



КОРРУПЦИЯ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Монография

Новосибирск
2015

УДК 34
ББК 67
К68

Рецензенты:

Андреева Л.А., канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, зав. кафедры частного права Филиала Российского государственного гуманитарного университета, г. Великий Новгород;

Жидков А.Г., канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, доцент кафедры публичного права Филиала Российского государственного гуманитарного университета, г. Великий Новгород;

Кирьянов А.Ю., канд. юрид. наук, доцент, председатель Исполнительного комитета Российского Союза налогоплательщиков, член-корреспондент РАЕН, член Общественной Палаты РФ, г. Москва.

Авторы: Л.А. Андреева (предисловие, Гл. 6); Ф.Г. Альжанова (Гл. 2); Е.В. Епифанова (Гл. 4); В.Н. Жадан (Гл. 1); Н.В. Захаров (Гл. 5); О.В. Кукушкин (Гл. 3); С.Б. Котляров (Гл. 3); О.Н. Монахов, (Гл. 5); А.Ж. Панзабекова (Гл. 2); Т.Е. Павлисова (Гл. 4); И.С. Романова (Гл. 7); Р.М. Рузанов (Гл. 2); Д.К. Турсынбаева (Гл. 2); М.М. Халитова (Гл. 2).

К68 «Коррупция: основные тенденции противодействия». Коллективная монография; [под ред. Л.А. Андреевой]. Новосибирск: Изд. «СибАК», 2015. — 196 с.

В монографии «Коррупция: основные тенденции противодействия» представлены работы ученых России и Казахстана. В монографии раскрываются вопросы понятия и системы коррупционных преступлений, их криминологическая характеристика, обсуждаются острые и дискуссионные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы, ответственности за должностные преступления, в том числе в сфере здравоохранения, конфликта интересов профессиональной деятельности, в частности в высшей школе, коррупционные преступления в финансовой и бюджетной сферах. В монографии обсуждаются вопросы применения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов как средство борьбы с коррупцией. Монография адресована юристам, научным и практическим работникам, законодателям, а также преподавателям ВУЗов, аспирантам, докторантам, студентам, специалистам, занятым в сфере юриспруденции, нормотворчества и правоприменения, иным читателям, интересующимся вопросами противодействия коррупции.

ISBN 978-5-4379-0404-6

Главный редактор: канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, зав. кафедры частного права филиала Российского государственного гуманитарного университета, г. Великий Новгород — **Андреева Любовь Александровна.**

ББК 67

ISBN 978-5-4379-0404-6

© НП «СибАК», 2015 г.

СОДЕРЖАНИЕ:

Предисловие	6
Глава 1. Коррупционные преступления: криминологическая характеристика, понятие и система	13
1.1. Криминологическая характеристика коррупционных преступлений.....	13
1.2. Понятие коррупционных преступлений.....	23
1.3. Система коррупционных преступлений.....	36
Глава 2. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы Республики Казахстан	59
2.1. Институциональная среда коррупции в системе государственной службы.....	60
2.2. Факторы и условия распространения коррупции в системе государственной службы.....	66
2.3. Повышение заработной платы госслужащих как условие противодействия коррупции.....	75
Глава 3. Антикоррупционная политика на государственной службе	87
3.1. Коррупция: понятие, сущность и причины возникновения..	88
3.2. Правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации. Основные направления антикоррупционной политики.....	93
3.3. Перспективы противодействия коррупции на государственной службе.....	98

