущность коррупции в современном государстве

Феномен возникновения коррупции не зависит от политического режима, однако, значительное внимание, уделяемое ей, объясняется угрозой, которую она представляет для функционирования демократических институтов. Коррупция приводит к уничтожению доверия к власти, деградации государственности, и как следствие, ставит под угрозу легитимность ее существования. Кроме того, она влияет на все стороны общественной жизни: политику, экономику, управление, социальную сферу, международные отношения, общественное сознание.

В последнее время проблема существования коррупции в системе органов государственной власти и, в частности, местного самоуправления, стала наиболее актуальной. Сегодня уже есть значительные достижения в направлении ее решения, в частности, принят ряд нормативно-правовых актов по предупреждению коррупции, она представляет неизменный объект исследований как российских, так и зарубежных ученых.

Внимание ученых к этому явлению неслучайно. Правительство Российской Федерации и Президент постоянно отмечают, что коррупция является негативным, угрожающим безопасности страны, дестабилизирующим явлением, которое расшатывает не только устои государственной и муниципальной власти, но уклад жизни народа Российской Федерации. Неоднократно в публицистической, художественной и, конечно, научной литературе, отмечалась аморальная и, покушающаяся на представления человека о нравственности, сторона коррупции.

Однако, несмотря на это, вопрос противодействия этому феномену остается нерешенным. Такой неутешительный вывод можно сделать проанализировав статистику, так называемых, «коррупционных составов» преступления.

В предыдущей части исследования мы установили, что коррупция своими корнями уходит своими корнями глубоко в историю человеческой цивилизации. Однако, закономерность возникновения данного явления, его сущность, объекты его негативного влияния, субъекты, свойства явления должным образом не исследованы.

Считаем, что анализ коррупции как актуального негативного социально-политического явления необходим и должен предшествовать исследованию мер борьбы с этим явлением, в частности институт урегулирования конфликта интересов.

Сам по себе конфликт интересов как правовая категория также подлежит тщательному исследованию, так как является довольно сложным понятием, мало изученным и освещенным в научных источниках.

Анализ сущностной составляющей коррупции следует начать с констатации того, что по своей сути государство – это сугубо чиновничья структура, т.е. такая структура, которая состоит из реальных людей, занимающихся управлением. В том случае, если государственная система не обладает никакими ресурсами, кроме административных, то в определенных условиях она будет стремиться обратить свой единственный – административный — ресурс (т.е. способность к силовому воздействию) в конкретные материальные блага. Эти блага, несомненно, могут быть и, часто так происходит, присвоены лично, тому или иному чиновнику. Такой механизм, описанный упрощенно, и есть механизм коррумпиования чиновничьего аппарата.

На наш взгляд, прежде всего, возникает необходимость определить, что понимается под термином «коррупция», так как в обществе, в научном мире и в практической сфере не существует однозначного понимания этого явления.

В статье 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, которая была подписана 12 декабря 2000 г. в Палермо, коррупция определяется как умышленные уголовно-наказуемые деяния, которые включают:

а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.¹

Стоит отметить, что в Римском праве *conruptio* следует понимать как портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать.. Это понятие произошло от сочетания латинских слов «*congrei*» - несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «*ruptio*» - ломать, повреждать, нарушать, отменять². В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.³

В Большом юридическом словаре можно встретить следующее понятие коррупции: «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании

¹ Федеральным законом от 26.04.2004 N 26-ФЗ «Конвенция против транснациональной организованной преступности». (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // Собрание законодательства РФ, - 04.10.2004, - N 40, - Ст. 3882.

² Матузов, Н.И. Теория государства и права/Учебник/Н.И. Матузов, А.В Мальков. – М: Изд-во Юристъ, 2004. – 409 с.

³ Грант, М. А. История древнего Рима / М. А. Грант - М:ТЕРРА-Книжный клуб, 2003. – 476 с.

представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц»¹

На наш взгляд, менее содержательное понятие коррупции приводится в документах ООН о международной борьбе с коррупцией, там данное явление понимается как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп²

Таким образом, в наиболее общем виде, можно определить, что коррупция – это общественно опасное явление, выраженное в умышленном злоупотреблении властью, с целью обретения тех или иных благ лично или для третьих лиц.

Мы, намеренно, говоря о категории власти, не уточняем ее вид. Так как злоупотребление властью в корыстных целях может быть реализовано на самых разнообразных уровнях, зачастую не наделенных государственной и, даже, муниципальной властью. Так, например, заместитель директора той или иной организации, может содействовать продвижению рядового сотрудника по карьерной лестнице за определенную плату. По своей сути – это тоже коррупция, отличающаяся исключительно масштабами своего разрушительного влияния.

Однако, в данном исследовании мы, все же, должны обратить пристальное внимание именно на коррупцию, предполагающую злоупотребление властью в государственном и муниципальном управлении.

Итак, можно выделить следующие признаки коррупции исходя из анализа норм отечественного права:

- коррупция связана с государственной властью и местным самоуправлением. Всегда оказывает влияние на характер, содержание власти и ее репутацию в обществе.

¹ Малько, А.В. Большой юридический словарь. / А. В. Малько - М.: Проспект, 2009. - 704с.

² Федеральным законом от 08.03.2006 N 40-ФЗ «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ - 26.06.2006. - N 26. - Ст. 2780

- зачастую коррупция, в своем выражении, выходит за пределы взяточничества;
- она включает в себя непотизм (непотизм - лат., замещение должностей предпочтительно родственниками в нарушение общего и справедливого порядка)¹ и многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для личного, группового или корпоративного использования;
- злоупотребление властью, коей является коррупция, может ставить своими целями не только личный интерес, но и корпоративную выгоду или политические цели.

Относительно последнего пункта стоит отметить, что коррупция выраженная не в материальном подкупе еще изощрённой и сложнее, как социально-правовое явление. В силу этой сложности, разрушающее воздействие такой коррупции значительно, серьезнее.

Однако, коррупция направленная на достижение корпоративных целей гораздо менее разрушительна в своей сути по отношению к обществу и государству, чем коррупция государственная. Несомненно, злоупотребление властью в собственных интересах или в интерес третьего лица носит разрушительный характер для благополучия общества.

Если перевести это в практическую область, то можно констатировать, что в основе коррупции лежит незаконная двусторонняя сделка в результате которой лицо, находящееся на государственной службе, нелегально «продает» физическим и юридическим лицам свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности, власти и связанных с ней возможностей, а «покупатель» получает возможность использовать государственную структуру в своих целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, общественного контроля и т.д.²

¹ Тихомирова, М. Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомирова – Изд. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. Тихомиров, 2014. – 972 с.

² Сырых, В.М История и методология юридической науки Учебник/В. М. Сырых. – М.: Норма, 2013. – 325 с.

Иными словами, когда государственный или муниципальный служащий организует систему выкачивания денег из своей должности, пользуясь при этом своим авторитетом, служебным положением или личными связями, то возникает коррупционная система организации власти на конкретной должности.

Следует четко разграничивать коррупцию и оппортунистическое экономическое поведение по отношению к своим обязанностям перед государством, так последнее свойственно не только государственным служащим, но и большинству населения или его значительным социальным группам. Второе выражено, в первую очередь, в форме ухода от уплаты налогов, вывода капиталов, различных финансовых махинаций, сокрытия доходов и проч.

Также, понятие коррупция имеет два значения: узкое и широкое. Так, коррупция в узком смысле – это такое явление, при котором должностные лица намеренно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям рассчитывая на получение выгоды.

Коррупция в широком смысле – это организация власти, избравшая своим основным принципом взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство.

Следует отметить, что взяточничество отличается от коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Взятничество порождается неопределенностью обязанностей чиновника, дефицитом административных и финансовых возможностей государства.

Чиновничье предпринимательство организовано так, что формально здесь нет подкупающей стороны. Заказчик служебного нарушения здесь - это сам исполнитель, извлекающий доход из монополии на принятие или согласование определенного решения.

Говоря вообще, существует огромное множество разновидностей форм злоупотребления служебным полномочиями. Приняв условный критерий, можно говорить о мелкой (бытовой) коррупции и крупной (государственный уровень).

Между ними, несмотря на существенную разницу в уровнях, существует органическая взаимосвязь и взаимозависимость, обусловленность и общность централизованного, патерналистского, организационного или социально-психологического характера¹.

Так, низовая коррупция организована на уровне бытовых потребностей граждан, предпринимателей, общества в целом. Коррупция на этом уровне стала, уже практически нормой повседневной жизни и сформировалась на уровне обыденных человеческих отношений. Важно отметить, что ответственность за коррупцию претерпевают, как раз, субъекты низового уровня.

Важно отметить, что данный уровень коррупции крайне привлекателен, потому как приносит определенную выгоду как взяткополучателю, так и взяткодателю. Риск ответственности при этом крайне мал.

На самых разных уровнях коррупции, в первую очередь, вредна тем, что создает неблагоприятный психологический фон для нормальной организации, что в дальнейшем является залогом выстраивания системы вертикальной коррупции.

Сегодня низовая коррупция в российском государстве представлена в различных сферах человеческой жизни, при этом в каждой имеет свои особенности и формы.

Так, российское население воспринимает жилищно-коммунальную сферу, как одну из самых коррумпированных. Граждане считают, что абсолютно любые услуги, представленные данной сферой необходимо покупать.

На втором месте находятся правоохранительные органы, с коррупцией в которых так активно борется государство в последнее время. Специфика работы полицейских, специальных служб и следователей предполагает активное взаимодействие как с самим государством, так и с общественностью. Наделенные широкими полномочиями сотрудники правоохранительных органов достаточно часто используют эти самые свои полномочия, чтобы обогатиться.

¹ Сырых, В.М История и методология юридической науки Учебник/В. М. Сырых. – М.:Норма, 2013. – 325 с.

Еще одной коррумпированной сферой гражданских правоотношений является военная служба, а именно призыв. Так сегодня существуют определенные коррупционные схемы, позволяющие «откупиться» от прохождения воинской службы в рядах российской армии¹.

Говоря вообще, следует отметить, что взаимодействие власти и граждан происходит в двух случаях. Первый это когда власть предоставляет населению определенный ряд услуг, а второй, когда власть на основе административного ресурса проявляет свою активность по надзору за обществом и реакцией на те или иные правонарушения².

Говоря о «верхнем» уровне коррупции следует отметить ее основные особенности: изощённо-интеллектуальные способы ее действия; огромные материальные блага, которые используются как способ, значимый физический и моральный ущерб; исключительная латентность посягательства; снисходительное отношение власти к этой группе преступников.

Уже сегодня крупные корпорации включают в статьи о расходах «подарки» и «сувениры», которые предполагаются для передаче второй стороне по договору, например государственной корпорации или крупной государственной структуре.

