

ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

**Лекция 1.
Коррупция в государственном управлении**

*Поляков Максим Михайлович
кандидат юридических наук, доцент
maxpol84@yandex.ru*

Москва 2020

План лекции:

1. Понятие и признаки коррупции.
2. Типология коррупции.
3. Субъекты коррупционных отношений.
4. Историко-правовые аспекты развития коррупции в России.
5. Причины коррупции в государственном управлении.
6. Коррупционные правонарушения в государственном управлении.

1. Понятие и признаки коррупции.

Коррупция — это:

- ▶ злоупотребление служебным положением,
- ▶ дача взятки, получение взятки,
- ▶ злоупотребление полномочиями,
- ▶ коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;
- ▶ а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

1. Понятие и признаки коррупции.

1. Специфическая **сфера** существования данного явления – государственное и муниципальное управление.

2. Наиболее важным, определяющим признаком коррупции является **субъект**. Субъект коррупции понимается весьма неоднозначно. Чаще всего субъектами коррупции именуют должностных лиц. Субъектами коррупции признают лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, управленческие функции в муниципальных органах.

1. Понятие и признаки коррупции.

3. Третий признак коррупции заключается в **использовании субъектом коррупции своего служебного положения, своих служебных полномочий**. Использование служебных полномочий может пониматься как в узком смысле – совершение действий, входящих в круг его служебных обязанностей, так и в широком – использование авторитета занимаемой должности, возможностей, предоставляемых служебным положением. Коррупцией следует признавать деятельность, осуществляемую вопреки интересам государства, общества, государственного и муниципального органа, в котором работает субъект.

1. Понятие и признаки коррупции.

4. Практически все авторы, исследующие проблему коррупции, в качестве обязательного признака данного явления считают **корыстную или иную личную заинтересованность**. При этом под корыстной заинтересованностью понимается стремление получить тем или иным образом материальную выгоду, выгоду имущественного характера. Под личной заинтересованностью также может пониматься карьеризм, родственные отношения, кумовство и т.п.

Коррумпированное должностное лицо может предоставлять выгоды и преимущества не только для себя, не только в пользу тех лиц, в судьбе которых оно материально заинтересовано, но и в пользу любых иных физических и юридических лиц, в пользу государственных органов.

2. Типология коррупции.

Переходя к анализу видов коррупции, стоит отметить, что в настоящее время ее рассматривают, не ограничиваясь только рамками совершения уголовно наказуемых преступлений. Коррупция в широком понимании включает в себя действия коррупционного характера, не содержащие состава преступления.

По **субъективному признаку** выделяются такие виды коррупции, как элитарная (политическая) коррупция и коррупция должностных лиц.

По **объекту воздействия** в структуре государственного механизма им выделяются такие виды коррупции, как коррупция в органах законодательной власти, коррупция в органах исполнительной власти и коррупция в судебной власти.

По **национальному составу** участников коррупционных отношений на транснациональную (международную) и внутригосударственную.

2. Типология коррупции.

В теории выделяется несколько основных видов коррупции:

1) по статусу субъектов:

- ▶ а) коррупция в органах власти;
- ▶ б) коррупция в частном секторе;
- ▶ в) коррупция в политике или политическая коррупция.

2) по уровням:

- ▶ а) низовая;
- ▶ б) верхушечная;

3) по степени общественной опасности:

- ▶ а) коррупция-проступок;
- ▶ б) коррупция-преступление.

3. Субъекты коррупционных отношений.

Субъекты коррупционных отношений - физические и юридические лица, использующие свой статус вопреки законным интересам общества и государства для незаконного получения выгод, а также лица, незаконно предоставляющие такие выгоды.

1-я группа — это только лица, являющиеся государственными служащими, и (или) государственными должностными лицами.

2-я группа — это лица, которые замещают должности в иных организациях, т. е. негосударственных.

3-я группа — лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лица, приравненные по своему социально-экономическому статусу к лицам, уполномоченным на выполнение задач в области государственных функций.

4. Историко-правовые аспекты развития коррупции в России.