Глава 4. Уголовная ответственность за отдельные виды должностных преступлений в сфере здравоохранения (характеристика составов и судебной практики).....	109
4.1. Нецелевое расходование средств, выделенных на здравоохранение (Нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ) и нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ))....	111
4.2. Коррупционные преступления, вызванные злоупотреблением, превышением, неисполнением, ненадлежащим исполнением должностных обязанностей.....	116
Глава 5. Конфликт интересов в профессиональной деятельности преподавателя вуза: проблема, сущность и признаки коррупционности.....	131
5.1. Конфликт интересов в системе противодействия коррупции: понятие, сущность и признаки.....	132
5.2. Преподаватель как субъект коррупционного преступления.....	142
Глава 6. Коррупционные преступления и правонарушения в финансовой и бюджетной сферах.....	151
6.1. Особенности коррупционных проявлений в финансовой и бюджетной сферах.....	152
6.2. Экспертиза на коррупциогенность нормативных правовых актов в области бюджета и финансов.....	159
Глава 7. Антикоррупционная экспертизы правовых актов и их проектов как профилактическая мера борьбы с коррупцией.....	172
7.1. Коррупциогенные факторы как правовые предпосылки коррупции.....	173
7.2. Субъекты антикоррупционной экспертизы.....	179

Сведения об авторах.....	190
Список сокращений.....	192
Приложение.....	194

ПРЕДИСЛОВИЕ

Происшедшие с 90-х годов XX столетия реформы в политической и социально-экономических сферах привели к развитию новых рыночных отношений, предусматривающих множественность форм собственности, свободу предпринимательства и иной экономической деятельности. В этот период для многих стран мира коррупция в органах государственной власти и экономической деятельности стала одной из актуальных проблем. При этом влияние коррупции в этих странах настолько возросло и продолжает нарастать, что в ряде случаев оно сопоставимо со значительной частью госбюджета страны и угрожает национальной безопасности.

В свою очередь глобализация мирового сообщества привела к тому, что коррупция в одной стране может негативно сказываться на развитии других стран. Учитывая угрожающий характер и значение для международного сообщества со второй половины XX века коррупция стала международной проблемой. В связи с чем, требуется исследовать причины возникновения коррупции, определить коррупционные преступления, как предусмотренные уголовным законом общественно опасные деяния и содержащие признаки коррупции. В свою очередь, коррупционная преступность определяется, как часть корыстной преступности и представляет собой совокупность коррупционных преступлений, совершенных за определенное время и на конкретной территории. Коррупционная преступность — это целостная, относительно массовая совокупность преступлений, посягающих на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления, службы в коммерческих и иных негосударственных организациях, выражающихся в незаконном получении (и предоставлении) материальных или иных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных, муниципальных функций или служебных функций в коммерческих и иных негосударственных структурах. Очевидно, что стратегия противодействия коррупции должна ориентироваться на правовые, экономические, социальные, психологические, нравственные и политические меры. При этом ликвидировать коррупцию, как и любое иное социальное зло такого же уровня, имеющую прочные корни в экономических, политических, социальных, психологических основах общества, невозможно. В настоящее время, может идти речь о значительном сокращении масштабов коррупции в государственном управлении и экономической деятельности, защите населения от различных форм коррупции, в том числе повсеместных поборов

на всех уровнях — от рядового работника конторы и полицейского до высших эшелонов власти.

Общепризнано, что коррупционные преступления, как и другие преступные деяния, представляют собой систему и в зависимости от различных оснований могут подразделяться на определенные виды (группы). В научной литературе в качестве критериев для классификации коррупционных преступлений устанавливаются в зависимости от субъекта преступления на те, которые совершаются должностными лицами, и те, которые совершаются иными лицами; в зависимости от публичного статуса субъекта преступления подразделяются на публичные и непубличные, а также в зависимости от условий признания преступлений коррупционными. Коррупционные преступления характеризуются чрезвычайной латентностью. Выявление факторов, влияющих на коррупционное поведение государственных служащих, выступает необходимым условием целенаправленной борьбы с опасными, подрывающими авторитет власти преступлениями. Борьба с коррупцией государственных и муниципальных служащих не может быть сведена только к выявлению и наказанию виновных. Акцент, прежде всего, должен быть сделан на разработке и осуществлении системы мер упреждающего характера. Все это обуславливает необходимость проведения соответствующих исследований для преодоления данного явления с привлечением потенциала национальных правовых систем, выработки эффективной стратегии борьбы с коррупцией, а также законодательного урегулирования этого процесса на национальном и международном уровнях. Слабыми местами коррупционной среды остается независимость судебной системы, фаворитизм в решениях государственных органов, организованная преступность, характерно усиление бюрократии, значительная доля теневой экономики, разрыв между правовыми нормами и социальной практикой. Сложность исследования причин коррупционной преступности заключается в ее многообразии, различном уровне и разнохарактерном влиянии на последствия. Проблема выявления факторов и условий распространения коррупции является одной из самых сложных и ключевых, поскольку причины, обуславливающие коррупцию, крайне разнообразны по своей природе, формам проявлений, направленности воздействия. Среди факторов, порождающих коррупционную преступность в системе государственной службы следует различать экономические, организационно-управленческие, правовые, психологические, социокультурные аспекты. Организационно-управленческие факторы обусловлены тем, что формирование новой структуры организации государственной