Коррупция наверху организована так, что совершается она в сложнейших, специфических сферах государственной власти, в которых трудно отследить способы реализации коррупционных схем. В таких сферах коррупция хорошо приживается и становится принципом организации власти. Важно, что элитарная коррупция, имея особо скрытый и согласительный характер, в условиях доминирующей жесткой алчности и продажности властей взаимовыгодна и для берущих, и для дающих. «Да не оскудеет рука дающего, да не отсохнет рука берущего» - применительно к этой сфере эта фраза стала нормой жизни. При этом ущерб, который наносит коррупция неощутим для обычных граждан отчетливо,

¹ Анциферов, К. И. Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) / К. И. Анциферов // Журнал гражданского и уголовного права – 2010. - № 12 - С. 1–54.

² Там же.

однако, при внимательном рассмотрении окажется, разрушительные свойства латентной коррупции крайне велики.

Естественно, что коррупция имеет место во всех странах, при этом, уровень их экономического развития не играет определяющую роль. Однако, разница состоит в том, как коррупция распределена между различными уровнями власти и какое значение она имеет при принятии того или иного государственного решения. Важно понимать, что рейтинги коррупции – это способ политических манипуляций, которыми пользуются правящие элиты, чтобы легитимировать свое пребывание у власти. В этой связи нужно скептически относиться к различным рейтингам, показателям и статистическим данным относительно коррупции.

Общество стремится организовать свою жизнь так, чтобы базисом жизни стали определенные, принимаемые большинством правила. Эти правила выражаются через нормы закона и морали. При этом для каждого важна степень соотношения закона и морали. В цивилизованном государстве законным считается все, что оформлено в соответствии с юридическими нормами¹. Однако при этом, довольно часто общество признает организацию власти, при которой ежедневно совершаются преступления в юридическом смысле.

Однако, следует не забывать, что моральные правила формируются, под влиянием авторитета и внутреннего самоконтроля, а также права, закрепленного в законах. Право же, обладая нормативной определенностью, обеспечивается принудительной силой государства для соблюдения гражданами правил поведения.

Подводя итог исследованию в данной части, следует отметить, что ситуация с коррупцией в нашей стране становится всё более опасной. Уровень коррупции в государстве напрямую зависит от степени его забюрократизированности. Условия для процветания коррупции создаются, когда с одной стороны чиновник занимается вымогательством, а сами участники рынка стремятся заручиться его поддержкой. В связи с такими обстоятельствами, у

¹ Крашенинников, П.В. Зарождение права. - М.: Статут, 2016. – 302 с.

государства нет возможности искоренить коррупцию. В то же время есть уверенность, что её можно минимизировать. Для этого, существуют, прежде всего, две возможности: эффективная профилактическая работа и создание ассиметричных условий, в том числе с использованием нестандартных решений в ответ на коррупционные угрозы.

Основные источники коррупции многообразны. Первый и самый безграничный - государственные финансовые и товарные потоки. Они существуют между всеми сферами жизни и деятельности общества и государства. На пульсе этих потоков держат руку тысячи государственных служащих разных уровней и рангов, которые в условиях беспрецедентной бесконтрольности используют их для достижения своих личных и групповых целей.

Второй источник - карманы граждан и предпринимателей, у которых есть правомерные и противоправные актуальные потребности и интересы, реализация которых возможна лишь через те или иные решения чиновников.

Оба эти источника регулируются всеми отраслями права и большинством законов. Поэтому правовые проблемы предупреждения коррупции, контроля над ней и борьбы с ней не могут быть решены несколькими статьями в Уголовного Кодекса и в Основах государственной службы.

На наш взгляд, представителям государственной власти необходимо иметь в виду, что ряд законов и нормативных актов прямо или косвенно допускают различные коррупционные технологии. В условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии коррупция не сводится к примитивным видам взяточничества и злоупотреблений, которые отражены в уголовном законодательстве.¹

Кроме того, организованная, полномасштабная борьба с коррупцией должна начаться с влияния, различными механизмами на перечисленные аспекты, которые так или иначе, все же, влияют на состояние коррумпированности власти

¹ Анциферов, К. И. Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) / К. И. Анциферов // Журнал гражданского и уголовного права – 2010. - № 12 - С. 1–54.

и общества. На наш взгляд, должны быть проведены масштабные научные исследования данного вопроса, после чего должны начаться поэтапные, взвешенные и направленные реформы в области мер по противодействию коррупции.

2.2 Природа конфликта и интереса.

Конфликт интересов – сложная правовая категория, которая предполагает совокупность философских, правовых и политических воззрений. В этой связи, считаем необходимым проанализировать отдельно понятие: «конфликт» и «интерес», а также отследить формы совместного применения этих понятий.

Известно, что социальная действительность переполнена конфликтами. Все конфликты одинаковы: имеют свою историю и логику, все они в принципе преодолимы (разрешимы). Во всех конфликтах находится определенная, чаще всего объективная основа. Ученые разных дисциплин (психологии, педагогики, социологии, философии и, наконец, конфликтологии) заняты поиском таких оснований.

Основание Гегель понимает как самый глубокий момент сущности при этом подчеркивает, что сущность определяет себя как основание, как форма и материя. Основание сообщает себе содержание, являющееся деятельным и продуктивным началом бытия предмета. Онтологический аспект основания (бытие, существование, субстанция, сущее) передается через гносеологическую систему (сетку) понятий, и основание можно объяснить как наличное бытие лишь в процессе познания, а затем представить его как совокупность свойств и отношений в их естественной необходимой взаимосвязи и взаимообусловленности¹. При этом основание позволяет выявить в нем не просто бытие, но бытие материальное, которое передает его сущность в системе идеальных образов и понятий. К числу неотъемлемых атрибутов социального бытия относятся деятельность, отношения, собственность и др. Но, видимо, за

¹ Матузов, Н.И. Теория государства и права/Учебник/Н.И. Матузов, А.В Мальков. – М: Изд-во Юристъ, 2004. – 409 с.

всем этим формальным бытием стоит такое основание, которое снимает само себя, выступая как остов, фундамент, как то, на чем строится общественное здание, имеющее в нем (основании) свою причину, внутреннюю опору и источник собственного развития. Такой основой, за которой скрывается вся «пестрота мира», является интерес. Он объединяет, стягивает различные виды человеческой деятельности, проявляя себя как всеобщая, универсальная объективная основа. Поэтому очевидно, что интерес - это скрытая, всеобщая причина и основание многих видов и типов конфликтов¹.

В этой связи, сразу же, прослеживается тесная взаимосвязь исследуемых понятий.

Интерес, перефразируя слова В.И. Ленина, обладает не только достоинством всеобщности, но и непосредственной действительности, потому что эту действительность он и создает благодаря тому, что она возводится на тех всеобщих материальных основаниях, на которых покоится гражданское здание человеческой цивилизации². Эти опоры поддерживают ее хрупкие и неустойчивые, подверженные быстрым и частым изменениям строения. «Инициаторами», возбудителями изменений в общественном здании могут выступать и выступают конфликты как фаза обострения противоречий, как форма их проявления.

Слово «конфликт» в русском языке имеет определенный синонимический ряд, в который входят такие лексемы, как «столкновение», «коллизия», «перепалка», «схватка», «разлад», «ссора», «распря», «раздор» и другие. Все они до некоторой степени выражают те или иные отношения, возникшие на почве противоречий и разногласий, по которым не достигнуто согласие, не найден компромисс, консенсус. В этой связи, единство мнений или хотя бы их сближение возможно в результате поисков и нахождения того общего, что стоит за этими суждениями, позициями, взглядами.

¹ Матузов, Н.И. Теория государства и права/Учебник/Н.И. Матузов, А.В. Мальков. – М: Изд-во Юристъ, 2004. – 409 с.

² Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин - 5-е изд. - М.: Издательство политической литературы, 1967. – 512 с.

Природа интереса проявляется в том, что в нем наличествуют вполне определенные черты социальной активности людей, такие как стремление удовлетворить свои многообразные жизненные потребности; обнаружить наличие или отсутствие каких-либо материальных или духовных благ; вывести из этого реальное положение в обществе различных групп населения и отдельных личностей.

Таким образом, интерес своими предельными основаниями имеет эмпирические элементы бытия индивидов (труд, жилье, зарплату, цены на услуги и т.д.), которые, в конечном счете, превращаются в объективные осознаваемые социальные отношения; последние в свою очередь выражают коренные особенности собственности, что приводит к созданию, точнее формированию институтов власти, властных отношений и в конечном счете к функционированию всего общественного здания. Его цивилизационный базис, основа основ находится в собственности. А собственность – это важнейший онтологический принцип взаимодействия индивидов по поводу объективных предпосылок производства и потребления материальных и духовных благ и ценностей.

Одновременно собственность - это первейшая и первичная материальная основа конфликта.

Конфликты на почве пользования, присвоения, владения и распоряжения средствами производства, землей, производством и потреблением вещей будут неизбежными до тех пор, пока будет существовать некто, кто владеет домом или земельным участком, или каким-нибудь другим движимым или недвижимым имуществом.

Конфликты на почве частной собственности - это всегда конфликты объективные, экономико-политические; по длительности они являются перманентными, но могут принимать краткосрочный характер, несколько выравнивая социально-экономические отношения до определенного времени, но вновь вспыхивать с необыкновенной силой и ожесточенностью¹. Природа этих

¹ Крашенинников, П.В. Зарождение права / П. В. Крашенинников - М.: Статут, 2016. – 302 с.

конфликтов кроется в сущностной, субстанциональной основе общества, построенного на зависимости, неравенстве, несправедливости. Таким образом, очевидно, что определяющую роль в соотношении данных понятий играет человек.

Какую бы роль не играл человеческий фактор, объективно «конфликтность» есть способ формирования предпосылок разрешения реальных противоречий, фаза движения противоречия, переходящего в кризис, степень нарушения равновесия борющихся противоположностей.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что конфликт, противоречие и кризис свойства одного идейного поля и поэтому они предстают в качестве единого в различии процесса, где острота, длительность конфликта связана с типом основного противоречия степенью его осознания и понимания путей выхода из него.

Однако, как мы знаем, не всякое противоречие дает по преимуществу только позитивный результат. Антагонистические противоречия в своей основе разрушительны, и именно они на определенном этапе вызывают конфликты. В этой связи, считаем необходимым исследовать конкретную политико-правовую категорию, а именно: конфликт интересов в государственной власти и местном самоуправлении

Подводя итог исследованию в данной части, следует отметить, что понятия «интерес» и «конфликт» тесно связаны, однако, имеют в своей сути определенные разграничения. Так, сам по себе интерес может стать причиной конфликта и явиться предпосылкой для образования таких человеческих отношений, при которых у субъектов появится необходимость урегулирования возникших противоречий по средствам устранения оснований для самого конфликта. Интерес, сам по себе всегда определен какими либо материальными или духовными благами, Конфликт же, предполагает наличие нескольких субъектов, находящихся во взаимосвязи хотя бы по одному из оснований. Таким образом, понимание «конфликта интересов» как института правового института должно

начинаться с онтологического определения свойств данного понятия, с последующим перенесением полученных знаний в практическую плоскость.

