

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет Юридический  
Кафедра Конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С. В. Чердаков

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

На тему: Обеспечение порядка реализации государственными служащими  
антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов

Исполнитель

студент группы 321об 2

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата)

А.И. Болдырев

Руководитель

старший преподаватель

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата)

Д.С. Васильева

Нормоконтроль

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата)

Н.С. Архипова

Благовещенск 2017



**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента группы 321об 2Болдырева Алексея Игоревича

1. Тема выпускной квалификационной работы: «Обеспечение порядка реализации государственными служащими антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов», утверждена приказом от 27.03.2017 года № 671-уч.
2. Срок сдачи студентом законченной работы \_\_\_\_\_
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: государственная служба, коррупция, запреты, ограничения, обязанности, принципы, специальная юридическая литература.
4. Содержание выпускной квалификационной работы: 58 стр.
5. Перечень материалов приложения: 38 источников
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания \_\_\_\_\_

Руководитель выпускной квалификационной работы: старший преподаватель Васильева Д.С.

Задание принял к исполнению: \_\_\_\_\_

(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58 стр., 38 источников.

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, КОРРУПЦИЯ, ЗАПРЕТЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ, ОБЯЗАННОСТИ, ПРИНЦИПЫ.

Объектом исследования считается реализация государственными служащими антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов.

Цель работы заключается в следующем:

- Изучить исторические предпосылки возникновения коррупции в аппарате государственной службы и способы борьбы с ней
- Проанализировать современное антикоррупционное законодательство в области государственной службы и выявить его плюсы и минусы
- Изучить судебную практику по делам, связанными коррупционными правонарушениями, служащими при прохождении государственной службы
- Определить перспективы и пути совершенствования антикоррупционного законодательства РФ для полного искоренения коррупции в стране.

Предметом исследования является нормативная основа противодействия коррупции, вопросы производительности правовых норм о противодействии коррупции, а кроме того тенденции улучшения законодательства, стабилизирующего сопротивление коррупции в системе государственной службы.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Теоретические аспекты государственной службы в России	7
1.1 Понятие и система государственной службы	7
1.2 Основные принципы государственной службы	13
2 Понятие коррупции и история ее возникновения в системе государственной службы России	18
2.1 Коррупция: понятие и ее социальный аспект	18
2.2 Исторический аспект коррупционной деятельности в системе государственной службы России	20
3 Механизмы антикоррупционного законодательства российской федерации в сфере государственной службы	25
3.1 Направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы	25
3.2 Запреты, отраженные в антикоррупционном законодательстве России в сфере государственной службы	34
3.3 Ограничения в сфере государственной службы, регламентируемые антикоррупционным законодательством Российской Федерации	39
3.4 Перспективные направления развития антикоррупционной деятельности в Российской Федерации	45
Заключение	51
Библиографический список	54

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы бакалаврской работы обусловлена высоким уровнем коррумпированности государственной власти Российской Федерации.

В современной научной литературе коррупция рассматривается в нескольких аспектах, а именно, в социальном и правовом. Однако проблема коррупции далеко не нова, она зародилась параллельно с образованием государственного механизма. По этой причине высокую роль играет и общеисторический навык противодействия этому явлению.

Россия, равно как и многие иные страны, встает перед потребностью разрешения проблемы коррупции в системе государственной службы, грозящей безопасности личности, общества и государства в целом, а также то, как сами государственные служащие исполняют антикоррупционные прямые обязанности, ограничения и запреты, находясь на государственной службе.

Организуя систему противодействия коррупции, путем принятия разнообразных профилактических, предупредительных и карательных мер, наше государство, каким бы образом оно не стремилось, не может обеспечить полное решение данной проблемы. Коррупция как парадокс в общественной и государственной жизни имеет высокую степень общественной опасности по сравнению со всеми другими аналогичными элементами социальной действительности.

Необходимо понимать то, что борьба с коррупцией сводится не только к борьбе с ее непосредственными проявлениями, она также направлена на то, чтобы государственные служащие не являлись её источниками и инициаторами.

Подобная борьба наиболее тесно связана с урегулированием всех сторон жизни общества и государства.

Для более эффективного противодействия коррупции требуются комплексные и рассчитанные на долгосрочную перспективу меры. Также, необходимо изменить отношение общества к коррупции, повышать его правовую

культуру в данной области, бороться с таким явлением, как правовой нигилизм.

Требуется создание таких условий, как общественный контроль, прозрачность власти и т.п. Еще одним, не менее значимым условием является разработка действенных административно - правовых средств, ужесточение мер ответственности. Все это невозможно без эффективной антикоррупционной политики государства.

Объектом исследования является реализация государственными служащими антикоррупционных обязанностей, ограничений и запретов.

Цель работы заключается в следующем:

- Изучить исторические предпосылки возникновения коррупции в аппарате государственной службы и способы борьбы с ней
- Проанализировать современное антикоррупционное законодательство в области государственной службы и выявить его плюсы и минусы
- Изучить судебную практику по делам, связанными коррупционными правонарушениями, служащими при прохождении государственной службы
- Определить перспективы и пути совершенствования антикоррупционного законодательства РФ для полного искоренения коррупции в стране.

Предметом исследования является нормативная основа противодействия коррупции, вопросы производительности правовых норм о противодействии коррупции, а кроме того тенденции улучшения законодательства, стабилизирующего сопротивление коррупции в системе государственной службы.

Был сформулирован ряд задач, которые помогут достичь указанные цели:

- дать определение термину «государственная служба» и проанализировать её систему
- выявить основные принципы государственной службы
- определить понятие коррупции и ее социальный аспект

- проанализировать аспект коррупционной деятельности с самых истоков образования государственной службы России
- установить направление и особенность антикоррупционной деятельности в системе государственной службы
- обозначить антикоррупционные ограничения и запреты для государственных служащих и порядок их соблюдения
- предложить перспективы развития антикоррупционной деятельности в РФ, в частности на государственной службе.

В ходе исследования были использованы следующие материалы законодательства Российской Федерации: Конституция РФ, Федеральный закон(далее ФЗ) от 27.05.2003 № 58-ФЗ (редакция от 23.05.2016) "О системе государственной службы Российской Федерации", ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ (редакция от 03.04.2017) "О государственной гражданской службе Российской Федерации", ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ (редакция от 03.04.2017) "О противодействии коррупции", Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (редакция от 07.06.2017), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (редакция от 07.06.2017), а также ряд других нормативно – правовых актов.

Что касается теоретических основ, то при написании работы были задействованы работы российских ученых и практиков, которые в своих трудах раскрыли проблемы противодействия коррупции на государственной службе и ее системе в целом: Д.И. Аминов, С. А. Иванов, Т. В. Иванкина, В.Н. Агеева, М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов и другие.



# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1 Понятие государственной службы и ее система

Понятие «государственная служба»<sup>1</sup> очень плотно связана с термином «государственная должность».

Государству, имеющему широкий спектр задач и функций, необходимо создание государственной службы, которая в свою очередь будет регулировать и организовывать кадровый потенциал государственных органов трех ветвей власти: законодательная, исполнительная и судебная<sup>2</sup>.

Компетентность государственных служащих определяет использование возможностей управления, у которых цель состоит в установлении правового порядка в обществе и государстве. Именно они действуют во многих структурах органов государственной власти, организациях, учреждениях, в том числе внутри институтов управляющей и управляемой систем.

Государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий РФ, федеральных государственных органов, субъектов РФ, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, а также государственные должности субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Систему государственной службы РФ можно разделить на:

- государственную гражданскую службу
- военную службу
- государственную службу иных видов

В свою очередь государственная гражданская служба делится на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ.

Два других вида государственной службы, а именно военная и государ-

---

<sup>1</sup>Явакин В.И. Категория «государственная служба» в административном праве. Проблемы становления гос. и муниципальной власти в России. / В. И. Явакин. Екатеринбург: Юрист, 2015. 109 с.

<sup>2</sup>Анненков В.И. Государственная служба / В.И. Анненков. М.: КноРус, 2016. 215 с.

<sup>3</sup>Дёмин А.А. Государственная служба / А.А. Дёмин. М.: Книгодел, 2016. 190 с.

ственная служба иных видов являются видами федеральной государственной службы Российской Федерации.

Организация государственной службы несет в себе достаточно широкий круг вопросов, а именно: определение наименований должностей и обязанностей, ограничений и запретов по каждой из должностей, наработка определенных правил поступления на государственную службу, непосредственно сама подготовка кадров с последующим повышением квалификации и правил продвижения по службе, прохождения службы и порядок прекращения служебных отношений, а также ряд других правил, применение поощрительных и дисциплинарных мер и иной ответственности к работникам.

Еще одной из сторон государственной службы является практическая деятельность государственных служащих по реализации порученных им обязанностей, а также соблюдение ограничений и запретов<sup>4</sup>.

Каждая занимаемая должность определяет в себе ряд полномочий, для непосредственного ее выполнения. С точки зрения материального содержания полномочия весьма разнообразны, также различны полномочия еще и по правовым аспектам своей реализации (составление и подготовка документов, работа с этими документами, приём граждан их обращений, рассмотрение жалоб и т.д.)<sup>5</sup>.

В наиболее широком понимании государственная служба определяется как - осуществление органами государства функции кадрового управления и практической деятельности всех лиц, получающих заработную плату непосредственно из бюджета Российской Федерации, которые занимают постоянно или временно должности в аппарате государственных органов. Граждан В.Д и Демин А.А определяют свое понимание государственной службы в широком смысле к беспрекословному выполнению служащими своих должностных обязанностей в государственных организациях, а именно: в органах государственной власти, в учреждениях и иных организациях; агосударст-

---

<sup>4</sup>Игнатова В.Г. Государственная гражданская служба / В.Г. Игнатова. М.: Ростов н/Д: МарТ, 2015. С.204.

<sup>5</sup>Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации / Д. М. Овсянко. М.: Юристъ, 2015.240 с

венная служба в узком смысле, по мнению этих авторов, понимается как выполнение служащими своих обязанностей, соблюдение ограничений и запретов только в государственных органах.

Также сюда можно отнести наличие и воплощение в жизнь функций децентрализованного государственного управления лицами, которые занимают должности в органы местного самоуправления, то есть муниципальными служащими, однако практика показывает, что законодательство Российской Федерации государственную службу от муниципальной отдаляет<sup>6</sup>.

Данное еще в 1966 году определение государственной службы Манохиным Игорем Викторовичем стало в области научной литературы классическим, а именно: «государственная служба представляет собой одну из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также сама деятельность этого личного состава - государственных служащих - по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства».

Что касается современного законодательства, то согласно статье 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"<sup>7</sup>, государственная служба — это профессиональная служебная деятельность граждан РФ, которые обеспечивают исполнение полномочий Российской Федерации в целом, её субъектов, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, лиц, которые замещают должности, устанавливаемые в свою очередь Конституцией Российской Федерации, конституциями уставами и законами субъектов РФ для исполнения полномочий государственных органов РФ, а также государственных органов субъектов РФ.

Исходя из этого можно сказать, что соответствии с нынешним законодательством в государственная служба в функциональном смысле являет в

---

<sup>6</sup>Габричидзе Б.Н. Административное право России / Б.Н. Габричидзе - М.: Велби, 2016, - 321 с.

<sup>7</sup>Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

себе деятельность, которая основана на законе персонала органов представительной, судебной и исполнительной власти, которая состоит в реализации государственной власти в разных аспектах жизни общества, цель которого является выполнением функций и задач государства<sup>8</sup>.

Общие признаки государственной службы это:

- реализация полномочий органов государства, определенных должностных обязанностей с установлением денежного содержания служащим;
- замещение служащими должностей, согласно штатному расписанию государственного органа.

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы», который основывается на принципе конституционно- правового федерализма, можно выделить:

- Федеральная государственная служба, которая находится в ведении РФ;
- Государственная служба субъектов РФ, которая находится в их ведении.

Государственная служба субъектов РФ определяется законодательством, принимающиеся законодательными органами каждого субъекта. Соответственно для того, чтобы выяснить правовое положение государственной службы каждого субъекта стоит проанализировать соответствующее законодательство субъектов РФ. Вышеперечисленный перечень разновидностей государственной службы не единственный, так как имеется и другой перечень разновидностей государственной службы. У каждой отдельной разновидности государственной службы есть индивидуальное правовое оформление, которое характеризуется определенными признаками и особым правовым статусом. Структура отдельной разновидности государственной службы определяется соответствующими нормативно – правовыми актами, которые закрепляют его правовое положение.

---

<sup>8</sup>Иванов, С. А. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С. А. Иванов. М.: ЭЖ-Юрист, 2014. № 6. 305 с

Государственная служба, наряду с конституционно- правовым принципом разделения властей, подразделяется на службу в судебных, исполнительных и представительных органах власти. В научной литературе принято подразделение государственной службы на милитаризованную и гражданскую, в зависимости от характера деятельности.

Военная служба относится к федеральной государственной службе.

Что касается иных видов федеральной государственной службы, то они устанавливаются путем внесения новых изменений и дополнений в «Федеральный закон».

В статье 4 данного нормативно – правового акта предлагается основное определение федеральной государственной службы: «Федеральная государственная служба - профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации».

Пятая статья Федерального закона «О системе государственной службы РФ» несет в себе определение государственной гражданской службы и также её основные компоненты, а именно федеральная государственная служба и государственная служба субъектов Российской Федерации: «Государственная гражданская служба - это вид государственной службы, который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации».