власти во всех постсоветских странах было реализовано без детально разработанной программы и ясного представления о конечных целях и результатах. Изначально не был определен единый порядок разграничения полномочий и компетенций органов государственной власти, как по ее ветвям, так и по организационным уровням. Это привело к дублированию управленческих функций в разных ведомствах, практике принятия противоречивых решений, в том числе и в определенных корыстных целях. Нравственно-психологическими признаками коррупционеров являются доминирование универсальных ценностей, сложившихся на основе индивидуализма и прагматизма; алчное отношение к деньгам; отрицание значения честного труда; игнорирование традиционных нравственно-правовых норм; авантюризм; цинизм, импульсивность и склонность к риску при принятии решений; эгоизм. Высокое развитие этих признаков свидетельствует о психологической готовности человека к коррупционным правонарушениям. Вместе с тем, низкая заработная плата государственных служащих особенно в развивающихся странах может создать стимулы для коррупции и имеет последствия, выходящие за пределы проблемы коррупции, однако, поиск эффективного уровня заработной платы в госсекторе является хотя и важным, но не единственным решением проблемы иммунитета госслужащих к коррупции. Коррупционным рискам в системе государственной службы способствуют самые разнообразные факторы как объективного, так и субъективного характера. Подтверждением этому может служить то обстоятельство, что в настоящее время в мире нет ни одного государства, в котором совершенно отсутствовала бы коррупция.

Комплексность и многогранность коррупции как явления состоит и в том, что в действительности следует рассматривать не одно, а по существу два разных явления — крупную и мелкую коррупцию. Крупная коррупция охватывает как политиков, так и чиновников, которые в угоду интересам не только отдельных лиц, но и целых государств действуют от имени своего государства и во вред ему. Мелкая коррупция распространяется везде, где рядовой гражданин сталкивается с необходимостью обращаться к государству, или, наоборот, — государство, выполняя ограничивающую и регулируемую функции, обязывает гражданина поделиться своими ресурсами. Антикоррупционная политика предполагает разработку и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках основ конституционного строя по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни. Для эффективного развития необходимо точное

определение основных направлений, которые будут корректироваться по мере осуществления отдельных мер, недостаточно реализации только антикоррупционной программы, необходима также коррекция законодательства, формирование сильного гражданского общества и помощь его институтов, а также заимствование и внедрение зарубежного опыта.

К наиболее распространенным нарушениям на государственной службе относятся незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными служащими, непредставление (представление недостоверных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих, получение вознаграждения от физических или юридических лиц. Допускаемые гражданскими служащими нарушения законодательства снижают эффективность государственного управления, препятствуют проведению скоординированной политики противодействия коррупции, дискредитируют систему органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем необходимо осознавать, что каждому региону присущи определенная специфика коррупционных рисков, своя структура коррупционных деяний и методы их осуществления.

Следует подчеркнуть, что здравоохранение относится к числу наиболее коррумпированных областей. Преобладающим составом является один из самых опасных видов должностных преступлений — взятка. Взятничество существует не само по себе, оно сопряжено, как правило, с другими преступлениями. Сложившаяся ситуация в здравоохранении объясняется многими причинами, среди которых укоренившееся сознание в необходимости решения всех вопросов посредством взятки, правовая безграмотность, низкий жизненный уровень медицинских работников. Как и в здравоохранении, методы противодействия коррупции в сфере высшего образования применяются бессистемно и они малоэффективны.