Коррупция является ровесником человеческой цивилизации и зародилась в период формирования первых государственных образований в Месопотамии, Египте, Индии, Китае в III—II тысячелетиях до н.э.

Само понятие «коррупция» происходит от древнеримского термина «**corrumpere**», в дословном переводе означающего «портить», «подкупать» и во многих случаях служившего для обозначения любых должностных злоупотреблений.

4. Историко-правовые аспекты развития коррупции в России.

Коррупция в России появилась в IX - X вв., когда возник институт *«кормления»*, суть которого заключалась в том, что князь посылал своих приближенных лиц (бояр, воевод) на управление вверенных им земель без денежного вознаграждения.

Считается, что первым отечественным источником, в котором упоминается о **посуле** (обещании вознаграждения) как проявлении коррупции является **Двинская уставная грамота 1397-1398 гг.**

«ПРИЕЗД ВОЕВОДЫ»
ХУДОЖНИК С.В.ИВАНОВ
1909

Картина изображает приезд воеводы в маленький тихий город — в большие города и пограничные крепости назначалось не менее двух-трех воевод (главный воевода с «товарищами»), людей, как правило, энергичных, поскольку забот у них было предостаточно.

Персонажи внятно разделены художником на две группы: не без сожаления «дающих» (деньгами и натурой) и алчно устремленных ко «взятию». Это шарж, и небезосновательный.





картина П.В. Рыженко
«Царь Алексей Михайлович»

«Ты, князь Александр, забыв страх Божий и Государево крестное целование и смертный час, **взял <...> посулу 150 рублей <...>** а ведаешь сам закон христианский, что православным христианам такое творить не достойно, и **за мздоимание обещана мука вечная,** а ты-то все забыл, для своих скверных прибытков <...> велено тебе за твое многое воровство и посулы учинить наказание: бить кнутом на торгу и отдать за пристава, чтобы **на то смотря** впредь иным таким ворам и бесстрашникам **неповадно было воровать и посулы иметь...».**

Именной указ царя Алексея Михайловича, сказанный пред Разрядом князю Александру Кропоткину и дьяку Ивану Семенову «О наказании их за взятки» (апрель 1654 г.) // ПСЗ-І. Т. 1. № 123. С. 332.

4. Историко-правовые аспекты развития коррупции в России.

Большой вклад в дело борьбы с коррупцией внес великий российский император Петр I. Его реформы серьезно затронули сферу государственного управления. Им было подписано множество нормативных актов, имевших антикоррупционную направленность. Самыми важными среди них были указы от 23 августа 1713 года, 24 декабря 1714 года и 5 февраля 1724 года, которые устанавливали очень жесткую (вплоть до смертной казни) ответственность за получение и дачу взятки, мздоимство, лихоимство, корыстное злоупотребление властью и недонесение в совершении данных преступлений.

Петром I были образованы специализированные надзорные органы, в круг полномочий которых входили, в том числе и обязанности по борьбе с коррупцией. К ним относились должности фискалов и генерал-прокурора.

«Понеже **многие лихоимства умножились**, между которыми и подряды вымышлены и прочие тому подобные дела <...> запрещается всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купецких, художественных и прочих, какое звание они не имеют, дабы **не дерзали никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать**, торгом, подрядом и прочими вымыслами, какого бы звания оные и манера ни были <...> А кто дерзнет сие учинить, тот **весьма жестоко на теле наказан, всего имения лишен, шельмован и из числа добрых людей извержен, или и смертью казнен будет**».

Именной указ Петра I Великого от 24 декабря 1714 г. «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» // ПСЗ-И. Т. 5. № 2871. С. 135 – 136.



**картина Б.М. Кустодиева
«Фейерверк. Медный всадник»**

«Мы уже от давнего времени слышали довольно, а ныне и делом самим увидели, до какой степени в Государстве Нашем лихоимство возросло, так, что едва есть ли малое самое место правительства, в котором бы <...> суд без заражения сей язвой отправлялся; ищет ли кто места, платит; защищается ли кто от клеветы, обороняется деньгами; клеветет ли на кого кто, все происки свои хитрые подкрепляет дарами».