Федеральная государственная гражданская служба - это профессиональная служебная деятельность граждан, находящихся на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих го-

сударственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации»<sup>9</sup>.

Статья 6 закона определяет военную службу как вид государственной службы: «Военная служба – это вид государственной гражданской службы, которая представляет собой служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, которые имеют полномочия по обеспечению обороны и безопасности Российской Федерации»

Государственная гражданская служба бывает общефункциональной, т.е. осуществление общих классических для всех сфер деятельности функций, которые не отличаются какой-либо отраслевой спецификой (к примеру: работа сотрудников в администрации области, её конкретных отделах, министерствах и так далее); а также специальный вид – а именно реализация особых полномочий служащих, занимающих должности с ярко выраженной отраслевой компетенцией, налагающей свой след на деятельность персонала в практическом смысле<sup>10</sup>.

Что касается военной службы, то она имеет ряд признаков, которые существенно отличают её от гражданской службы. Подобными признаками по мнению российского юриста в области административного и конституционного права Бахраха Д.Н., являются<sup>11</sup>:

– наличие специфических по своей направленности дисциплинарных

---

<sup>9</sup>Дёмин А.А. Государственная служба / А. А. Дёмин. М.: Книгодел, 2016. 190 с.

<sup>10</sup>Нифанов А.Н. Государственная служба и правовой статус государственных служащих. / А.Н. Нифанов - Белгород: БелГУ, 2015. 114 с

<sup>11</sup>Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. / Д.Н. Бахрах - М.: Норма, 2006. 816 с.

уставов и положений

- наличие особых условий поступления на службу, специфика её прохождения
- особый порядок присвоения классных чинов и званий
- проведение аттестаций
- особый порядок привлечения к правовой ответственности за нарушение ограничений, обязанностей и запретов.

Исходя из всего выше изложенного можно сделать следующие выводы о государственной гражданской службе:

- государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. деятельность, которая является для государственного служащего профессией и, как правило, она связана с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных полномочий;
- одной из основных целей государственной службы является непосредственная реализация компетентности государственных органов;
- данная деятельность представляет собой выполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, так как обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему;
- основные принципы устройства государственной службы РФ направлены на то, чтобы обеспечить единообразие, постоянство и эффективность функционирования системы госслужбы.

## **1.2. Основные принципы государственной службы**

Базовые принципы, на которых строятся и функционируют системы государственной службы, нашли своё отражение в ст. 3 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации". Принципы государственной службы делятся на конституционные принципы, которые закреплены в основном законе нашей страны - Конституции Российской Федерации, также организационно-функциональные принципы, которые сформулированы в современном законодательстве о государственной службе.

К конституционным принципам государственной службы следует относить принципы законности, федерализма, верховенство прав и свобод человека и гражданина, равного доступа к государственной службе.

Принцип федерализма поддерживает единство системы государственной службы, осуществление конституционного разграничения предметов ведения, а также полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами государственной власти. Принцип федерализма даёт понять то, что государственная служба представлена в виде определённой системы должностей, которая учреждается в единой системе государственных органов<sup>12</sup>.

Применительно к государственной службе федерализм несет в себе несколько аспектов:

– организационный аспект означает соблюдение федерализма при делении государственной службы на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ и построении государственной службы;

– нормативный аспект - законодательное и конституционное разграничение компетенции в спектре государственной службы между РФ и её субъектами;

– финансовый аспект - это соблюдение принципа при помощи ресурсного обеспечения государственной службы за счет федерального или регионального бюджета;

– функциональный аспект даёт понять, что каждый уровень федеративной системы имеет самостоятельность при разрешении кадровых вопросов и других вопросов, касающихся деятельности государственной службы.

Принцип законности может означать необходимость соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному закону, подзаконных нормативных актов и индивидуальных правовых актов в сфере государственной службы. Противоречия и коллизии разрешаются в сторону федерального за-

---

<sup>12</sup>Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации / Д.М. Овсянко - М.: Юристъ, 2015, - 240 с



кона и Конституции РФ<sup>13</sup>.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина понимается как их непосредственное действие, также обязательность признания, защиты и соблюдения. При работе института государственной службы права и свободы гражданина и человека определяют содержание, смысл и применение законов. Не допускается со стороны государственных служащих дискриминация граждан, но и также самих государственных служащих по признакам пола, расовой, языковой, религиозной, социальной, национальной принадлежности.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе может означать следующее: любой гражданин РФ имеет возможность без каких бы то ни было неоправданных ограничений и без дискриминации на общих условиях равенства допускаться к государственной службе. Одинаковый для всех граждан РФ доступ к государственной службе регулируется в соответствии с установленными квалификационными требованиями к должностям государственной службы<sup>14</sup>.

Организационно-функциональные принципы государственной службы включают в себя принципы единства организационных и правовых основ государственной службы, взаимной связи муниципальной и государственной службы, доступности общественному контролю государственной службы и её открытости, компетентности и профессионализма государственных служащих, также предусматривается защита от неправомерного вмешательства в служебную деятельность государственных служащих.

Принцип единства организационных и правовых основ государственной службы рассматривает закрепление на законодательном уровне единого подхода к организации государственной службы<sup>15</sup>.

Принцип взаимной связи государственной и муниципальной службы поддерживается при помощи единых основных квалификационных требова-

---

<sup>13</sup>Волошина В.В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации / В. В. Волошина. М. 2008. 356 с.

<sup>14</sup>Габричидзе Б.Н. Административное право России / Б.Н. Габричидзе. М.: Велби, 2016. 321 с.

<sup>15</sup>Бородин С. С. Административное право. / С.С.Бородин. ГУАП. СПб. 2007. 432 с.

ний к должностям муниципальной и гражданской службы, единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы, единых требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских и муниципальных служащих, учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы, соотношении основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих, соотносительности условий государственного пенсионного обеспечения граждан, которые проходили гражданскую и муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю понимается следующим образом – это объективное информирование граждан о проводимых работах государственных служащих<sup>16</sup>. Смысл данного принципа основан на обеспечении участия общества в государственном управлении, связанное с созданием возможностей для получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных служащих и государственных органов, осуществления общественного контроля за функционированием государственной службы и организацией. Данный принцип не имеет смысла без гарантий защиты граждан, которые критикуют выполняемую работу государственных служащих, и обеспечения возможностей средствам массовой информации для освещения вопросов функционирования и организации государственной службы.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих содержит в себе:

- компетентность, даёт понять, что государственный служащий имеет знание порученной службы, опыт работы;
- профессионализм государственных служащих, подразумевает исполнение ими своей должности в качестве основного занятия;

---

<sup>16</sup>Манохин В.М. Концепция Закона о государственной службе / В. М. Манохин. – М.:Сов. государство и право, 2009. 113 с.