В настоящее время одним из инструментов противодействия коррупции является ее профилактика. Мероприятия по профилактике коррупции определили задачи использования антикоррупционных инструментов, отличающихся новизной и оригинальностью для правовой системы и при этом обладающих высоким потенциалом результативности. Одно из таких средств образует правовой институт урегулирования и разрешения конфликта интересов, поэтому для каждого преподавателя крайне важно детально разобраться в сущности конфликта интересов, его признаках, порядке его предупреждения и урегулирования. Законодатель выделил конфликт

интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности. При этом, под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой у медицинского работника или фармацевтического работника при осуществлении ими профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение ими профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника или фармацевтического работника и интересами пациента. Применительно к преподавателю вуза речь идет о ситуациях, когда при осуществлении профессиональной деятельности он сталкивается с возможностью получения какой-либо материальной или нематериальной выгоды, получение которой, однако, требует невыполнения или ненадлежащего выполнения его профессиональных обязанностей. Анализ правовых норм, посвященных конфликту интересов, позволяет сделать вывод о том, что в определенных видах профессиональной или служебной деятельности возможно возникновение ситуаций, связанных с личной заинтересованностью лиц, осуществляющих эту деятельность, и наносящих вред интересам граждан, организаций и государства.

Бюджетная коррупция в настоящее время достигла огромных размахов. Факты многочисленных нарушений в использовании бюджетных средств свидетельствуют о нецелевом использовании средств при выполнении государственных программ, и завышение стоимости работ, услуг и материальных ценностей, и бесплатное предоставление в пользование природных и материальных ресурсов, занижение арендной платы, незаконной передаче государственного и муниципального имущества бизнес-структурам, безосновательное списание материальных ценностей, недостачи. Благодатной почвой для коррупционных схем являются бюджетные программы. Механизмы противодействия коррупции в финансово-бюджетной сфере связаны в особенностями регулирования правового статуса как субъектов правоотношений, так и объектов в области финансов и бюджета. Публичность действий органов государственной власти и местного самоуправления для минимизации коррупционных рисков в части контроля имущественных отношений, требуют разработки механизма, который бы установил не только надлежащий порядок учета в реестре имущества, но и персонифицировал передачу, приватизацию (отчуждение) собственности во исполнение правовых актов, во избежание превышения должностных полномочий либо

установления коррупционных договорных отношений. Законодателю требуется дать определение понятию «эффективность использования бюджетных средств», а если это нарушение бюджетного законодательства — «неэффективное использование бюджетных средств», из толкования существующих норм затруднительно оценить достигнутый результат, зачастую связанный с качеством выполненных работ и услуг. Это не способствует определению квалификации и доказывания неэффективного использования бюджетных средств как бюджетного нарушения, а, следовательно, значительно сокращает возможности защиты интересов государства и граждан, что приводит к изменению квалификации состава коррупционного правонарушения.

Практически в любой сфере проблему легче предотвратить, чем решать имеющуюся, но коррупция достигла такого уровня, что используя только превентивные меры, ситуацию не исправить. Население давно научилось искать лазейки в законодательстве, а в нормах могут изначально закладываться коррупциогенные факторы. Ежедневно принимаются новые законы, вносятся изменения в действующие, тем самым давая возможность для внедрения и развития новых коррупционных схем.

Особенно подвержены наличию коррупциогенных факторов акты, регулирующие общественные отношения в сфере регламентации предоставления государственных услуг, в сфере социального обеспечения, проведения конкурсных процедур, управления государственной собственностью и иные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина. Поэтому при составлении заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, в котором необходимо указывать способы устранения выявленных коррупциогенных факторов, эксперт должен предлагать варианты, которые не будут блокировать управленческую, хозяйственную и иную деятельность соответствующих органов, но вместе с тем устранять коррупционные факторы. Имеющийся перечень коррупциогенных факторов слишком короткий, чтобы выявление только перечисленных в нем факторов давало явный результат. Список не модернизируется и не пополняется, является закрытым.