Указ Екатерины II Великой от 18 июля 1762 г. «Об удержании судей и чиновников от лихоимства» //

ПСЗ-І. Т. 16.
№ 11616. С. 22.



«Сердце Наше содрогнулось, когда Мы услышали <...> что <...> некто Новгородской Губернской Канцелярии Регистратор Яков Ренбер, приводя ныне к присяге Нам в верности бедных людей, брал и за то с каждого деньги, кто присягал; этого Ренбера Мы и повелели сослать на вечное житие в Сибирь на работу, по единому только еще Нашему матернему милосердию; ибо он за такое ужасное, хотя малокорыстное, преступление, праведно лишен быть должен живота».

Указ Екатерины II Великой от 18 июля 1762 г. «Об удержании судей и чиновников от лихоимства» //

ПСЗ-І. Т. 16. № 11616. С. 23.

«Пагубное лихоимство, или взятки в Империи Нашей не токмо существуют, но даже распространяются между теми самими, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали <...> Привязки мздоимца нередко принуждают правого впасть в лиходательство, единственно для избежания проволочки и промедления в делах; а любостяжателям, посягающим на чуждое и домогающимся не принадлежащего, подают повод чрез подкупы и подарки склонять Судей или Правителей на свою сторону к нарушению правосудия».

Именной указ Александра I от 18 ноября 1802 г. «Об искоренении лихоимства» // ПСЗ-I. Т. 27. № 20516. С. 366.

гравюра Д. Бодена
«Портрет Александра I»



«ПЕРЕДНЯЯ ЧАСТНОГО
ПРИСТАВА НАКАНУНЕ
БОЛЬШОГО ПРАЗДНИКА»
П.А. ФЕДОТОВ
1837

“Передняя частного пристава накануне большого праздника” – принадлежала к роду обличительному и была сочинена не без изобретательности в замысле и деталях.

В обширной передней столпились многочисленные посетители с чистосердечными даяниями – кто с кулем, кто с кадушкой, кто с сахарной головой, кто с целой тушей, кто еще с чем, вплоть до пачки исписанных листков, принесенных литератором.



4. Историко-правовые аспекты развития коррупции в России.

Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных 1845 года.

Глава шестая Уложения, называвшаяся «О мздоимстве и лихоимстве», состоявшая из тринадцати статей, устанавливала ответственность за должностные коррупционные преступления. Уложением была предусмотрена ответственность за совершение таких действий, как мздоимство (ст. 401); получение должностным лицом органов государственной власти и управления не предусмотренного законом вознаграждения, связанного с нарушением обязанностей по службе (ст. 402); получение и дача взятки (ст. 405); вымогательство взятки (ст.ст. 406 и 407); 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); дача не предусмотренного законом вознаграждения должностному лицу органов государственной власти и управления (ст.ст. 412, 413).

По существу, нормы Уложения применялись с некоторыми изменениями и дополнениями вплоть до Октябрьской революции 1917 года.

4. Историко-правовые аспекты развития коррупции в России.

Смена социально-экономического строя после Октябрьской социалистической революции 1917 года и предпринятые советской властью меры не решили проблему коррупции.

Первым советским нормативным правовым актом, направленным на противодействие коррупции, стал Декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве».

Уголовные кодексы РСФСР 1922 и 1926 расширили количество составов преступлений коррупционного содержания. Законодателем были конкретизированы квалифицирующие признаки коррупционных деяний. Большинство коррупционных преступлений, предусмотренных УК РСФСР 1926 года, было включено в главу III «Должностные (служебные) преступления». К их числу относились такие составы, как злоупотребление властью или служебным положением (ст. 109), постановление судьями из корыстных или иных личных видов неправосудного приговора, решения или определения (ст. 114), получение взятки (ст. 117), дача взятки (ст. 118) и другие.