- квалифицированность, она означает соответствие государственного служащего замещаемой должности по уровню образования, знаниям, стажу и навыкам работы;
- добросовестное и эффективное исполнение должности;
- ответственность за принимаемые и подготавливаемые решения, а также надлежащее исполнение служебных обязанностей<sup>17</sup>.

Принцип защиты государственных служащих от незаконного вмешательства в их служебную деятельность осуществляет защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства как государственных органов и должностных лиц, но также и со стороны юридических и физических лиц. В развитие этого принципа российское законодательство предусматривает механизм разрешения индивидуальных служебных споров, право обжалования неправомерных действий, право государственных служащих на создание профсоюзов, и внепартийность государственной службы и отделение религиозных объединений от государства.

Рассмотрев основные принципы, характеризующие государственную службу, можно сделать вывод: это достаточно серьезный, сложный, требующий высокой квалификации вид деятельности. Ответственность людей в данной сфере чаще всего превышает те бонусы, которые им даёт общество в виде зарплаты и других поощрений. Под принципами гражданской службы понимаются основные требования, которыми руководствуются гражданские служащие в процессе своей деятельности. В них чётко выражены необходимые основы функционирования государственного административного управления. Эти основы устанавливают основные правила данной деятельности. Данные принципы закладываются в базу формирования и дальнейшего функционирования гражданской службы исполнительной, законодательной, судебной власти и иных органов.

---

<sup>17</sup>Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Проблемы правового регулирования государственно-служебных отношений / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов. М.: Трудовое право, 2015. 405.

## 2 ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИИ И ИСТОРИЯ ЕЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

### 2.1 Коррупция: понятие и социальный аспект

Коррупция (от лат. corrumpere — растлевать, лат. corruptio — подкуп, порча) - термин, обозначающий использование своих властных полномочий в собственных интересах<sup>18</sup>.

Согласно ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «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»<sup>19</sup>

Понятие коррупции очень многогранно, и чем точнее его разделить ее по видовым признакам, тем легче понять, с чем и как бороться. Необходимо отметить, что у разных авторов видовая классификация коррупции различна. В основном коррупцию разделяют по четырем видам в зависимости от сферы деятельности<sup>20</sup>:

Понятие коррупции можно классифицировать следующим образом

- По объекту воздействия.
  - а) Коррупция в органах законодательной власти.
  - б) Коррупция в органах исполнительной власти.
  - в) Коррупция в судебных органах.
  - г) Коррупция в органах местного самоуправления.

<sup>18</sup> Гаухман Л. Н. Коррупция и коррупционное преступление / Л. Н. Гаухман. – М.: Законность, 2014. – 148 с

<sup>19</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6229

<sup>20</sup> Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. / В.Д.Андрианов – М: Экономика 2013. - 304 с.

- По субъекту:

а) высшая коррупция (политики, государственные чиновники федерального уровня) совместно с принятием законов и решений на высшем уровне.

б) низовая коррупция, происходящая при непосредственном взаимодействии обычных граждан с представителями органов местного самоуправления.

в) особая коррупция, которая проявляется в негосударственных организациях.

г) коррупция в коммерческих и некоммерческих организациях

- По характеру воздействия на регулируемые отношения.

а) преступления в области уголовного права;

б) нарушения в области гражданского права;

в) проступки в административном праве;

- По территории действия<sup>21</sup>:

а) На региональном уровне;

б) На национальном уровне, но действующая в рамках одной страны, одной системы права;

в) На межнациональном (международном) уровне охватывающую своим действием несколько государств.

Коррупция является очень острой и серьезной проблемой в России, а борьба с нею - одно из главных направлений государственной политики. Это выражается в:

– разработке и принятии Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ.

– создании Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации;

– формировании комитетов и комиссий по борьбе с коррупцией в органах государственной власти;

---

<sup>21</sup> Рассел Джесси Коррупция в России; Книга по Требованию - М., 2015. - 62 с.

Коррупция имеет место, когда должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами (бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т.п.), путем принятия или непринятия тех или иных решений, когда собирает штрафы, налоги и другие предусмотренные законом платежи.

Важными причинами для появления коррупции является: слабость судебной системы, неразвитость правового сознания населения, защита интересов государства, а не граждан.

## **2.2 Исторический аспект коррупционной деятельности в системе государственной службы России**

Для того, чтобы изучить коррупцию как социальное явление, в первую очередь необходимо определить исторические истоки противоправных действий, которые можно с точностью назвать коррупционными. В истории России этими истоками зарождения коррупции считается период кормления, то есть содержание должностных лиц непосредственно за счет обычного местного населения<sup>22</sup>.

Что касается законодательного пресечения коррупции, то впервые это было осуществлено во времена царствования Ивана III. А его внук, он же Иван IV Грозный ввел смертную казнь за взяточничество в крупных масштабах. Судебник 1550 года разделяет коррупцию на два вида: лихоимство и мздоимство. Согласно статьям 3, 4 и 5 Судебника Ивана Грозного под мздоимством понимается выполнение обязанностей по службе должностным лицом, которые это должностное лицо выполнило за какое-либо вознаграждение несмотря на интересы правосудия.

Что касается лихоимства, то под ним имелось ввиду получение должностным лицом пошлин сверх нормы, которую устанавливал закон. В 1556 году в России содержание аппарата управления за счет натуральных и денежных сборов, которые брались с местного населения было отменено, и в свою очередь заменено на земские управления фиксированной оплатой за

---

<sup>22</sup>Голосенко И.А. Феномен «русской взятки» / И.А. Голосенко. М: Юрист, 2012. 123 с.

труд.

Как бы это странно и нелепо не звучало, изначально для государственных служащих в России коррупция была законна. Чиновники жили за счет «кормлений», это своего рода подношения от лиц, которые были заинтересованы в деятельности государственных служащих. Князь отправлял представителей от своего имени (воеводы, наместники) в сельскую местность без какого-либо денежного вознаграждения, но при этом они наделялись колоссальными полномочиями. После сбора мзды, отправленные князем лица излишки накопленных ценностей, отнимались в пользу казны государства.

Таким образом происходило формирование круговой поруки столичных и провинциальных коррупционеров того времени. Кормления официально просуществовали до 1556 года, впоследствии были отменены, но устоявшаяся традиция жить и богатеть имеет место быть в менталитете граждан нашей страны и в настоящее время.

Необходимо понимать, что такое явление как коррупция — это не только результат старой традиции «кормление от дел», прежде всего это итог объединения власти и людей власти и полное отсутствие развитых элементов гражданского общества и ответственности в нем, а также что характерно, отсутствие подчинения полного или частичного власти закону.