2.3. Институт урегулирования конфликта интересов

Правовая культура, несомненно влияет на эффективность политических решений не меньше, чем ряд специальных мер. Однако, уже давно известно, что одна из главных проблем организации власти в Российской Федерации – это необязательность исполнения принимаемых законов.

Можно выделить ряд общих причин, которые на наш взгляд, влияют на некачественное исполнение принимаемых государством решений:

- низкий уровень профессионализма многих государственных служащих, не умеющих технически точно и слажено организовать процесс собственной деятельности;
- направленность деятельности чиновников не на реализацию запросов граждан, а на удовлетворение требований вышестоящего начальства;
- ориентация на реализацию личных нужд государственного или муниципального служащего.

Стоит отметить, что анализ текущего законодательства показывает ослабление значений первого и второго фактора. Однако, третий, основополагающий фактор так и остается неизменным.

Очевидно, что главная причина многих бед государства - ориентация многих должностных лиц и граждан на корыстное применение норм. Неудивительно, в этой связи, что власть населением стала восприниматься как «административный ресурс», а институты гражданского общества – как способ принять участие в разделе государственной собственности или власти.

Не секрет, что современное экономическое положение нашего государства может привести к определенным экономическим сложностям, которые в свою очередь станут прочной основой увеличения уровня коррупции. Несомненно, в

теоретическом плане дальнейшее развитие этой неблагоприятной тенденции может породить концепцию государства как способа удовлетворения частных и групповых интересов, концепцию корыстной власти¹.

Таким образом, на наш взгляд, уже сейчас нужно готовиться к подобной ситуации, разрабатывая методы способы противодействия коррупции. В той связи рассмотрение института урегулирования конфликта интересов является крайне актуальным.

Международные показатели коррупции демонстрируют стабильное падение индексов России. Это же подтверждают и опросы общественного мнения. В выступлениях политического руководства Российской Федерации звучит тревожная интонация, призывающая переломить негативные процессы коррупционного перерождения власти и общества. Без принятия и реализации срочных мер, систематического, жесткого противодействия «естественным тенденциям», без воспитания убежденности в необходимости бескорыстного общественного служения, благотворительности, гордости за честное, беспристрастное, профессиональное исполнение обязанностей, без выработки «общественной аллергии» на коррупцию Россию ждут тяжелые времена.

Очевидно, что с коррупцией на государственной и муниципальной службе следует бороться, в том числе и административными мерами, применение которых, должно ограничить границы возможности проявления исследуемого явления. С одной стороны, государство обязано не допускать коррупцию, реализуя различные формы административного контроля за потенциально коррупционно опасными видами управленческих действий. С другой стороны, общество должно демонстрировать неприятие коррупции, а гражданам не следует провоцировать на коррупционные действия представителей государственных органов, а напротив, сообщать о фактах коррупции, то есть занимать активную гражданскую антикоррупционную позицию. Чтобы эти два направления смыкались друг с другом, необходимо поддерживать, в частности,

¹ Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / К. И. Головщинский - М.: Наука, 2001. – 209 с.

систематическое, этически ориентированное антикоррупционное образование для всех категорий граждан, включая госслужащих, с разъяснением этических принципов, возможных методов антикоррупционных действий, с обсуждением негативных последствий коррупции для личности и общества.

Борьба с коррупцией напрямую зависит от уровня ее действия и формы ее выражения. В этой связи, реформирование способов противодействия коррупции должно начаться с тщательного исследования тех сфер, в которых коррупция процветет.

С начала XXI века реформирование государственного управления в Российской Федерации охватывает структуру органов исполнительной власти и принципы их функционирования (административная реформа), государственный аппарат (реформа государственной службы), государственный бюджет (бюджетная реформа), государственные учреждения (реформа бюджетного сектора). Меры по противодействию коррупции сосредоточились главным образом на двух из названных реформ – государственной службы (параллельно и воздействие на муниципальную власть) и административной реформе, принимая при этом разные формы вплоть до используемой терминологии, не говоря уже о содержании антикоррупционных мероприятий и их субъектах¹.

В рамках реформы на государственной и муниципальной службе государство учредило институт урегулирования конфликта интересов. Данная мер должна была стать отправной точкой по планомерной и активной борьбе с коррупцией в нашем государстве.

Сейчас, используемые в законодательстве о государственной службе ключевые понятия концентрируются вокруг понятий личной заинтересованности и конфликта интересов. Сходным образом выстроены механизмы и процедуры противодействия коррупции. В статье 19 Федерального закона № 79 (ФЗ-79) 2004

¹ Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / К. И. Головщинский - М.: Наука, 2001. – 209 с.

г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ определены механизмы и процедуры, долженствующие препятствовать возникновению конфликта интересов и способствовать его разрешению. Основным механизмом, предложенный данной статьей, – создание и функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Конечно, данная статья задает только контуры необходимых механизмов и процедур и не может работать без принятия дополнительных нормативных правовых актов. Она требует разработки методических рекомендаций по осуществлению правоприменительной практики, в частности установления процедур работы комиссий по служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной службе. Соответствующее наполнение ст. 19 осуществлено Указом Президента РФ от 3 марта 2007 г. «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»², включая Положение о комиссиях.

Остальные предлагаемые законодательством о государственной службе Российской Федерации механизмы противодействия коррупции рассматриваются как вспомогательные.

Избранный в федеральном законодательстве вариант корректировки профессиональной этики подразумевает создание жестких нормативных конструкций, предусматривающих достаточно подробные правила исполнения должностных обязанностей. Это сделано в целях устранения «усмотренческого поведения» государственных служащих, поскольку в нашем государственном

¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31 - Ст. 3215

² Указ Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 01.07.2010 № 821 (ред. от 22.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 27. - Ст. 3446.

аппарате еще не сложились этика служения гражданам и обществу в целом (этика гражданского долга), этика оградительного отношения к частной собственности, этика индивидуального достоинства государственных служащих, этика индивидуально-профессионального совершенствования и перфекционизма (индивидуальной ответственности за результат). Поскольку соответствующие этические нормы отсутствуют, «усмотренческое поведение» госслужащих неминуемо приводит к главенству краткосрочных стимулов и оснований служебного поведения: личному интересу, цинизму, равнодушию, карьеризму.

В рамках этой административной реформы противодействие коррупции осуществляется с помощью структурного регулирования деятельности государственных органов и связано в первую очередь с принятием административных регламентов предоставления услуг, а также с антикоррупционными программами федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, с проведением экспертизы законодательства на предмет наличия в нем так называемых «коррупциогенных норм», с косвенными способами мониторинга коррупции, наконец, с внедрением технических средств, замещающих людей на особо коррупционных направлениях принятия управленческих решений¹. Эти меры смыкаются с принятым 19 декабря 2008 г. Федеральным законом № 273 «О противодействии коррупции»². В данном законе заложены основные принципы и направления противодействия коррупции, далеко выходящие за пределы государственного аппарата. В частности, предусматривается активное участие гражданского общества в противодействии коррупции, указывается на необходимость формирования нетерпимости общества к коррупции, закладывается правовая основа неподверженная коррупции.

Указанный закон был главным элементом пакета антикоррупционных мер, внесенных Президентом РФ в Государственную думу 3 октября 2008 г. В целом

¹ Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / К. И. Головщинский - М.: Наука, 2001. – 209 с.

² Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. 2008. № 266.

этот пакет включал четыре закона: «О противодействии коррупции»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; «О внесении изменений в ст. 10 Федерального конституционного закона О Правительстве Российской Федерации».

Несомненно, реализация указанного пакета законов и последующее принятие таких поправок стало стартом для реализации полномасштабного реформирования организации власти на государственной и муниципальной службе.¹ Данный пакет подкрепляется Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции».² Этим указом создан Совет по борьбе с коррупцией и им же утвержден состав Совета и его Президиум. Помимо создания Совета, с 1 января 2010 г. в рамках борьбы с коррупцией вступит в силу Федеральный закон № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», что увеличит прозрачность работы соответствующих органов, поскольку укрепится возможность анализа эффективности их деятельности. В этих же целях Президент РФ внес пять указов, вступивших в силу 20 мая 2009 г.:

«Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также

¹ Оболонский, А.В. Сторонники и противники реформы государственной службы / А. В. Оболонский // *Общественные науки и современность* - 2006.- № 5. С. 26.

² Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» *Российская газета* от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) // *Российская газета*. 2008. № 108.

сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

Однако, на наш взгляд, борьба с «верхушечной» коррупцией является приоритетным направлением в связи с тем, что «захват государства» как «способ покупки влиятельными группами решений государственных органов» происходит как раз на самых высоких уровнях власти «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»;

«Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

Таким образом, можно сделать вывод, что противодействие коррупции в рамках административной реформы осуществляется сегодня по двум направлениям. Первый субъект – публичные лица, а второй – государственные органы, непосредственно связанные с такой профессиональной деятельностью госслужащих, которая потенциально коррупциогенна. Вследствие этого

регламентирование предоставления услуг (по отношению ко второму субъекту) и деклараций о доходах и имуществе (по отношению к первому субъекту) – первоочередные меры борьбы с коррупцией в рамках административной реформы. Эти меры уже на данном этапе внедряются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации¹.

В этой связи, очевидно, что институт урегулирование конфликта интересов, несомненно, является мерой по противодействию коррупции, имеющей место в самой системе государственной и местной власти. Несомненно появление такой меры позитивно скажется на системе противодействия коррупции.

Во многих субъектах Федерации реализацией этих мероприятий занимаются различные структурные подразделения органов власти. Более того, в ряде регионов с момента активизации антикоррупционной направленности указанных реформ функции в этой сфере переданы от уже существующих подразделений в «третьи руки». Если проанализировать тенденции повесток (регламентов) заседаний региональных и муниципальных комиссий (по административной реформе; советов по противодействию коррупции; комиссий органов по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов), то станет очевидным факт смешения компетенции, ее подмены, формального подхода по отдельным направлениям работы. В такой ситуации действия власти на территории одного и того же субъекта носят порой несогласованный, а иногда и противоречивый характер. В тех же регионах, где удалось сосредоточить управление двумя названными реформами, а также сконцентрировать противодействие коррупции в одной структуре, заметны логика и последовательность принимаемых решений.

Следует подчеркнуть, что с учетом быстроты принимаемых на федеральном уровне решений и несовершенства складывающегося (уже действующего) федерального законодательства субъекты Федерации пока (в целом) осторожны в выборе конкретных мероприятий и методик по противодействию коррупции и

¹ Лафитский, В.И. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый / В. И. Лафитский — М.: Статут, 2010. – 405 с.