Уголовный кодекс РСФСР от 26.10.1960 года во многом повторял положения действовавших до этого советских уголовных кодексов, однако ответственность за совершение коррупционных преступлений стала более мягкой. Активнее стали применяться такие меры ответственности как конфискация имущества и общественное порицание взяточничества во всех его проявлениях.

«На мой взгляд, есть три главных врага, которые стоят сейчас перед человеком <...> первый враг – коммунистическое чванство, второй – безграмотность и **третий – взятка** <...> если есть такое явление, как взятка, если это возможно, то нет речи о политике. Тут нет даже подступа к политике, тут нельзя делать политики, потому что **все меры останутся висеть в воздухе и не приведут ровно ни к каким результатам. Хуже будет от закона, если практически он будет применяться в условиях допустимости и распространённости взятки.** При таких условиях нельзя делать никакой политики, здесь нет основного условия, чтобы можно было заниматься политикой».



кадр из х/ф «Телец» (реж. А.Н. Сокуров, 2001)

Ленин В.И. Новая экономическая политика и задачи политпросветов. Доклад на II Всероссийском съезде политпросветов (19 октября 1921 г.) // В.И. Ленин. Полное собрание сочинений. Изд. 5-ое. Т. 44. Июнь 1921 – март 1922. М., 1974. С. 173 – 174.

«Чувство гнева и возмущения всех советских людей вызывают факты взяточничества <...> Эта болезнь проникла в некоторые центральные ведомства и учреждения, поразила отдельных руководящих работников с партийным билетом в кармане. Взяточник превращает в предмет купли-продажи те блага, которые создаются трудом народа. За взятки разбазариваются государственные фонды, незаконно предоставляются ордера на квартиры, отводятся земельные участки, назначаются пенсии, зачисляются на учебу в высшие учебные заведения и даже выдаются дипломы <...> Мы можем и должны навсегда покончить со взяткой».



кадр из х/ф «Мосгаз» (реж. А.И. Малюков, 2012)

Хрущев Н.С. Развитие экономики СССР и партийное руководство народным хозяйством. Доклад на Пленуме ЦК КПСС (19 ноября 1962 г.) // Н.С. Хрущев. Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. Т. 7. Март 1962 г. – март 1963 г. М., 1963. С. 404.