В органах власти коррупция определяется как явление социальное, которое заключается в полном разложении органов государственной власти, а именно использование служащими и иными лицами, которые уполномочены на реализацию государственных функций, используют свое должностное положение, либо авторитет не на благо государства, а в своих личностных корыстных целях и интересах.

Коррупция как «паразит» воспрепятствует слаженному функционированию институтов государственной власти и приводит к халатному исполнению своих полномочий представителями власти.

РФ утвердила несколько форм коррупции среди служащих, что отразилось негативным образом на уровне законности в аппарате государства, а

также на уровне дисциплины. Реформы административного характера конца 17 и 18 веков несколько изменили методы и формы управления, но несмотря на эти факторы уровень коррупции не переставал расти.

Кардинальную реформу административного характера провел Петр 1, так как он ввел службу за жалование. При нем были приняты нормативные акты, которые содержат административно- правовые средства пресечения, предупреждения коррупции. Но при этом все уровень коррупции не снизился. Но из- за высокий уровень коррупции развивались административно- правовые средства пресечения и предупреждения. Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать подотношения от общества» был принят 1832 г. Наказания дисциплинарного характера являлись в том числе административно- правовыми средствами пресечения и предупреждения коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Империи.

Значимым этапом в развитии законодательства в области государственной гражданской службы России стало принятие двух нормативных правовых документов, а именно устав «О службе гражданской по определению правительства» и устав «О службе гражданской по выборам». В данных актах устанавливался порядок прохождения службы, а также административно – правовые средства предупреждения и пресечения коррупции. Еще одним немаловажным документом было уложение «О наказаниях исправительных и уголовных», принятое в 1845 году, которое внесло свой вклад путем предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате.

В XIX веке сформированные административно-правовые средства пресечения и выявления коррупции в системе государственной службы Российской Империи после 1917 года были отменены и в последствии забыты. Стоит заметить, что, не смотря на наличие проблемы в области коррупции в Российской империи аппарат государственных служащих был менее коррумпирован, нежели чем нынешний.

Административно-правовое контролирование советской государственной службы началось с издания и вступления в силу Декрета СНК РСФСР от



10 ноября 1917 г. «Об уничтожении гражданских чинов и сословий». Советской властью долгие годы официально не подтверждалась проблема коррупции в аппарате государственной службы. Война коррупции была объявлена с самого начала образования Советского правительства. В доказательство этому является принятие Декрета СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «О взяточничестве», с последующим проведением целого ряда антикоррупционных мероприятий.

В начале 20-х годов XX в. Стали образовываться комиссии по борьбе со взяточничеством и коррупцией<sup>23</sup>.

Довольно - таки серьезны были предписания Постановления СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях», Декрета СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. временные правила «О службе в государственных учреждениях, предприятиях».

В 20-30-е годы XX в. огромное внимание было нацелено на укрепление дисциплины. В свою очередь были приняты Постановление ВЦИК РСФСР от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах», Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности».

Новый всплеск коррупции в государственной службу о котором заговорили был в пятидесятых годах двадцатого века, а в начале шестидесятых был принят указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 февраля 1962 года «Об усилении ответственности за взяточничество», в котором оно было охарактеризовано как один из самых позорных этапов прошлого.

В начале девяностых годов 20 века государственный аппарат управления России был далек от своего совершенства. Практически сто процентное кадровое изменение органов государственной власти на всех уровнях крайне негативно отразилось на качестве государственных служащих, что во много

---

<sup>23</sup>Аминов, Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее пре-одоления / Д.И. Аминов, В.И. Гладких, К. С. Соловьев. М.: Логос, 2006. 103 с.

привело в распространение коррупции в системе государственной службы в огромных масштабах.

Для борьбы с коррупцией в таких масштабах был подписан Президентом РФ Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», целью которого являлось строительство института государственной службы до идеала.

Президент России утвердил Положение о федеральной государственной службе в 1993 году. А в 1995 году был принят Закон «Об основах государственной службы РФ». Вышеперечисленные нормативно - акты несли в себе ряд запретов и ограничений, обусловленных режимом государственной службы, большая часть которых была направлена на предупреждение и пресечение коррупции в ее системе. Как известно, впоследствии он был отменен и принят ныне действующий Федеральный закон о системе государственной службы.

## 3 МЕХАНИЗМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### 3.1 Направление и особенности противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы

В Российской Федерации формирующаяся рыночная экономика не имеет никакой возможности получить устойчивость, а имеющиеся демократические университеты под различными поводами уничтожаются. Хищения муниципальных средств и коррупция заполучили в 90-е гг. XX в. невиданные масштабы.

Это привело к тому, что стране и обществу был нанесен невосполнимый вред. XXI в. Хотя и уменьшил глобальность данной противоправной деятельности, но коррупция до сих пор не сбавляет оборотов.

Естественно коррупция стала одной из основных причин тормоза для улучшения экономики Российской Федерации, а также закрепления почтения к закону в сообществе. Являясь неминуемым следствием лишнего администрирования со стороны страны, коррупция, как и раньше солидно затрудняет нормальное функционирование всех публичных механизмов.

К настоящему времени в Российской Федерации уже создана более менее твердая законодательная база противодействию коррупции, так, были разработаны и приняты: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инст-

рументами» и другие.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий. По решению Президента РФ происходит формирование органов, которые входят в состав представителей федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти, в целях координирования полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления<sup>24</sup>. Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

3) принятие законодательных, административных и иных мер, которые направлены на непосредственное привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к еще более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе крайне негативного отношения к коррупционному поведению;

4) усовершенствование системы и структуры государственных органов, создание аппаратов общественного контроля за их деятельностью;

5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

---

<sup>24</sup>Бельский К.С. О ранговом отборе государственных служащих. Проблемы становления гос. и муниципальной власти в России / К. С. Бельский. Екатеринбург. 2015. 213 с.

6) унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, которые установлены для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

7) предоставление доступа гражданам к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) обеспечение независимости средств массовой информации (СМИ);

9) беспрекословное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) усовершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) усовершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

13) полное устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

14) усовершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств, и международными организа-

циями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) предоставление части полномочий государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) уменьшение численности государственных и муниципальных служащих с параллельным привлечением на государственную и муниципальную службу высококвалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Следовательно, с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в России были созданы основы законодательной базы противодействия коррупции, приняты соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции и активизирована деятельность правоохранительных органов по борьбе с ней.

Также числу федеральных законов, которые содержат антикоррупционные нормы, нужно отнести Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статьи которого определяют систему запретов, ограничений и обязанностей, определяющих содержание правового статуса государственных гражданских служащих.

Федеральным законом от 5 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении из-

менений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Закона о противодействии коррупции» указанные запреты, ограничения и обязанности были распространены на все виды государственной службы.