Оставляет много вопросов тот факт, что фактически отсутствует какая-либо ответственность государственных и муниципальных органов, а также их должностных лиц в этой сфере, отвергается процедура о признании недействительным нормативного правового акта, если отсутствуют сведения о проведении в отношении него антикоррупционной экспертизы.

Авторы попытались рассмотреть самостоятельные и актуальные в научном плане вопросы противодействия коррупции, имеющие концептуальный характер, в частности криминологические характеристики коррупционных преступлений, проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы, уголовная и административная ответственность за отдельные виды коррупционных преступлений, конфликта интересов, реформировании системы органов государственной власти и местного самоуправления, отношения коммерческих структур к коррупционным явлениям, внесли предложения по совершенствованию законодательства и дали оценку действующим нормативным актам.

Андреева Любовь Александровна

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Альжанова Фарида Газизовна — доктор экономических наук, доцент, руководитель Центра инновационно-технологического развития, Институт экономики КН МОН РК (Республика Казахстан, г. Алматы).

Андреева Любовь Александровна — кандидат юридических наук, доцент РГГУ, зав. кафедрой частного права филиала РГГУ в г. Великий Новгород, Российский государственный гуманитарный университет, филиал в г. Великий Новгород (Россия, г. Великий Новгород).

Епифанова Елена Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Кубанский государственный аграрный университет, юридический факультет (Россия, г. Краснодар).

Жадан Владимир Николаевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и судебной деятельности, Елабужский институт (филиал) Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» (Россия, Республика Татарстан, г. Елабуга).

Захаров Николай Васильевич — доцент, доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин, филиал Военно-космической академии имени А.Ф. Можайского (Россия, г. Ярославль).

Котляров Сергей Борисович — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Автономная некоммерческая образовательная организация высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», Саранский кооперативный институт (филиал) (Россия, Республика Мордовия, г. Саранск).

Кукушкин Олег Викторович — кандидат философских наук, доцент, декан факультета управления и бизнеса, Автономная некоммерческая образовательная организация высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», Саранский кооперативный институт (филиал) (Россия, Республика Мордовия, г. Саранск).

Монахов Олег Николаевич — кандидат педагогических наук, доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин, филиал Военно-космической академии имени А.Ф. Можайского (Россия, г. Ярославль).

Павлисова Татьяна Евгеньевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Кубанский государственный аграрный университет, юридический факультет (Россия, г. Краснодар).

Панзабекова Аксана Жакитжановна — кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора по международному сотрудничеству и внедрению, Институт экономики КН МОН РК (Республика Казахстан, г. Алматы).

Романова Инесса Сергеевна — преподаватель кафедры менеджмента организаций, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС (Россия, г. Саратов).

Рузанов Рашид Муратбекович — кандидат экономических наук, главный ученый секретарь, Институт экономики КН МОН РК (Республика Казахстан, г. Алматы).

Турсынбаева Дана Кеншиликовна — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики КН МОН РК (Республика Казахстан, г. Алматы).

Халитова Мадина Муратовна — доктор экономических наук, доцент, руководитель Центра макроэкономики, финансов и управления, Институт экономики КН МОН РК (Республика Казахстан, г. Алматы).

Монография

КОРРУПЦИЯ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Под редакцией канд. юрид. наук — Л.А. Андреевой

Подписано в печать 15.01.15. Формат бумаги 60x84/16.
Бумага офсет №1. Гарнитура Times. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 12,25. Тираж 550 экз.

Издательство «СибАК»
630099, г. Новосибирск, Вокзальная магистраль, 16, оф. 807.
E-mail: mail@sibac.info

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленного
оригинал-макета в типографии «Allprint»
630004, г. Новосибирск, Вокзальная магистраль, 3