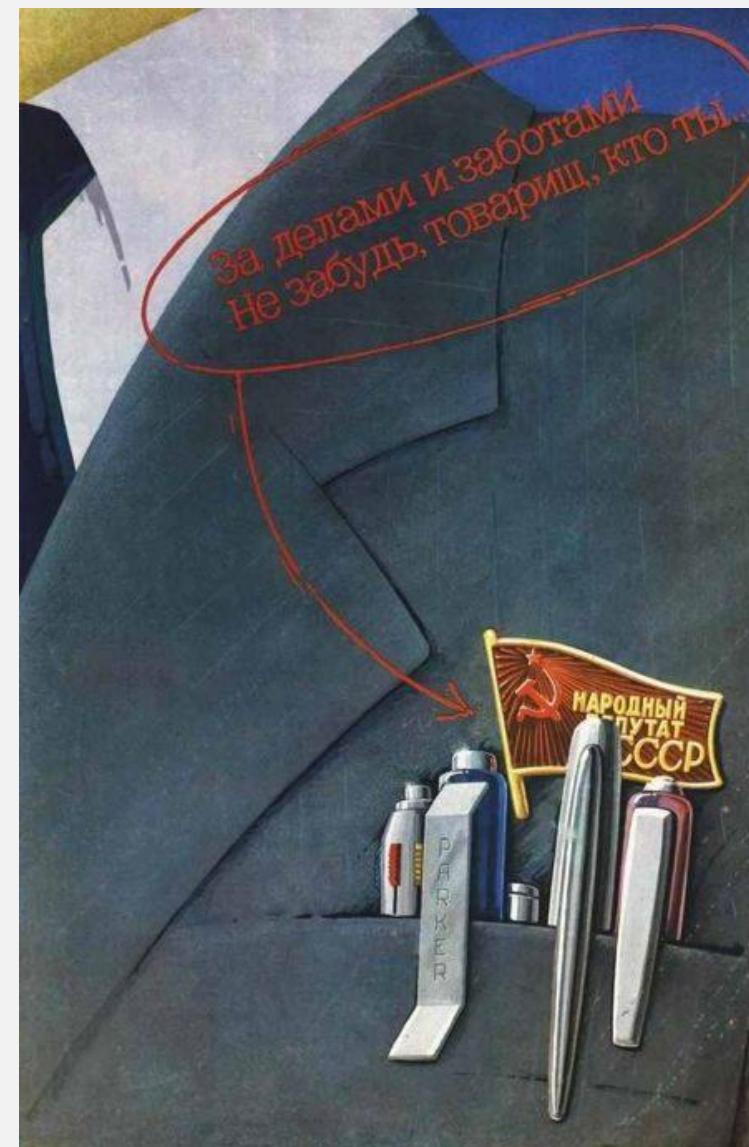
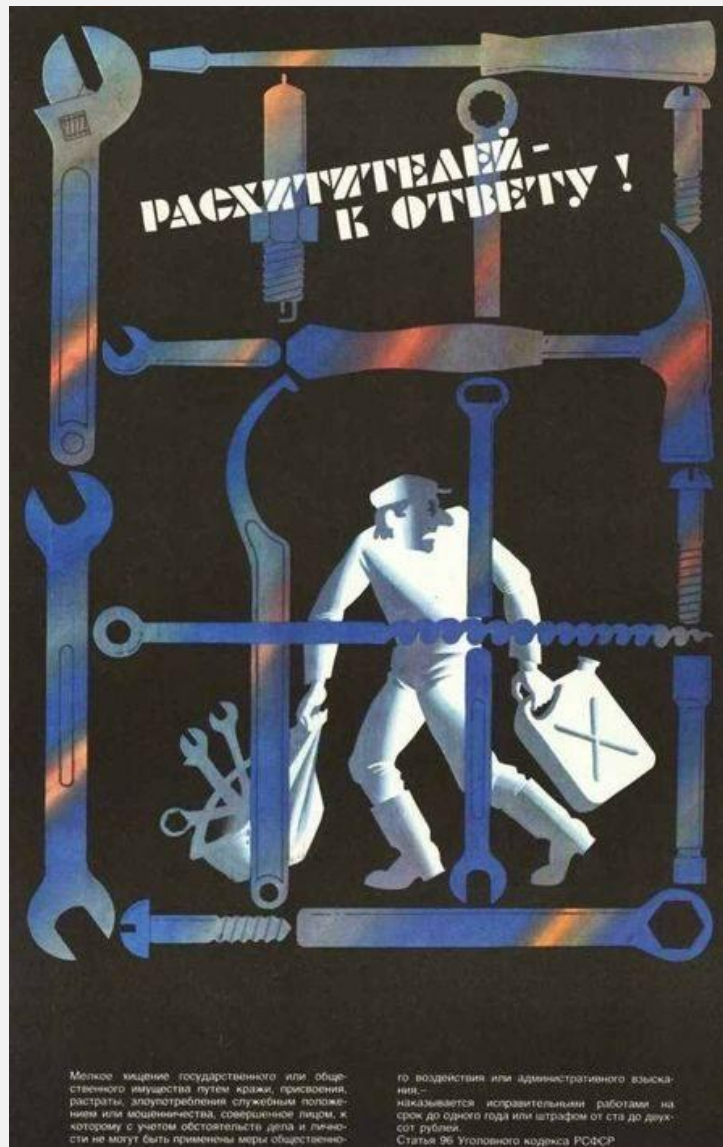