В последние годы Российская Федерация предпринимает активные действия по усовершенствованию своей законодательной базы, приведению ее в соответствии с мировыми нормами. Так Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ была ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

Правовую основу противодействия коррупции также составляют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, в их числе: Национальная стратегия противодействия коррупции (утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460); Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. №364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»; Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»; Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»; Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции»; Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 года № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» и другие.

15 июля 2015 года Президентом РФ был подписан Указ №364 «О мерах

по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», который направлен на обеспечение единства государственной антикоррупционной политики на федеральном и региональном уровнях. В этих целях Указом утвержден ряд Типовых положений: Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации; Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

При этом высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации рекомендовано в 3-х месячный срок образовать соответствующие комиссии и органы и разработать на основе Типовых положений собственные положения о таких комиссиях и органах.

Таким образом, фактически данным Указом установлены общероссийские стандарты организации деятельности в области противодействия коррупции, что, безусловно, является очередным шагом в развитии национального антикоррупционного законодательства.

Антикоррупционное законодательство постоянно совершенствуется. Так, в 2013 году на федеральном уровне были введены нормы, направленные на то, чтобы поставить под контроль не только доходы, но и расходы государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, руководителей государственных корпораций. При этом органы прокуратуры наделены полномочиями в судебном порядке взыскивать в доход Российской Федерации имущество должностных лиц, в отношении которого не подтверждена законность источников его приобретения. Принятие этих мер стало существенным шагом на пути установления в России ответственности за незаконное обогащение. Так, прокурор А. (истец) в интересах Российской Федерации обратился в суд с иском к М.В.А. (ответчик, государственный служащий) и Н.Е. (ответчик, его супруга) об обращении взыскания в доход Рос-



сийской Федерации недвижимого имущества: земельного участка и дома, расположенных по адресу: Свердловская область, г. Первоуральск, и принадлежащих на праве собственности Н.Е. (далее - спорное имущество), в отношении которого М.В.А. не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Решением Первоуральского городского суда Свердловской области от 29.11.2016 года было отказано в удовлетворении заявленных требований. Судебная коллегия Свердловского областного суда отменила судебный акт первой инстанции и приняла новое решение, которым решение Первоуральского городского суда Свердловской области от 29.11.2016 года было отменено, исковые требования прокурора города Первоуральска к М.В.А. и Н.Е. удовлетворены. Обращено в доход Российской Федерации недвижимое имущество: земельный участок и жилой дом<sup>25</sup>.

7 мая 2013 года был принят Федеральный закон № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», а также Федеральный закон от 7 мая 2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Ранее был принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

6 июня 2013 года подписан Указ Президента Российской Федерации №

---

<sup>25</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.03.2017 по делу № 33-3837/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации».

Осенью 2014 года глава президентской администрации С.Б. Иванов обнародовал данные о проверках соответствия доходов государственных служащих их расходам. По итогам этих проверок к 3,7 тыс. служащих были применены меры юридической ответственности, из них более 160 человек служащих разных уровней уволены со службы в связи с утратой доверия<sup>26</sup>.

По данным главы комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции И. Яровой, в 2014 году за преступления коррупционной направленности осуждены почти 11 тысяч человек. Всего только за 2014 год было выявлено более 32 тысяч коррупционных преступлений. К реальному лишению свободы приговорены более 1300 лиц, к штрафам - почти 6400. А общая сумма штрафов по основным наказаниям превысила 2 миллиарда 200 миллионов рублей. Из них почти 2 млрд. назначены в качестве ответственности за взяточничество. В целях обеспечения совершенствования деятельности по обращению в доход Российской Федерации имущества чиновников в отношении которого не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы, Приказом Минтруда России № 206н от 31 марта 2015 г. утверждены Инструктивно-методические указания о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры Российской

---

<sup>26</sup>Гацко М.Ф. Антикрупционная политика государства: учебное пособие. Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС, 2015. 118 с.

Федерации материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы.

В 2015 году впервые по требованию прокуратуры сразу в нескольких регионах России суды стали отбирать у чиновников в пользу государства машины, дома и участки. В 2015 году прокуроры инициировали уже 109 процедур осуществления контроля за расходами. В суды направлено 5 заявлений об обращении в доход государства имущества госслужащих. Его общая стоимость, согласно заявленным исковым требованиям, превышает 89 миллионов рублей.<sup>27</sup> Таковы в общих чертах основные направления антикоррупционной политики Российской Федерации на современном этапе.

С точки зрения особенностей формирования антикоррупционной политики России, приоритетное направление дается развитию норм об уголовной ответственности за коррупцию и взяточничество. Для правильного решения вопросов об уголовной ответственности за должностные преступления необходимо четкое знание функциональных обязанностей должностных лиц, которые сформулированы в различных нормативно-правовых актах.

К сожалению, и работа по выявленным фактам коррупционных преступлений зачастую приводит к нулевому результату в связи с трудностями доказывания преступного поведения и проблемами квалификации преступлений. Разница в законодательных определениях близких по смыслу, но различающихся субъектами составов коррупционных преступлений приводит на практике к тому, что одинаковые действия влекут принципиально различную оценку, что вряд ли согласуется с общей теорией квалификации преступлений.

---

<sup>27</sup>Прокуроры начали отбирать у чиновников имущество, купленное на скрытые доходы // Российская газета. № 67. 2015. 3 сентября.

### **3.2 Запреты, отраженные в антикоррупционном законодательстве России в сфере государственной службы**

Противостоять коррупции в отношении государственных служащих призван ряд установленных законом запретов, закрепляющихся в перечне статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данная статья распространяется не только на государственных гражданских служащих, но и на категории государственных военизированных служащих: военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел.

Детальные стандарты в антикоррупционной сфере поведения каждого вида государственных служащих регламентируются уже в нормативно-правовых документах, посвященных именно их правовому статусу. Сложившийся законодательный порядок представляется нам несколько нелогичным. Считаем, что базовые стандарты антикоррупции должны быть универсальными для всех: как для гражданских служащих, так и для военнослужащих. Таким образом, было бы логичнее закрепить их общий полный перечень в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Даже к имеющемуся режиму реализации регламентированных законом правоограничений для государственных служащих у нас есть ряд претензий. Так как законодатель, устанавливая для государственных служащих различные запреты, пытался заблокировать возможность использования этими субъектами служебных полномочий в своих личных интересах.

В связи с прохождением гражданской службы для служащего имеются определенные антикоррупционные запреты.

К примеру, гражданскому служащему запрещается замещать должность гражданской службы в случае избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в

управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа).

Также запрещается приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями, использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам, заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолет-

ним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Лица, замещающие государственные (муниципальные) должности, служащие, работники обязаны уведомлять обо всех случаях получения подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, государственный (муниципальный) орган, фонд или иную организацию, в которых указанные лица проходят государственную (муниципальную) службу или осуществляют трудовую деятельность.