разрешению конфликта интересов. Во многом внутренние противоречия федерального законодательства о государственной гражданской службе в части разрешения конфликта интересов и оценки поведения государственных служащих, а также определенные «нестыковки» норм права препятствуют активизации работы в этом направлении¹.

Ранее, в наших исследованиях мы отмечали, например, что возникновение конфликта интересов между исполнением обязанностей государственного (муниципального) служащего и, например, обязанностями члена политической партии, которым одновременно является индивид. Считаем, что природа этого конфликта вызвана морально-этическими представлениями индивида, а именно: конфликт интересов происходит в тот момент, когда индивид встает перед выбором в решении конкретной служебной задачи, которая может быть обусловлена интересами общества и государства, но противоречит интересам политической партии. В этой связи, природа выбора имеет скорее субъективную, нежели объективную природу².

На наш взгляд, очевидно, членство в политической партии накладывает определённую психологическую модель поведения. Частный отход от интересов или программы партии может быть негативно расценен остальными членами партии и ее руководством.

Таким образом, урегулирование конфликта интересов, на наш взгляд, должно производиться в подобных направлениях и не ограничиваться исключительно внутривластными противоречиями.

Следует отдельно остановиться на вопросе урегулирования конфликта интересов как одной из мер предупреждения коррупции на службе в органах местной власти.

¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31 - Ст. 3215.

² Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре: Материальные международного молодежного форума по богословию митрополита Белгородского и Старооскольского Иоана: сб. науч. статей. – Белгород: - Белгород: БУКЭП, 2016 – 528 с.

Прежде всего, следует отметить, что определение понятия «личная заинтересованность», закрепленная в законодательстве о противодействии коррупции от «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ отличаются. В частности, в первом случае законодатель исключил указание на неосновательное обогащение. Это справедливо, поскольку сторонами в обязательствах вследствие неосновательного обогащения могут выступать граждане, юридические лица, Российская Федерация, ее субъекты, муниципальное образование, в то время как муниципальный служащий в силу своего специфического правового статуса не может являться участником гражданского оборота².

Говоря конкретно о урегулировании конфликта интересов на муниципальной службе, прежде всего, следует отметить, что российское законодательство о противодействии коррупции, так или иначе предполагает две обязанности как государственного так и муниципального служащего: принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и уведомить своего начальника о возникшем конфликте или возможности его возникновения, как только ему это станет известно.

Реализация этих требований, на практике, довольно проблематична. В частности, оценочный характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и факт самого конфликта.

В этой связи, позитивное решение нашлось в Положении Пенсионного Фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений. В этом Положении приводятся

¹ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2007 - № 10 - Ст. 1152.

² Лафитский, В.И. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый / В. И. Лафитский — М.: Статут, 2010. – 405 с.

типичные ситуации предконфликтных интересов, при этом сам перечень остается открытым. Такие ситуации сформулированы следующим образом¹:

— указанные лица или их близкие родственники в течение последних 12 месяцев состояли в трудовых (на основании договоров) или гражданско-правовых (на основании договоров, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг) отношениях с юридическими лицами, принимающими участие в конкурсе по отбору специализированного депозитария и управляющих компаний для заключения с ними Пенсионным фондом РФ договора об оказании услуг специализированного депозитария и договоров доверительного управления средствами пенсионных накоплений;

— указанные лица или их близкие родственники владеют долями в капитале, паями, акциями, облигациями и иными ценными бумагами, эмитентами которых являются юридические лица, принимающие участие в конкурсе и (или) являющиеся субъектами (за исключением Пенсионного фонда РФ, страхователей и застрахованных лиц) либо участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их аффилированные лица;

— указанные лица или их близкие родственники получали в течение последних 12 месяцев вознаграждения (денежную плату, призы, подарки (за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации), скидки, безвозмездные услуги и т.п.) и (или) иную выгоду от юридических лиц, принимающих участие в конкурсе и (или) являющихся субъектами (за исключением Пенсионного фонда РФ, страхователей и застрахованных лиц) либо участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их аффилированных лиц;

¹ Противодействие коррупции : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. В. Левакин, Е. В. Охотский, И. Е. Охотский, М. В. Шедий; под общ. ред. Е. В. Охотского. М. : Издательство Юрайт, 2015. 367 с.

— указанные лица или их близкие родственники имеют обязательства имущественного характера в отношении юридических лиц, принимающих участие в конкурсе либо участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их аффилированных лиц.

Такое пояснение имеет очень важный, в практическом смысле, характер. Полагаем, что при возникновении таких предконфликтных ситуаций служащий должен в обязательном порядке информировать представителя своего непосредственного начальника и нанимателя (работодателя). Данный опыт, на наш взгляд, следует интегрировать во все органы власти.

Кроме того, нет ясности и с тем, кого именно муниципальный служащий должен информировать в таких случаях. Пункт 11 ч. 1 ст. 12 Закона о муниципальной службе¹ закрепляет обязанность муниципального служащего сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта, т. е. законодатель предписывает муниципальному служащему уведомить о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов представителя нанимателя, тогда как ч. 2 ст. 11 ФЗ о противодействии коррупции² — своего непосредственного начальника. Очевидно, что непосредственный начальник далеко не всегда является представителем нанимателя для конкретного служащего. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона о муниципальной службе представителем нанимателя (работодателем) могут быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

¹ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2007 - № 10 - Ст. 1152.

² Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. 2008. № 266.

Части 4 и 5 ст. 11 ФЗ о противодействии коррупции¹ содержат указание на основные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе:

— изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов (включая отстранение его от исполнения должностных (служебных) обязанностей);

— отказ государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Однако способ отказа от полученной или предполагаемой выгоды неясен. Это могут быть поданное в письменном виде на имя представителя нанимателя обязательство воздержаться от совершения определенных действий либо возврат денег (имущества), если выгода уже получена. Хотя под вопросом остаются юридическая сила такого обязательства и последствия его нарушения. Кроме того, если выгода уже получена, возврат ее может быть не всегда возможен (например, если организация, от которой служащий получил денежные средства, прекратила свое существование). Таким образом, процедура отказа от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов, должна быть более подробно урегулирована законодательством или подзаконными актами;

— отвод или самоотвод государственного или муниципального служащего.

Необходимо отметить, что понятие отвода (самоотвода) ранее в законодательстве о государственной и муниципальной службе не использовалось и было характерно лишь для сферы юрисдикционной деятельности. Можно предположить, что отвод (самоотвод) служащего не связан с его отстранением от должности, а заключается в недопущении его к рассмотрению конкретного дела либо к курированию определенного направления деятельности, принятию определенного управленческого решения.

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. 2008. № 266.

Безусловно, применение отвода (самоотвода) служащего невозможно до тех пор, пока случаи и порядок отвода (самоотвода) государственных и муниципальных служащих не будут четко регламентированы соответствующим законодательством¹.

Таким образом, очевидно, в применении мер по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе существуют определённые недоработки, требующие скорейшей и внимательной проработки. Однако, уже существующие тенденции имеют позитивные свойства, уже сегодня активно влияющие на предотвращение коррупции в органах местного самоуправления.

Подводя итог исследованию в данной части, следует сказать, что анализируя принятые меры, можно выявить положительную динамику в намерениях государства по противодействию коррупции, а именно – явное усиление внимания государства к этой проблеме. Прозрачнее стала деятельность органов власти; в ряде федеральных законов и в других отмеченных выше правовых актах появились нормы, регулирующие конфликт интересов и устанавливающие преграды для коррупции. Государство пытается подойти к решению данной проблемы системно, но системность пока не сложилась. Отсутствует и целостность мер по противодействию коррупции. Следует сказать и о некоторой «скомканности» и несогласованности важных моментов трех частей комплекса нормативных актов, а именно – актов, регулирующих государственную службу, актов, регулирующих систему муниципальной власти и актов, относящихся к сфере административной реформы.

Ранее, в наших исследованиях, мы отмечали, что: «в связи с осуществляемой в России административной реформой необходимо отметить следующее: можно сколько угодно упразднять и преобразовывать министерства и ведомства, поднимать зарплату чиновникам, сокращать государственный аппарат и ликвидировать дублирование функций, но если не установить жесткий и

¹ Противодействие коррупции : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. В. Левакин, Е. В. Охотский, И. Е. Охотский, М. В. Шедий; под общ. ред. Е. В. Охотского. М. : Издательство Юрайт, 2015. 367 с.

системный финансовый и иной государственный контроль над должностными лицами, прежде всего, в высших эшелонах власти, с точки зрения повышения эффективности управления страной и борьбы с коррупцией указанная реформа будет абсолютно бесполезной¹. Данный вывод актуален и сегодня, очевидно, что меры контроля, эффективные, продуманные – являются наиболее приемлемыми мерами по противодействию коррупции. Соблюдение законодательства по урегулированию конфликта интересов может стать фундаментом для преобразований в указанном направлении.

Однако, прежде всего, важно помнить, что отсутствие системности, недостаточное сочетание норм по противодействию коррупции и по разрешению конфликта интересов распространяются на регионы, которые оказываются в двусмысленной ситуации – необходимости принятия решительных мер в условиях неопределенности и нестыковки принимаемых норм. В регионах понимают, что это может разрушить всю систему мер и сделать ее неэффективной, в связи с чем действуют очень осторожно и зачастую неэффективно.

Необходимо более четко разграничить сферы «антикоррупционной компетенции» органов власти, оказывать методическое и информационное, образовательное содействие государственным органам и органам местного самоуправления, осуществляемое «из одного центра». Кроме того, очевидно, что необходимо реформировать законодательство, таким образом, чтобы у тех или иных институтов гражданского общества был доступный способ эффективного надзора в сфере урегулирования конфликта интересов как в сфере государственного управления, так и в сфере местного самоуправления.

¹ Колесников А.Ю, Богданов С. В. Коррупционная преступность среди российского чиновничества в период институционализации рыночной экономики: причины, масштабы, особенности// А.Ю. Колесников, С. В. Богданов // Новая наука: Современное состояние и пути развития: Международное научное периодическое издание по итогам Международной научно-практической конференции в 2 ч. Ч. 1 – 2016 - Стерлитамак: АМИ - 145 С.

Глава 3. Формы и способы реализации урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Правоприменительная практика

3.1 Сущностные характеристики института урегулирования конфликта интересов и основополагающие начала, применяемые к исследуемому институту в рамках противодействия коррупции

На сегодняшнем этапе развития отечественного права можно говорить о, практически самостоятельной и утвердившейся отрасли права, которую можно называть: «антикоррупционная отрасль права». Сегодня принято так много нормативно-правовых актов, направленных на снижение коррупции в стране, урегулирование правоотношений, возникающих в поле коррупционной деятельности государственных и муниципальных служащих, что, возможно, скоро придется кодифицировать эти акты или систематизировать их каким-либо другим способом.