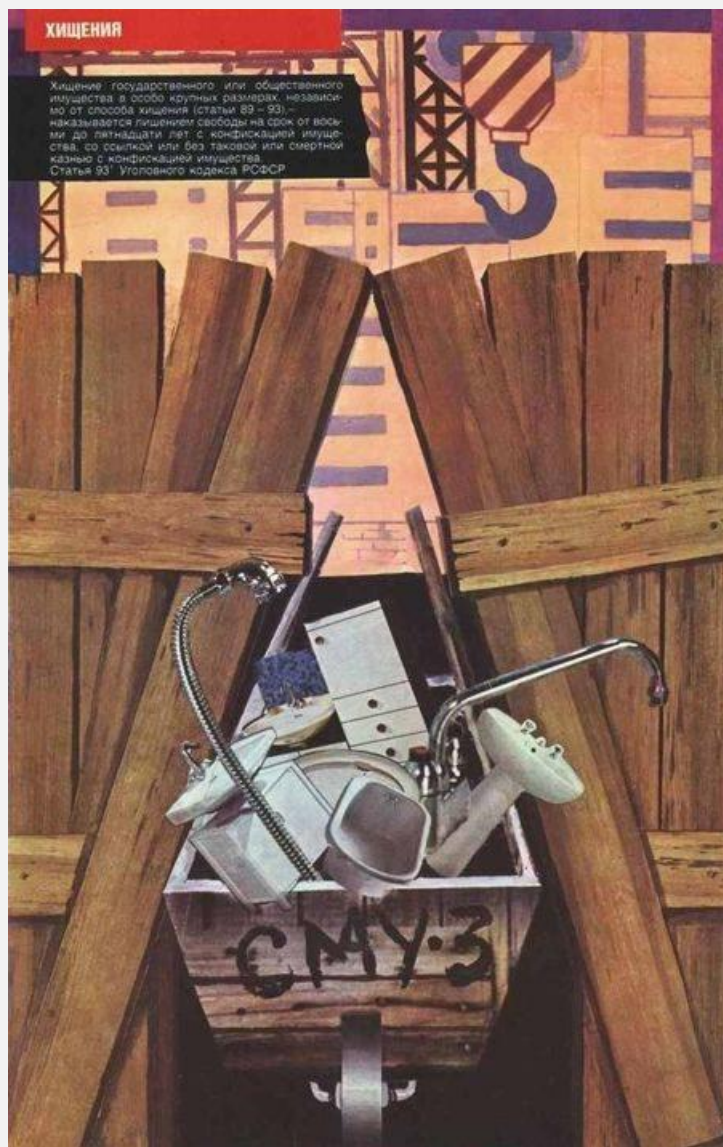
ПЛАКАТ "ВЗЯТКА ПОЗОРНА"