Вышеперечисленные нормы о запретах, которые связаны с дарением и получением вознаграждений государственными служащими является одной из основных антикоррупционных мер безопасности. Ведь только принятие подарков даже небольшой стоимости может стать первым шагом на пути к коррупции. Такое дарение, которое направлено на улучшение совместной работы и поддержание контактов, подготавливает базу для последующих коррупционных отношений и может поставить под сомнение репутацию должностного лица.<sup>28</sup>

Запрет на дарения служащим устанавливается Гражданским кодексом РФ. Статья 575 ГК РФ не допускает дарения государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, если стоимость подарка превышает 3 000 рублей. Данная норма устанавливает ограничениеразмера принимаемого подарка для лица в общепринятых случаях (день рождения, памятные, знаменательные события), занимающего должность государственной службы. Определенные запреты, которые ограничи-

---

<sup>28</sup>Постановление Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, ре-ализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ, 2014. № 3.Ст. 279.

вают использование служебного положения для извлечения личной выгоды предусмотрены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». П. 6 ст. 17 этого закона запрещает государственным служащим «получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц». При этом под вознаграждением имеются в виду: подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения. Следовательно, норма ст. 575 ГК РФ практически утрачивает свое значение, так как подарки это и есть вознаграждение, которое запрещено принимать служащему.

Запрет для гражданского служащего выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц можно также рассматривать как частный случай запрета на вознаграждения. Гражданский служащий не вправе получать средства сверх выделенных командировавшим органом от любых организаций и граждан; не имеют права пользоваться услугами любых организаций и граждан по оплате личных расходов. Исключения составляют служебные командировки, осуществляемые в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности между органами государственной власти РФ и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

Принято под вознаграждением (подарком) в России понимать материальные или имущественные ценности. Но данное положение оставляет определенные пробелы. Так, служащий может получить за свою деятельность и иные преимущества, которые не выражены в конкретных материальных благах. В немецкой юридической литературе в качестве примера нематериальных преимуществ называется предложение интимных отношений чиновнику с целью получить влияние на его служебную деятельность. К таким преимуществам зарубежные исследователи относят и безвозмездное выполнение работы подчиненным для начальника, и предоставление льготных условий

(скидок) отдельным государственным служащим. Еще один неоспоримый недостаток- это отсутствие в российских нормативно – правовых актах запрета опосредованного получения вознаграждения. Подарки запрещается принимать только самим государственным служащим, но не лицам и организациям, с которыми он находится в тесной связи (родственникам, друзьям, лицам и организациям, с которыми служащий, имел, имеет или будет иметь в ближайшем будущем деловые, политические или личные отношения).

Неоднозначным является ограничение данного запрета только периодом нахождения на государственной службе. Раньше ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года распространял действие данного ограничения и на период после выхода государственного служащего на пенсию. Цель продления действия запрета на получение подарков и вознаграждений после увольнения с государственной службы очевидна: предотвратить безнаказанное получение какие-либо преимуществ. Ведь в конце государственной службы лицо может не контролируя принимать подарки за деятельность, которую оно реализовало в период осуществления должностных полномочий, что затрудняет предотвращение и выявление коррупционных преступлений. Таким образом нет необходимости устанавливать какие-либо временные ограничения для этого запрета, стоит указать, что вознаграждение было получено в связи с исполнением бывшим государственным служащим своих должностных обязанностей.

Отсутствие четко определенного дисциплинарного взыскания за нарушения запрета на получения вознаграждений государственным служащим (в случае отсутствия признаков уголовного деяния) также не способствует соблюдению данного антикоррупционного правила.

Важно упомянуть, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» решил проблему принятия государственными служащими подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями. Они признаются федеральной собственностью или собственностью субъек-



екта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных гражданским законодательством (т.е. ст. 575 ГК РФ, если стоимость подарка не превышает 3000 рублей). При всем желании, чиновник может выкупить данный подарок у соответствующего бюджета. Но ни общего порядка сдачи таких подарков, ни способов их оценки, ни условий и порядка выкупа подарков, которые являются государственной или муниципальной собственностью, нынешним законом не предусмотрено. И явно не во всех государственных органах такой порядок прописан и доведен до сведения государственных служащих.

Считаю, что для эффективного предотвращения коррупционных правонарушений, связанных с одарением государственных и муниципальных служащих, важно во – первых, дополнить запрет на получение вознаграждений (подарков) запретом на получение государственным служащим в связи с исполнением должностных обязанностей иных преимуществ (материальных и нематериальных), прямо не прописанных в законе и увеличить время действия данных запретов и на период после окончания государственной службы, если вознаграждение передается в связи с уже исполненными должностными обязанностями, а также разработать общие для всех органов правила, которые регулируют порядок, а также сроки передачи подарков в бюджет, определение стоимости подарка, процедуру выкупа подарка служащим.

Такие изменения позволят сделать действеннее существующую систему запретов, связанных с дарением и получением вознаграждений государственным служащими и намного лучше предотвращать, и пресекать коррупционные правонарушения.

### **3.3 Ограничения в сфере государственной службы, регламентируемые антикоррупционным законодательством**

Специфика функционирования государственной службы, порядок ее прохождения раскрывают особый правовой статус государственных служащих. Именно поэтому, когда регламентируется правовое положение государ-

ственных служащих, а также порядок поступления на государственную службу и в дальнейшем её прохождения, государство может устанавливать в данной области и особые правила, например, правовые ограничения и правовые запреты, и также строго обусловленные мерами обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов.

Правовым ограничением является специальный порядок реализации прав и свобод, установленный законодательством, направленный на удержание определённого общественного отношения в строго ограничиваемых рамках, за пределы которых не имеется способа выйти, отсюда следует, что нельзя их нарушить.

Рассмотрев подробнее ограничения, напрямую связанные с поступлением и прохождением государственной гражданской службы, перечень которых предусмотрен ст. 16 Закона о гражданской службе, можно заметить, что данное перечисление ограничений по факту практически не претерпело изменений по сравнению с тем перечнем, который установлен статьёй 21 Закона об основах государственной службы. Приоритетными задачами законодательного закрепления таких ограничений являются:

Обеспечение эффективной профессиональной деятельности, связанной с исполнением полномочий государственных органов;

Установление препятствий возможному злоупотреблению служебным положением;

Создание необходимых условий независимости служебной деятельности от групп давлений;

Реализация определённых прав и законных интересов гражданскими служащими и т. д.

Ограничения для государственных служащих изложены в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup>Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Российская газета. 2002. 15 августа. № 152.