Современное российское антикоррупционное законодательство в качестве одного из средств сдерживания коррупции предусматривает соблюдение государственными и муниципальными служащими, а также должностными лицами различного уровня требований к служебному поведению и недопущению (предотвращению, урегулированию) конфликта интересов на государственной и/или муниципальной службе.

Ранее мы установили, что в целях обеспечения служащими и должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов созданы и действуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Кроме того очевидно, что как показывает современная

российская региональная и муниципальная правоприменительная практика, имеются некоторые правовые пробелы в федеральном и региональном законодательствах об организации местного самоуправления и противодействии коррупции в части обеспечения соблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов высшими должностными лицами муниципальных образований, главами муниципальных образований или руководителями внутригородских муниципальных образований.¹

Таким образом, в данной части исследования, нас будут интересовать вопросы реализации принципов урегулирования конфликта интересов, его формы и способы.

Ранее отмечалось, что в настоящее время комиссии по урегулированию конфликтов интересов созданы почти во всех органах местного самоуправления. В этой связи очевидно, что данные комиссии служат связующим звеном между муниципальным органом, и тем органом, который призван контролировать его деятельность.

Прежде всего данные комиссии наделены определенными полномочиями и имеют набор средств и методов способствующих противостоянию коррупции. Можно сказать, что деятельность комиссий организована так, что они, как бы, реализуют досудебную процедуру административного разбирательства через участие третьей стороны, которая, не только рассматривает вопрос конфликта интересов, но и может выполнять функции механизмов защиты муниципального служащего от неправомерных действий руководителя.

В каждом муниципальном образовании существует специально разработанная система нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупции. Данные акты принимаются и действуют с учетом норм Указа Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и

¹ Кабанов, П.А. Об обеспечении реализации отдельных положений антикоррупционного законодательства на муниципальном уровне / П.А. Кабанов // Юрист. – 2013. – № 6. – С. 668 - 672.

урегулированию конфликта интересов»¹. Таким образом, формы деятельности комиссий определены данными актами, однако, стоит помнить, что данные акты находятся в четком соответствии с Указами Президента и Федеральным законодательством.

В ходе проведения проверок, направленных на мониторинг процесса реализации органами местного самоуправления действующего законодательства о муниципальной службе, происходит также контроль в сфере антикоррупционного законодательства, действующего на уровне местной власти. Работа комиссий становится предметом обсуждения на совещательных мероприятиях, проводимых аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации по федеральному округу².

Таким образом, деятельность комиссий направлена не только на снижение коррупции в работе муниципальных органов, но также, она должна способствовать повышению доверия граждан к власти.

Существует система разработанных положений, определяющих сферу понятий, применяемых в системе противодействия коррупции на муниципальной службе. Так, например, под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 13 настоящего Федерального закона, а также

¹ Указ Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 01.07.2010 № 821 (ред. от 22.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 27. - Ст. 3446.

² Охотского Е. В. Противодействие коррупции : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. В. Левакин, Е. В. Охотский, И. Е. Охотский, М. В. Шедий - М.: Издательство Юрайт, 2015 - 367 с.

для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.¹

На наш взгляд, следует крайне внимательно относиться к вопросам реализации норм, касающихся конфликта интересов. В частности, следует помнить, что, конфликт интересов не тождественен служебному спору, в виду того, что возникает он, не в ходе установления или применения условий труда, а в ходе наличия или отсутствия личной заинтересованности у служащего. Кроме того, решение, принятое в результате разрешения конфликта интересов, может быть обжаловано в комиссиях по служебным спорам или в суде. В таком случае, возникает индивидуальный служебный спор по поводу урегулирования конфликта интересов.

В статье 19 п. 1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² конфликт интересов рассматривается как ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, способное привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Это определение указывается и в статье 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»³.

В современном отечественном праве сформулированы основополагающие начала, на которые опираются все меры по противодействию коррупции. Так статья 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» указывает, что противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

¹ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2007 - № 10 - Ст. 1152.

² Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31 - Ст. 3215.

³ Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2007 - № 10 - Ст. 1152.

1. признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
2. законность;
3. публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
4. неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
5. комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
6. приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
7. сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Рассмотрим, каким образом раскрываются и реализуются принципы предупреждения коррупции в системе государственной и муниципальной службы:

1. Принцип признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина вытекает из статьи 2 Конституции РФ, которая указывает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства¹.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ.- 2014. - № 31 - Ст. 4398.

местного значения исходя из интересов населения¹. Исходя из этого, реализация данного принципа на местном уровне является важной и необходимой². По мнению Э.В. Талапиной, данный принцип приобретает особый смысл, поскольку коррупция как негативное социальное явление приводит к нарушению прав граждан, к несоблюдению условий нормальной конкуренции между субъектами экономической деятельности, к дискредитации института публичной гражданской службы в государстве³.

2. Принцип законности является общеотраслевым принципом, наиболее значимым для развития российской правовой системы, системы законодательства и противодействия коррупции на региональном и местном уровне.

Выделим основные формы реализации принципа законности. Прежде всего, это точное исполнение Закона государственными и муниципальными служащими, не допускающее коррупционные проявления, вместе с тем, это исполнение Закона гражданами и организациями, которым запрещено становиться инициаторами коррупционных отношений. Помимо этого следует понимать, что законность – это еще и точно соблюдение действующего законодательства правоохранительными и контролирующими органами.

Положительной тенденцией в развитии антикоррупционного законодательства является тот факт, что сегодня на местном уровне в рамках реализации принципа законности в деятельности муниципальных служащих, идет создание специальных органов и структурных подразделений, призванных заниматься вопросами законности и урегулированием конфликта интересов. В представительных органах местного самоуправления могут создаваться

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ.- 2003. - № 40. Ст. 3822.

² Марченко М. И. Советское и постсоветское государство и право. Сравнительно-правовое исследование. Учебное пособие / М. И. Марченко – М.: Проспект, 2017. – 308 с.

³ Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010. — 192 с.

комиссии по законности и урегулированию конфликта интересов депутатов представительных органов муниципального образования.

3. Важную роль в противодействии коррупции сегодня играет принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В рамках развития информационного общества, реализуются программы электронного правительства, возможные только через активное использование Интернета. Уже сегодня имеется множество возможностей для ознакомления с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Однако, термины «публичные органы» и «публичность» сегодня законодательно четко не определены, что, несомненно, негативно влияет на реализацию данного принцип. Конституция Российской Федерации не содержит положений, касающихся принципа публичности, в то время, как современное законодательство использует данный термин. Так, «публичность» определится через публичность бухгалтерской отчетности, публичность (гласности) судопроизводства и т. д. Публичность и открытость в первую очередь предполагает возможность ознакомления граждан и организаций с информацией о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Именно публичность приводит к открытию обстоятельств, свидетельствующих о конфликте интересов.

Правовое регулирование публичности осуществляется специальным федеральным законом. Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹ установлены основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: 1) открытость и доступность

¹ Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016)// Собрание законодательства РФ.- 2009. - № 7. - Ст. 776.

информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; 2) достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления; 3) свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом; 4) соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Доступ граждан к деятельности органов государственной и муниципальной власти реализуется посредством реализации следующих форм данного принципа:

1) обнародование государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;

3) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

5) присутствие граждан в том числе представителей организаций общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и

коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов.

4. Противодействие коррупции предусматривает реализацию принципа комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер. Комплексность использования мер противодействия коррупции ориентирована как на профилактическую работу, так и на непосредственную борьбу с коррупционными проявлениями и ликвидацию их последствий¹.

Кроме того, существующие политические меры должны исходить от всего государства, в связи с этим антикоррупционная политика осуществляется на всех уровнях власти и имеет нормативное закрепление на федеральном уровне².

Организационные меры предполагают создание как специальных органов местного самоуправления, осуществляющих противодействие коррупции так и создание соответствующих структурных подразделений в существующих органах местного самоуправления. При этом в рамках распределения полномочий и функций необходимо исключить дублирование.

Информационно-пропагандистские меры предполагают широкий спектр мероприятий по противодействию коррупции, осуществляемый органами государственной власти и местного самоуправления, которые могут проводиться в различных формах.

Социально-экономические меры, предполагающие финансовое обеспечение муниципальных программ по противодействию коррупции и установление ряда социальных гарантий для муниципальных служащих, являются, на наш взгляд, первостепенными и обязательными.

Правовые меры предусматривают в обязательном порядке создание соответствующей правовой базы по противодействию коррупции. Закрепление ряда обязательных норм в федеральном законодательстве окажется не

¹ Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный) / Э. В. Таланина - М.: Волтерс Клувер, 2010. - 192 с.

² Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / К. И. Головщинский - М.: Наука, 2001. – 209 с.

эффективным, если механизм работы по предупреждению и ликвидации коррупции не будет установлен на региональном и муниципальном уровнях. Закон о противодействии коррупции предусматривает и иные меры, однако не в полной мере раскрывает их.

По мнению В.В. Астанина, принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции выражается в заблаговременном принятии профилактических мер, направленных на предупреждение коррупции, и прежде всего на устранение причин и условий, способствующих ее проявлениям¹.

Обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции является одним из основных направлений реализации стратегии противодействия коррупции и предупреждение конфликта интересов. Реакция общества, нетерпимость по отношению к коррупции, будет способствовать снижению коррупционных проявлений государственными и муниципальными служащими, иными должностными лицами².

Таким образом, подводя итог исследованию в данной части, следует отметить, что законодательство субъектов РФ и муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы противодействия коррупции, как правило, основываются на тех принципах, которые закреплены в федеральном законодательстве. В целом, следует сделать вывод, что реализация принципов противодействия коррупции, закрепленных федеральным законом, на муниципальном уровне, в первую очередь зависит от тех мер, которые будут приняты в субъектах РФ и муниципальных образованиях для предупреждения возникновения конфликта интересов государственных и муниципальных служащих.

Кроме того очевидно, что любые способы реализации принципа недопущения конфликта интересов на государственной и муниципальной

¹ Астанин В.В. Принципы противодействия коррупции в российском законодательстве / В. В. Астанин // Юридический мир – 2009 - № 2 – С. 52.

² Попова А. И Демократия, правосудие, гражданское общество. Становление и взаимодействие / А. И. Попова – М.: Проспект, 2017 – 201 с.

службе должны исходить из четкого понимания, что же на самом деле представляет собой данное понятие, являющееся одной из мер противодействию коррупции, на каких основополагающих принципах основывается способы и формы практического воплощения в жизнь требования законодателя, относительно исследуемого института.