Художники: Масляков О. и Цвик Е.

1960



Плакаты неизвестных художников. Советский период.



«Нормальный ход нашего общественного развития немыслим без строжайшего соблюдения законов, охраняющих интересы общества и права граждан. Необходимо, в частности, полностью покончить с таким явлением, как случаи использования государственного, общественного имущества и служебного положения в целях личного обогащения. Ведь если вдуматься, это не что иное, как подрыв самой сути нашего строя. Здесь закон должен быть непримиримым, а его применение – неотвратимым. Защита интересов народа – это одна из основ нашей социалистической демократии».



кадр из т/с «Петля Нестерова» (реж. И.А. Казанков, 2015)

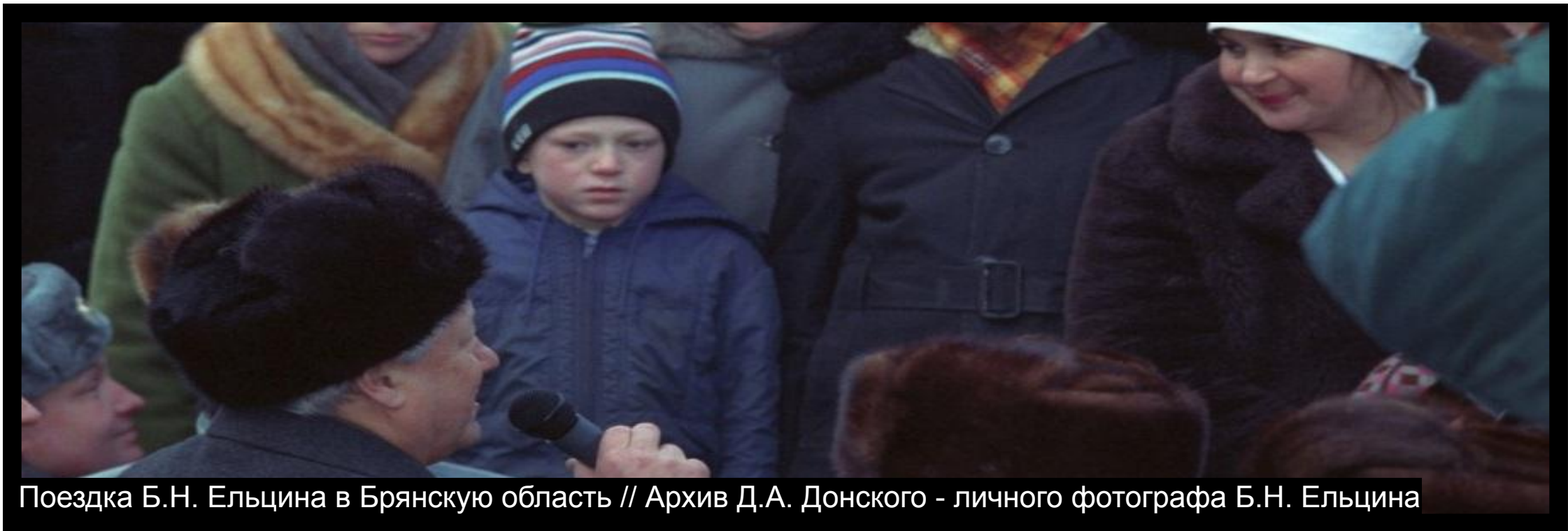
Андропов Ю.В. Речь на Пленуме ЦК КПСС (15 июня 1993 г.) // Ю.В. Андропов. Ленинизм – неисчерпаемый источник революционной энергии и творчества масс. М., 1984. С. 479.

ПЛАКАТ «— С МЕНЯ ПРИХОДИТСЯ!..»

Художник: Ефимовский Ж.

1983





Поездка Б.Н. Ельцина в Брянскую область // Архив Д.А. Донского - личного фотографа Б.Н. Ельцина

«Правовое государство должно быть **сильным**, чтобы гарантировать безопасность людей, нанести удар по преступности, перейти в наступление на **коррупцию**. Сильное государство - основа продолжения реформы, преодоления кризиса, налаживания структурной перестройки экономики, создания условий для ее стабилизации и подъема».

Ельцин Б.Н. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)». М., 1994. С. 8.

«Если сейчас, когда созданы предпосылки для серьезной и масштабной работы, государство поддастся соблазну простых решений, то **верх** **возьмет бюрократическая реакция.** Вместо прорыва мы можем получить стагнацию. При этом потенциал гражданского общества останется неостребованным, а **коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать,** возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и всё большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей <...> Следует также отметить, что коррумпированность чиновничества и рост преступности тоже являются одним из следствий дефицита доверия и моральной силы в нашем обществе. И **Россия станет процветающей** лишь тогда, когда успех каждого человека станет зависеть не только от уровня его благосостояния, но и от его порядочности и культуры».



картина А.П. Пашкевича «Тяжелое наследие»

Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации (25 апреля 2005 г.) // В.В. Путин. Избранные речи и выступления. М., 2008. С. 275, 290.

ЮДИН АЛЕКСАНДР,
19 ЛЕТ,
Г. ПЕНЗА

Плакаты и видеоролики российских участников Международного молодежного конкурса социальной антикоррупционной рекламы «Вместе против коррупции!», организованного Генеральной прокуратурой Российской Федерации



АВТОР ДОБРОДЕЕВА В.В.
(МАРХИ)

II ЕЖЕГОДНЫЙ ВСЕРОССИЙСКИЙ
КОНКУРС АНТИКОРРУПЦИОННОГО
ПЛАКАТА



АВТОР: ГОЛИКОВА ИРИНА
СЕРГЕЕВНА

Министерство науки и высшего
образования

ВУЗ не МАГАЗИН



ОБРАЗОВАНИЕ НЕ КУПИШЬ



АВТОР: ГОЛИКОВА ИРИНА
СЕРГЕЕВНА

Министерство науки и высшего
образования



5. Причины коррупции в государственном управлении.