3.2. Правоприменительная практика законодательства по урегулированию конфликта интересов в рамках государственных мер по противодействию коррупции

Конфликт интересов как причина судебных разбирательств, естественно, наиболее часто выражен в уголовных преступлениях, коррупционного характера, но правоприменительная практика по делам, связанным с урегулированием конфликта интересов выражена не только в уголовном судопроизводстве, однако, именно коррупционные преступления составляют ее основу.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ понятие коррупции сводится к перечислению пяти составов должностных преступлений. Вместе с тем существует ряд ведомственных нормативных актов, в которых данное понятие значительно расширено. Так, например, в разд. 3 Приказа Следственного комитета России от 28 декабря 2012 г. № 88 «Об утверждении статистического отчета “Сведения о деятельности следственных органов Следственного комитета Российской Федерации по противодействию коррупции» содержится перечень соответствующих деяний, который включает в себя 46 составов².

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. 2008. № 266.

² Приказ СК России от 28.03.2011 № 41 «Об утверждении статистического отчета «Сведения о деятельности следственных органов Следственного комитета Российской Федерации по противодействию коррупции»

Криминалистическая характеристика коррупционных преступлений в УИС включает в себя такие элементы, как мотивы и способы совершения деяний, их причины и условия, взаимосвязь с другими преступлениями. Мы попытались найти в криминалистической характеристике данных преступлений что-то общее, позволяющее выделить эти составы из всей совокупности преступлений. По родовым и видовым признакам основного объекта посягательства это сделать не представляется возможным, поскольку рассматриваемые деяния рассредоточены в Особенной части УК РФ и предусмотрены гл. 19, 21–25, 30, 31¹. Отсюда весьма разнятся и способы совершения преступлений. На них в большинстве случаев указывает сама диспозиция уголовно-правовой нормы. Кроме уголовных запретов нарушенными оказываются и ведомственные приказы, инструкции и распоряжения.

Рассмотрим основные способы совершения преступлений коррупционной направленности в УИС: издание незаконных властно-распорядительных актов; совершение интеллектуального или материального подлога; сокрытие незаконной деятельности третьих лиц; использование вверенных материальных средств на личные нужды и др. Ведущим мотивом коррупционных преступлений является корысть, хотя в их основе могут лежать, к примеру, профессиональные амбиции, месть, зависть. Причины и условия совершения коррупционных преступлений выступают в качестве сопутствующих факторов, как и способы совершения преступлений, отличаются значительной вариабельностью. Среди них выделяют: кадровые просчеты, дефекты организации финансово-хозяйственной деятельности органов и учреждений ФСИН России, в том числе организации учета и движения товарно-материальных ценностей, отсутствие надлежащего контроля за деятельностью отдельных должностных лиц. Взаимосвязь с другими преступлениями как один из элементов криминалистической характеристики коррупционных преступлений в УИС может прослеживаться как при совершении специфических для пенитенциарной

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25 - Ст. 2954.

системы преступлений так и при совершении общеуголовных преступлений Прямой умысел и корыстный мотив, хотя и характерны для всех указанных деяний, однако не подчеркивают их специфики. По нашему мнению, единственным «особым» и уникальным для данной категории преступлений признаком выступает наличие конфликта интересов на службе, в том числе ввиду занимаемой должности. Этот элемент криминалистической характеристики данных деяний тесно связан с признаками субъекта данной категории преступлений, характеризующегося как специальный.

Итак, обозначим еще раз, что под конфликтом интересов следует понимать такую ситуацию (в нашем случае – ситуация совершения должностного коррупционного преступления), при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) служащего влияет или может повлиять на надлежательное исполнение им должностных обязанностей. Неотъемлемой чертой преступного деяния выступает грубое противоречие между личными интересами этого лица и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства. При этом значительная степень общественной опасности соответствующих явлений, в отличие от дисциплинарных и административных проступков, в основе которых также лежит конфликт интересов, предопределяет правовую реакцию государства в виде установления уголовной ответственности.

Личная заинтересованность служащего системы УИС чаще всего выражается в перспективе получить какую-либо материальную выгоду как непосредственно для него самого, так и его родственников, знакомых, иных лиц. Этот признак позволяет точно установить наличие у конкретного лица мотива на совершение преступления, а также однозначно и красноречиво свидетельствует о форме вины.

Под определение конфликта интересов подходит множество ситуаций, в которых может оказаться сотрудник УИС в силу выполняемых им служебных обязанностей. Составить полный их перечень не представляется возможным,

однако следует выделить ряд наиболее типичных из них.

Первая ситуация связана с получением денег, подарков и услуг в обмен на решение вопросов, связанных с содержанием осужденных, выполнением ряда режимных мероприятий, условно-досрочным освобождением и рядом других вопросов, возникающих в процессе отбывания наказания. Так, в 2009 г. сотрудник одной из исправительных колоний Рязанской области К. получил от жены осужденного первую часть взятки в размере 10 тыс. руб. за согласование перевода ее мужа в колонию-поселение. 21 мая 2010 г. при передаче второй части взятки в размере 20 тыс. руб. злоумышленник был задержан¹.

Вторая ситуация складывается при нарушении норм федерального законодательства о размещении заказов на поставку товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд. К примеру, Ленинским районным судом в 2014 г. Владимира по ч. 3 ст. 290 УК РФ был осужден бывший помощник начальника Владимирского юридического института ФСИН России по строительству У. Как установил суд, за вознаграждение в 100 тыс. руб. он должен был лоббировать интересы одной из строительных фирм при заключении государственных контрактов и содействовать беспрепятственной приемке выполненных ею работ².

Следующая ситуация демонстрирует злоупотребление должностными полномочиями или их превышение. Так, в 2015 г. заместитель начальника УФСИН России по Владимирской области, используя служебное положение, неоднократно обращался к руководителю одной из колоний с требованием передать ему 600 тыс. руб. в обмен на общее покровительство и гарантию размещения государственных контрактов,

Также имеют место случаи, связанные с неправомерным использованием или разглашением служебной информации; явным нарушением запретов на занятие иной оплачиваемой деятельностью, сопряженной с незаконным предпринимательством, образованием (созданием, реорганизацией)

¹ Решение Рязанского районного суда № 31-КЛ-45-13 от 20 августа 2010 г.

² Решение Ленинградского районного суда № 49-ДЛ-11 от 11 мая 2014 г.

юридического лица; должностным подлогом.

Из рассмотренных выше примеров видно, что все субъекты так или иначе использовали условия службы и специфику учреждений УИС в личных целях, дискредитируя государственные органы своими действиями. Это позволяет сделать вывод о наличии конфликта интересов и выделить данный признак в криминалистической характеристике преступлений коррупционной направленности.

Решение вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов зачастую требует выяснения многих обстоятельств и, соответственно, значительных временных затрат. Помощь в установлении криминальных факторов коррупционных деяний, на наш взгляд, могут оказать комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, хотя к предмету их ведения отнесены лишь дисциплинарные проступки. Вместе с тем при осуществлении ими своих полномочий возможно выявление и более серьезных правонарушений.

Рассматривая вопрос о судебных спорах, относительно конфликта интересов, считаем необходимым проанализировать некоторые судебные прецедент, связанные с конфликтом интересов, выделив из них те, которые имеют «яркую» коррупционную тематику.

Так прокурор обратился в суд с заявлением о возможном конфликте интересов, стороной которого являлся первый заместитель главы районной администрации Ч. По данным прокуратуры, муниципалитет в 2011-2013 годах по итогам открытых аукционов и запросов котировок заключил более 30 контрактов с ООО «Жилкомсервис» на ремонт муниципального жилфонда. Одним из учредителей организации был Н. – муж сестры Ч., которая в силу своего служебного положения знала об условиях проведения конкурсов и о выделяемых из бюджета средствах. По мнению прокурора, эти обстоятельства могли привести к личной заинтересованности чиновника, повлиять на объективное исполнение ею служебных обязанностей и сказаться на итогах

аукционов, счел районный прокурор. Две судебные инстанции согласились с этими доводами, установив наличие конфликта интересов и указав, что Ч. не приняла мер по его недопущению, а также письменно не уведомила об этом работодателя.

Однако коллегия по гражданским делам ВС не согласилась с решением коллег. Обращаясь в суд с заявлением об установлении конфликта интересов, стороной которого выступает муниципальный служащий, сотрудник прокуратуры указал на то, что личная заинтересованность Ч. может повлиять на объективное исполнение ею обязанностей первого замглавы администрации. Ч. не попыталась избежать этого конфликта и не предупредила своего нанимателя. Данные действия являются правонарушением, которые влекут за собой увольнение с муниципальной службы, отметила коллегия ВС. С учетом этого она пришла к выводу о том, что заявление прокурора связано с последующим разрешением спора о праве на прохождение Ч. муниципальной службы, а также с оспариванием итогов аукционов. «Суды могут принимать заявления об установлении фактов и рассматривать их в порядке особого производства, если установление факта не связывается с последующим разрешением спора о праве, подведомственного суду», - указал ВС, отменил вынесенные по делу судебные постановления и оставил заявление прокурора без рассмотрения.¹

Таким образом, данный пример иллюстрирует сущность конфликта интересов как такового, однако, налицо иллюстрируется проблема сложности правоприменения, в виду отсутствия достаточной регламентации деятельности суда.

Однако, имеются и совершенно, обратные случаи, подтверждающие эффективность мер по урегулированию конфликта интересов, в частности на муниципальной службе, как действенного способа противодействия коррупции.

М. оспорил в суде законность о его увольнении с должности заместителя главы горадминистрации по вопросам безопасности, правопорядка и контроля, а

¹ Решение Верховного суда РФ № 71-КГ15-10 от 29 сентября 2015 года

также попросил изменить основания его снятия с должности. Заявитель пояснил, что подал работодателю заявление об увольнении по собственному желанию, однако трудовой договор с ним расторгли в связи с тем, что он не принял мер по предотвращению конфликта интересов, стороной которого является М. настаивал на отсутствии конфликта интересов, поскольку тот факт, что он являлся членом комиссии по проведению аукциона на право аренды земельного участка, в котором участвовала его супруга, никак не повлиял на результаты конкурса. В итоге победителем был признан другой участник, а не его жена.

В данном случае суд первой инстанции, а затем и апелляция сочли доводы истца несостоятельными, указав, что под личной заинтересованностью на муниципальной службе, в частности, понимается возможность получения состоящими с чиновником в близком родстве лицами доходов в виде денег или имущественных прав. В случае признания супруги истца победителем аукциона с ней был бы подписан договор, на основании которого она получила бы имущественные права на земельный участок. Следовательно, в данных обстоятельствах имела место личная заинтересованность М., решили суды. А тот факт, что его жена не выиграла аукцион, не имеет правового значения, поскольку под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего не только влияет, но и может повлиять на надлежащее и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.¹

Еще одним позитивным примером противодействия коррупции через применение норм урегулирования конфликта интересов является случай из практики Кемеровского областного суда, где истцом являлась государственная служащая.

П. обратилась в суд с иском к УФССП, в котором просила признать незаконным ее увольнение из этого управления в связи с утратой доверия и

¹ Решение Ивановского областного суда № 9545-10 от 14 июня 2016 года

восстановить ее в должности пристава-исполнителя. Согласно материалам дела, заявительница в рамках одного из исполнительных производств устно сообщила начальнику о своем родстве с должником В., т.е. своим отцом. Пристав сочла, что тем самым она заявила самоотвод и выполнила требования о предотвращении конфликта интересов. Суд установил, что П. возбудила исполнительное производство на основании судебного приказа о взыскании с В. транспортного налога и пени за просрочку платежа. При этом она не применила мер принудительного исполнения, что позволило должнику продать автомобиль и исключило возможность наложить на него взыскание. Таким образом, П. допустила возникновение конфликта интересов, а ее личная заинтересованность повлияла на надлежащее исполнение ею должностных обязанностей, заключил суд. Он также указал, что П. должна была проинформировать начальника о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, и заявить самоотвод в письменной форме до начала совершения исполнительных действий в отношении В.¹

Подобные ситуации оговаривается и подробно комментируется в обзоре судебной практики по применению пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ, подготовленного Верховным судом за 2014-2016 гг.²: государственный служащий, его родственники или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего, выполняют или собираются выполнять оплачиваемую работу на условиях трудового или гражданско-правового договора в организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

Государственный служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не

¹ Решение Кемеровского районного суда № 1243/2017 от 12 марта 2015 г.

² Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016)

повлечет за собой конфликт интересов.

Вместе с тем, в случае возникновения у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, государственный служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. Определение степени своей личной заинтересованности, являющейся квалифицирующим признаком возникновения конфликта интересов, остается ответственностью самого государственного служащего со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

При наличии конфликта интересов или возможности его возникновения государственному служащему рекомендуется отказаться от предложений о выполнении иной оплачиваемой работы в организации, в отношении которой государственный служащий осуществляет отдельные функции государственного управления.

В случае если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации государственный служащий уже выполнял или выполняет в ней иную оплачиваемую работу, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме. При этом рекомендуется отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы в данной организации.

В случае если на момент начала выполнения отдельных функций государственного управления в отношении организации родственники государственного служащего выполняют в ней оплачиваемую работу, следует уведомить о наличии личной заинтересованности представителя нанимателя и непосредственного начальника в письменной форме.

В случае если государственный служащий самостоятельно не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов, представителю нанимателя рекомендуется отстранить государственного служащего от исполнения

должностных (служебных) обязанностей в отношении организации, в которой государственный служащий или его родственники выполняют иную оплачиваемую работу.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что коррупционные преступления не только наносят материальный вред государству, обществу, отдельным физическим и юридическим лицам, но и отражаются на общих вопросах доверия общества к власти и отдельным ее институтам. Выделяя в криминалистической характеристике коррупционных преступлений признак конфликта интересов, мы получаем возможность более четко оценить цель и мотивы преступления, вину субъекта преступления, правильно определить объект преступного посягательства, а значит, дать справедливую юридическую оценку деянию преступника.

Судебные разбирательства, инициированные лицом утеревшим право занимать должность государственного и муниципального служащего и рассчитывающего восстановить это право, тоже имеют место быть. Данные судебные разбирательства, по большому счету, и формируют судебную практику касательно споров о верности применения норм о урегулировании конфликта интересов, т. к. подробное исследование судами материалов дела, гарантирует полное и развернутое правовое решение относительно разбираемого дела. Такие решения могут, на наш взгляд, являться пособием по применению норм о конфликте интересов как для государственных и муниципальных служащих, так и для контролирующих их органов.

Исследования и систематизация судебной практики по теме заявленного исследования кажутся нам позитивной тенденцией, имеющей полезное влияние на организацию деятельности государственных и муниципальных служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам данного исследования можно сформулировать определенные обоснованные выводы относительно коррупционной пораженности нашего государства, опираясь на метод исторического анализа, сформулировать ряд понятий, охарактеризовать сущность конфликта интересов и подробно проследить как влияет урегулирование конфликта интересов на коррупционную составляющую государственных и муниципальных служащих.

По итогам исследования коррупции, как исторического явления, можно сделать вывод, что данное явление существует ровно столько, сколько существует государство, в то или иной форме. При этом форма организации власти, территориального устройства, политического режима не являются обуславливающими факторами освобождения от коррупции.

Так в период становления Древнерусского государства коррупция уже имела место быть, однако, не являлась уголовно наказуемым деянием. Скорее, наоборот, некоторые государственные отношения власти и народа были обусловлены коррупционной составляющей и считались нормой политической власти.

Вообще, коррупция стала преступлением, в классическом понимании, только в период начала правления династии Романовых, в тоже время, именно в этот период, коррупционная пораженность общества имела наиболее масштабный характер.

В течении всего правления династии Романовых коррупция только возрастала, не считая редкие периоды спада. Принципиальные изменения в качественных и количественных показателях исследуемого явления произошли лишь в с приходом к власти большевиков, однако, полного искоренения коррупции вновь не случилось.

Исследование Советского периода русской истории на предмет коррупционной составляющей власти и общества показывает, что масштабы

данного явления значительно сократились. Однако, сама по себе коррупция получила новое выражение: не только материальное, но и натуральное. Распространенными взятками в Советский период были услуги, предметы быта, импортные товары и прочее.

Перестройка, как любой промежуточный период имеет негативную статистику относительно коррупционных показателей. Это обусловлено слабым контролем со стороны общества, неповоротливостью государственных механизмов и притоком в страну иностранной валюты и иностранных товаров.

Исследование постперестроичного периода нашего государства показывает наличие поэтапного развития политики государства по противодействию коррупции.

Заинтересованность государства в противодействии коррупции очевидна, она выражена в принимаемых, практически ежегодно, антикоррупционных законах, в разработке специальных политических и социальных проектов. Однако, на сегодняшний день коррупция как явление не искроено. В отдельные периоды современной истории это явление, даже, увеличивает свои масштабы. Принципиальным является то, что коррупционная пораженность характерна одновременно и для органов исполнительной, законодательной и судебной власти.

На наш взгляд, разработка инновационных мер по противодействию коррупции сегодня не только возможна, но и необходима. Планомерная, слаженная, эффективная атака на коррупционные отношения между государственными, муниципальными служащими и гражданами, должна быть подкреплена научными исследованиями проблемы, рядом кардинальных реформ и политикой по повышению правовой культуры в целом. Так, в частности считаем необходимым усилить контроль и надзор за деятельности государственных и муниципальных служащих, увеличить меру ответственности за коррупционные преступления, а самое главное, создать такие условия организации и реализации власти, чтобы возможность коррупционного влияния стала крайне

затруднительной. Это возможно осуществить с помощью увеличения роли гражданского общества, обявлявания представителей властных структур подробно отчитываться о своей служебной деятельности и о своем личном благосостоянии. Данные выводы стали результатом исторического анализа проблемы: именно в те исторические периоды, когда власть осуществляла планомерный, жесткий, обдуманый и, самое главное, системный удар по коррупции, масштабы этого явления значительно сокращались.

Кроме того, несомненно, коррупция, хоть и является сложным в своей сущности, явлением, однако, векторы влияния на нее имеются, уже сегодня существуют довольно эффективные меры по противодействию этому явлению, одним из которых является урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

На наш взгляд, только обязательные научные исследования данного вопроса, реформирование законодательства в этой области обеспечит снижение уровня коррупции на всех уровнях власти.

По результатам данного исследования можно не только сформулировать ряд понятий относительно конфликта интересов, но и определить его основные сущностные характеристики, важные для реализации норм, его затрагивающие.

В первую очередь, следует отметить, что сам по себе конфликт интересов является не только правовой, но и философской категорией, включающей в себя ряд политических, экономических и социальных категорий. В этой связи, важно понимание «конфликта» и «интереса» как такового. В этой связи, очевидно, что конфликт – это такие отношения между людьми, которые возникли на почве разногласий и противоречий и соглашение по которым, не достигнуто. Природа же «интереса» гораздо сложнее, она предполагает вполне определенные черты социальной активности, такие как стремление удовлетворить свои желания, потребности, будь то духовные или материальные. Таким образом, в чистом виде, интерес всегда является предпосылкой для возникновения конфликта и имеет определенные черты индивидуальных качеств субъектов.

Формулируя выводы относительно исследования конфликта интересов, как сугубо правовой категории, стоит отметить, что разграничение понятий, относительно заявленной проблемы, является основополагающим этапом в исследовании.

Так, предотвращением конфликта интересов является активное вторжение представителя нанимателя в ситуацию конфликта интересов в момент, когда государственный служащий осуществляет попытку неосновательного обогащения, в целях недопущения и (или) устранения возможных вредных последствий конфликта интересов для граждан, организаций и государства.

Данное понятие следует разграничивать с рядом других понятий, таких как: урегулирование конфликта интересов, т.е. упорядочение, восстановление ранее существовавшего порядка на основе принципов согласия и сотрудничества, основанных на взаимных уступках сторон; Разрешение конфликта интересов – вмешательство в ситуацию конфликта интересов на любой его стадии, направленное на устранение противоречия между личной заинтересованностью государственного служащего и интересами государственной службы, а также на предотвращение или минимизацию причиненного вреда.

Определение данных понятий играет важную роль в исследовании конфликта интересов. Немаловажным является и понимание данного явления на сущностном уровне, которое происходит через анализ текущего законодательства, касающегося предмета исследования.

Так законодатель предлагает ряд мер, которые могли бы предотвратить саму возможность возникновения конфликта интересов, определяет лиц, которые могут быть субъектами данные правоотношений и регламентирует порядок привлечения субъектов к ответственности.

Однако, многие области исследуемого явления подлежат обязательному реформированию и доработке. В частности, считаем необходимым, в качестве профилактических мер проводить ежегодное ознакомление работников как с нормативными документами, регламентирующими вопросы предупреждения и

урегулирования конфликта интересов, так и Типовым Кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Для того чтобы проводилась регулярная оценка результатов работы по противодействию коррупции, необходимо разработать Методику, как и по каким критериям оценивать заинтересованность государственного и муниципального служащего, а также, ежегодно подготавливать и опубликовывать отчетные материалы о проводимой работе и достигнутых результатах в сфере урегулирования конфликта интересов.

Кроме того, необходимо реформирование законодательства в сторону расширения прав для участия в управленческой деятельности институтов гражданского общества, с целью разграничения антикоррупционной компетенции и полномасштабного контроля, в сфере государственной и муниципальной службы.

Изучая и анализируя правоприменительную практику, относительно урегулирования и предотвращения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, следует отметить, что у субъектов правоприменительной деятельности возникают сложности, порождающие неоднозначные решения.