Весьма информативный рейтинг по отношению к уровню коррупции в государстве, формируется международной неправительственной организацией «Трансперенси Интернешнл».

Согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) за 2019 год Россия из 180 стран заняла 137 место, получив 28 баллов, ровно столько же, как и Мавритания, Парагвая и Уганды.

Это означает, что Россия согласно данному рейтингу, относится к числу стран с очень высоким уровнем коррупции и находится ближе к концу списка, чем к его началу.

Лидерами данного рейтинга по-прежнему остаются Дания, Новая Зеландия и Финляндия.

5. Причины коррупции в государственном управлении.

Можно привести **Индикаторы Всемирного банка по качеству государственного управления** (The Worldwide Governance Indicators).

Всего Всемирным банком оценивается шесть показателей: *Voice and Accountability* (Право голоса и подотчетность), *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism* (Политическая стабильность и отсутствие насилия / терроризма), *Government Effectiveness* (Эффективность работы правительства), *Regulatory Quality* (Качество регулирования), *Rule of Law* (Верховенство закона), *Control of Corruption* (Сдерживание коррупции). Каждый из этих показателей в сводной таблице отражает рейтинг конкретного государства – от 0 до 100 (чем ниже рейтинг, тем хуже качество государственного управления).

5. Причины коррупции в государственном управлении.

Данные, которые содержатся в итоговой таблице за 2018 год, свидетельствуют о том, что Российская Федерация имеет по сравнению с другими странами весьма низкие показатели. Согласно индикатору **«Эффективность работы правительства»** Согласно данному индикатору (50,96) Российская Федерация соответствует уровню таких стран как Вьетнам (53,4), Колумбия (50,0), Турция (53,8). Лидерами рейтинга по данному показателю являются Финляндия (99) Швейцария (99,5), и Сингапур (100).

Показатель индикатора **«Сдерживание коррупции»** в Российской Федерации также находится на очень низком уровне и составляет 21,2, что сопоставимо с уровнем Кении (19,2), Мексики (18,8), Парагвая (20,7). Возглавляют рейтинг Сингапур (99), Новая Зеландия (99,5), Финляндия (100).

5. Причины коррупции в государственном управлении.

Анализ целого ряда научных публикаций позволяет автору отнести к числу наиболее распространённых причин коррупции в сфере государственного управления:

- **низкий уровень оплаты** служебной деятельности, не позволяющий значительному количеству публичных должностных лиц рассматривать свою работу в качестве основного источника доходов;
- **слабый кадровый потенциал** органов государственной власти на фоне постоянного оттока квалифицированных специалистов в иные сферы, в том числе и в бизнес;
- **недостаточный уровень правовой культуры** и правосознания значительной части публичных должностных лиц, сопутствующий их склонности к коррупционному поведению;

5. Причины коррупции в государственном управлении.

- **наличие так называемой «клановости» или «семейственности»** в системе государственной службы;
- **отсутствие надлежащего административного контроля и надзора за деятельностью должностных лиц** со стороны их руководства, а также правоохранительных органов;
- **отсутствие развитой системы общественного контроля** за деятельностью должностных лиц при участии институтов гражданского общества
- **чрезмерное количество органов исполнительной власти и их должностных лиц**, зачастую осуществляющих избыточные и дублирующие полномочия, что способствует росту бюрократизма и волоките при исполнении решений.

6. Коррупционные правонарушения в государственном управлении.

Коррупция проявляется в совершении:

- ▶ ***преступлений коррупционной направленности*** (дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.);
- ▶ ***административных правонарушений*** (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, предусмотренные КоАП РФ);
- ▶ ***дисциплинарных правонарушений***, т.е. использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;
- ▶ ***запрещенных гражданско-правовых сделок*** (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг госслужащему третьими лицами).

Спасибо за внимание!