На законодательном уровне определены принципы антикоррупционной политики, а также разработаны и действуют федеральные законы, регулирующие исследуемую область, однако, способы и методы их применения разработаны не в полной мере, из-за чего, практическое применение данных норм часто страдает.

Так, в частности, на наш взгляд, недостаточно урегулирован механизм отстранения от государственной и муниципальной службы лиц, допустивших конфликт интересов. В судебной практике встречаются решения судов, которые противоречат прямому толкованию норм о конфликте интересов и подлежат отмене в дальнейшем, судами последующих инстанций.

Кроме того, на сегодняшний день судебная практика по данной категории дел немногочисленна и выражена, чаще всего, в форме гражданских

судопроизводств, возбужденных по исковому заявлению бывших государственных или муниципальных служащих, отстраненных от занимаемой должности, по причине возникновения конфликта интересов.

Также следует отметить, что уже сегодня Верховный суд РФ обобщает и систематизирует судебную практику по данным делам. Как уже отмечалось выше, она не многочисленна, однако, данная систематизация имеет огромное позитивное значение как для деятельности суда, так и для самих государственных и гражданских служащих. На наш взгляд, необходимо разработать теоретическое пособие, основанное не только на анализе существующего антикоррупционного законодательства, но и существующей судебной практике по делам, затрагивающим урегулирование споров, относительно конфликта интересов. Данные пособия были бы полезны как для государственных и муниципальных служащих, так и для тех лиц и органов, которые контролируют их деятельность.

На сегодняшний день очевидно, что исследуемая область находится только на этапе становления. Ее развитие возможно только при полномасштабном, плановом реформировании текущего законодательства. Однако, данное реформирование возможно только после проведения ряда внимательных теоретических исследований вопроса на самых разных уровнях. Такие исследования должны стать результатом создания государственных проектов, направленных на противодействие коррупции.

Исторический опыт нам подсказывает, что наивысший пик коррупционной пораженности всегда приходится, на, так называемые «застойные эпохи», когда законодательство устаревает и становится неспособным «угнаться» за развитием общественных и общественно-государственных отношений. В этой связи, только воля лиц, наделенных властными полномочиями, способна переломить сложившуюся ситуацию и перезагрузить формы отношений между народом и властью.

Вымеренное, плановое реформирование антикоррупционных норм, проводимое совместно с рядом социальных программ, направленных на

повышение правовой культуры и грамотности у населения, должно обеспечить позитивный скачок в уровне противодействия коррупции.

Несомненно, урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной является одним из форм такого реформирования, однако, эта форма только развивается, только начинает функционировать на полную мощность. Государственная поддержка и внимание к этой форме противодействия коррупции, несомненно, позитивно отразится на общем состоянии коррупционной пораженности.

Помимо этого, на наш взгляд, в Российской Федерации до сих пор существует слабая система участия гражданского общества в сфере контроля за государственными и муниципальными служащими. Сегодня деятельность служащих пытаются сделать прозрачной для общества, что является важнейшим этапом в противодействии коррупции, однако, на наш взгляд, следует разработать такую систему участия граждан в системе контроля за чиновниками, благодаря которой выявлять наличие конфликта интересов, у того или иного служащего, станет не только возможно, но и полезно. Должна быть разработана система контроля, благодаря которой, граждане, подозревающие того или иного государственного служащего, в коррупции, будут иметь возможность проанализировать его деятельность на предмет конфликта интересов, после чего, отчитаться о проведенной проверке.

Однако, государственный контроль, при этом, на наш взгляд, должен только усиливаться. Коррупция – является сложным явлением, которое развивается параллельно со способами борьбы с ней. В этой связи, только жесткий контроль за деятельностью государственных и муниципальных служащих поможет сократить масштабы коррупции и опередить перспективу ее роста.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ.- 2014. - № 31 - Ст. 4398.Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31 - Ст. 3215;
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25 - Ст. 2954;
3. Федеральным законом от 26.04.2004 N 26-ФЗ «Конвенция против транснациональной организованной преступности» (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // Собрание законодательства РФ, - 04.10.2004, - N 40, - Ст. 3882;
4. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016)// Собрание законодательства РФ.- 2009. - № 7. - Ст. 776;
5. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Российская газета. - 2008. - № 266;
6. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2007 - № 10 - Ст. 1152;
7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ.- 2003. - № 40. Ст. 3822;

8. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31 - Ст. 3215.
9. Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» Российская газета» от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014) // Российская газета. 2008. № 108.
10. Указ Президента РФ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» от 01.07.2010 № 821 (ред. от 22.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 27. - Ст. 3446.
11. Приказ СК России от 28.03.2011 № 41 «Об утверждении статистического отчета «Сведения о деятельности следственных органов Следственного комитета Российской Федерации по противодействию коррупции»
12. Решение Верховного суда РФ № 71-КГ15-10 от 29 сентября 2015 года
13. Решение Ивановского областного суда № 9545-10 от 14 июня 2016 года
14. Решение Рязанского районного суда № 31-КЛ-45-13 от 20 августа 2010 г.
15. Решение Ленинградского районного суда № 49-ДЛ-11 от 11 мая 2014 г.
16. Решение Кемеровского районного суда № 1243/2017 от 12 марта 2015 г.
17. Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016)
18. Алексеев С. С. Теория права/ С. С. Алексеев. – Изд. – 2-е, перераб. и доп. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 320 с.
19. Анциферов, К. И. Взятничество в истории русского законодательства (до периода сводов) / К. И. Анциферов // Журнал гражданского и уголовного права – 2010. - № 12 - С. 1–54.

20. Астанин В.В. Принципы противодействия коррупции в российском законодательстве / В. В. Астанин // Юридический мир – 2009 - № 2 – С. 52.
21. Библия. Ветхий Завет. Книга пророка Ис. – СПб.: Виссон, 2013. – 1296 с.
22. Волженкин Б.В. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному законодательству второй половины XIX–начала XX в. / Волженкин Б. В. // Правоведение - 1991. № 2. С. 64.
23. Головщинский К.И. Диагностика коррупционности законодательства / К. И. Головщинский - М.: Наука, 2001. – 209 с.
24. Грант М. А. История древнего Рима / М. А. Грант - М: ТЕРРА-Книжный клуб, 2003. – 476 с.
25. Кабанов, П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические криминологические и уголовно-правовые аспекты/ П. А. Кабанов – Нижнекамск.: ИПЦ «Гузель», 1995. - 172 с.
26. Кабанов, П.А. Об обеспечении реализации отдельных положений антикоррупционного законодательства на муниципальном уровне / П.А. Кабанов // Юрист. – 2013. – № 6. – С. 668 - 672.
27. Кашин, В.А. Налоговая справедливость/ В. А. Кашин. - М.: Юридическая литература, 1986 - 394 с.
28. Колесников А.Ю, Богданов С. В. Коррупционная преступность среди российского чиновничества в период институционализации рыночной экономики: причины, масштабы, особенности// А.Ю. Колесников, С. В. Богданов // Новая наука: Современное состояние и пути развития: Международное научное периодическое издание по итогам Международной научно-практической конференции в 2 ч. Ч. 1 – 2016 - Стерлитамак: АМИ - 145 С.
29. Кончаловский, А. Коррупция по-русски / А. Кончаловский // Аргументы недели - 2006 – 3 января. - С. 12.
30. Крашенинников, П.В. Зарождение права / Крашенинников П. В. - М.: Статут, 2016. – 302 с.

- 31.Кутафин, Нарутто, Страшун: Вопросы юридического образован. Сборник научных работ. Том 1 Проспект, 2017.
- 32.Лафитский, В.И. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый. — М.: Статут, 2010. — 405 с.
- 33.Ленин В.И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин - 5-е изд. - М.: Издательство политической литературы, 1967. — 512 с.
- 34.Малько, А.В. Большой юридический словарь. / А. В. Малько - М.: Проспект, 2009. - 704с.
- 35.Марченко, М. И. Советское и постсоветское государство и право. Сравнительно-правовое исследование. Учебное пособие / М. И. Марченко — М.: Проспект, 2017. — 308 с.
- 36.Матузов, Н.И. Теория государства и права/Учебник/Н.И. Матузов, А.В Мальков. — М: Изд-во Юристъ, 2004. — 409 с.
- 37.Набоков, В.Д. К вопросу о будущей ориентации русской науки уголовного права/ В. Д. Набоков// Право. - 1915. - № 44. - С. 273.
- 38.Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре: Материальные международного молодежного форума по богословию митрополита Белгородского и Старооскольского Иоана: сб. науч. статей. — Белгород: - Белгород: БУКЭП, 2016 — 528 с.
- 39.Оболонский, А.В. Странники и противники реформы государственной службы / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность - 2006.- № 5. С. 26.
- 40.Охотского Е. В. Противодействие коррупции : учебник и практикум для академического бакалавриата / И. В. Левакин, Е. В. Охотский, И. Е. Охотский, М. В. Шедий - М.: Издательство Юрайт, 2015 - 367 с.
- 41.Попова А. И Демократия, правосудие, гражданское общество. Становление и взаимодействие / А. И. Попова — М.: Проспект, 2017 — 201 с.
- 42.Робинович, Н.О. О наказуемости взяточничества и лиходейства / Н.О. Робинович // Право - 1916. - №10. С.619.

43. Сатаров, Г.А. Россия и коррупция: кто кого? / Г. А. Сатаров // Российская газета. - 1998. - № 18 – С. 48-49.
44. Соловьев, С.М. Сочинения: В 18 кн./С. М. Соловьев — М.: Голос, 1993. – 986 с.
45. Спиркин, А.Г. Философия: Учебник/А. Г. Спиркин – Изд. 2-е, перераб. и доп. - М.: Гардарики, 2005. - 736 с.
46. Сырых, В.М. История и методология юридической науки Учебник/ В. М. Сырых. – М.: Норма, 2013. – 325 с.
47. Талапина, Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный) / Э. В. Таланина - М.: Волтерс Клувер, 2010. - 192 с.
48. Тихомирова, М. Ю. Юридическая энциклопедия / М.Ю. Тихомирова – Изд. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. Тихомиров, 2014. – 972 с.
49. Тульский, М. А. Медведев объявляет войну взяткам / М. А. Тульский // Аргументы недели. - 2008. - № 33. – С. 14.
50. Черняк, И. В. Коррупционеры (по данным Национального анти-коррупционного комитета, Росстата, следственного комитета при Прокуратуре РФ) / И. В. Черняк // Аргументы и факты – 2008 – 12 ноября - С. 6-7.
51. Чистякова, А.И. Российское законодательство X-XX веков / А. И. Чистякова.- М.: Юридическая литература, 1985 – 348 с.
52. Швед, А. К. Из истории российской коррупции/ А. К. Швед // Деловой мир. - 1992. № 168, С. 121.
53. Яспер, К. Т. Смысл и назначение истории/К. Т. Яспер.- М.: Республика, 1994. - 240 с.