Государственные служащие обязаны:

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, иметь независимость от влияния отдельного круга лиц, профессиональных или социальных групп и организаций;

- исключать действия, которые связаны с влиянием каких-то имущественных (финансовых), личных и других интересов, либо препятствуют добросовестному исполнению должностных обязанностей;

- уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или иные государственные органы о тех случаях, которые напрямую связаны с обращением к государственному служащему лиц, в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- не нарушать ограничения и запреты, закреплённые в федеральных законах, а также исполнять обязанности, непосредственно связанные с прохождением государственной службы;

- принимать и осуществлять определённые меры, предусмотренные законодательством РФ по предотвращению возникновения конфликтов интересов и урегулированию конфликтов интересов;

- не использовать для оказания какого-либо влияния на работу государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при разрешении вопросов личного характера своё служебное положение;

Государственные служащие, которые по отношению к другим государственным служащим наделены организационно-распорядительными полномочиями, имеют дополнительные ограничения, которые, согласно Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885, также призваны:

- принимать возможные меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;

- принимать меры, связанные с предупреждением коррупции.

В ст. 18 федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государ-

ственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливается перечень обязанностей гражданских служащих.

В том числе и антикоррупционные:

- не совершать противоправные действия, которые связаны с влиянием каких-то личных, финансовых (имущественных) и других интересов, которые препятствуют добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- соблюдать ограничения, закреплённые в федеральных законах для гражданских служащих;

Для тех граждан, которые замещали должности гражданской службы, находящиеся в перечне должностей, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, установлено ограничение - после увольнения с гражданской службы в течение двух лет без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, они не могут замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации деятельность (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в тех случаях, которые предусмотрены федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов дается в порядке, который установлен нормативными правовыми актами РФ.

В случаях несоблюдения гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, закреплённых Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами к гражданскому служащему применяются меры дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения с государственной

службы. Данные действия осуществляются в целях противодействия коррупции.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» была дополнена п.11, согласно которому возможно расторжение служебного контракта представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен в случае «утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований об урегулировании или о предотвращении конфликта интересов и ненадлежащего исполнения обязанностей, которые установлены в целях противодействия коррупции...».

В статье 59.2. Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно увидеть основания, по которым гражданский служащий скорее всего будет уволен в связи с утратой доверия, это предусмотрено в случае:

1) непринятия гражданским служащим определённых мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) Не предоставлением, либо скрыванием гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, о своём имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представлением заведомо ложных (и) или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в функционировании органа управления коммерческой организацией, кроме определённых случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления предпринимательской деятельности гражданским служащим;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, которые действуют на территории России их структурных подразделений, если другое не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ;

б) нарушения гражданским служащим, а также его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами России, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Приведем пример из судебной практики. Е. обратилась в суд с иском к Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Оренбургской области о признании незаконным увольнения, восстановлении на службе, выплате денежного довольствия за время вынужденного прогула. Е. была уволена из органов внутренних дел в связи с утратой доверия. По мнению истца, привлечение к ответственности в виде увольнения является незаконным, поскольку взыскание наложено по истечении шестимесячного срока, исчисляемого со дня совершения дисциплинарного проступка, в данном случае со дня предоставления справок о доходах с недостоверными и неполными сведениями об обязательствах имущественного характера.

Решением Бузулукского районного суда Оренбургской области от 03 февраля 2016 года было отказано в удовлетворении заявленных требований, вышестоящая инстанция оставила без изменения судебный акт первой инстанции, признав его законным и обоснованным<sup>30</sup>.

Можно сделать следующий вывод - одним из основных приоритетов развития системы государственного управления в современной Российской Федерации является реализация требований по запретам и ограничениям, ко-

---

<sup>30</sup> Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 05.05.2016 по делу № 33-3358/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

торые непосредственно связаны с прохождением государственной гражданской службы в целях противодействия коррупции.

### **3.4 Перспективные направления антикоррупционной деятельности в Российской Федерации**

В одном из своих выступлений Президент России В.В. Путин сказал: «Антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики. Практически это означает, что необходимо разработать и запустить антикоррупционную программу, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Разработка и реализация такой программы должны базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений, на ясных и продуктивных принципах».

Смысл антикоррупционной политики Российской Федерации состоит в том, чтобы выработать процесс минимизирования факторов, благоприятствующих проявлению и облегчению легальных условий коррупции. Для борьбы с коррупцией Федеральным законом предполагается сокращение численности чиновников с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов. Кроме того, в нем отмечается, что одной из мер в борьбе с коррупцией станет повышение уровня зарплаты чиновников, а также оптимизация, конкретизация их полномочий, их описание в административных и должностных регламентах.

В России коррупция имеет многовековую историю, не случайно ее существование связывают с традициями, ментальностью населения, особенностями функционирования институтов власти. Чтобы коррупция стала неприемлемой для российского общества, должно пройти значительное время, а пока еще сильны в общественном сознании стереотипы о непобедимости коррупции. Неизбежное усиление административного регулирования в условиях расширения и интенсификации экономических, финансовых, технических и иных связей и зависимостей в обществе придает бюрократии известную независимость, злоупотребление которой в корыстных целях служит пи-

тательной почвой для коррупционных проявлений при попустительстве со стороны граждан и институтов гражданского общества.

Чиновники видят в коррупции быстрое решение своих частных вопросов, бизнесмены с ее «помощью» преодолевают административные барьеры экономической деятельности, отдельные граждане коррупционным путем решают вопросы обучения, трудоустройства, медицинского обеспечения и др. Таким образом, говорить о тотальном неприятии коррупции в российском обществе, к сожалению, пока не приходится.

Коррупция порождает несправедливое распределение и расходование государственных средств и ресурсов, банкротство предпринимателей, ухудшение качества социальных услуг, снижение инвестиционной привлекательности, рост социального неравенства, усиление организованной преступности, невозможность адекватного исполнения важных государственных поручений.

Опыт зарубежных государств подтверждает необходимость снижения уровня коррупции через всесторонний прогресс: совершенствование государственного управления, привлечение общественности. При этом «в антикоррупционной работе необходимо учитывать целый ряд различных факторов, начиная от экономической ситуации в стране и заканчивая невысоким уровнем общественного правосознания»<sup>31</sup>. Такой подход позволит обеспечить комплексное воздействие на проблему коррупции, основанное на согласовании методов антикоррупционной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц.

Основой антикоррупционных мероприятий должно стать законодательство, учитывающее международные антикоррупционные стандарты и опыт противодействия коррупции в зарубежных государствах.

В последние годы в России формировалась законодательная база про-

---

<sup>31</sup>Нарышкин С.Е. Вне закона, вне морали / С. Е. Нарышкин - Российская газета. 2010. № 278.



тиводействия коррупции. Приняты концептуальные стратегические и национальные плановые документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию. При этом ключевая роль в организации системы мер, направленных на противодействие коррупции, отводилась антикоррупционным документам программного характера.

Проявления коррупции можно рассматривать в качестве отклонений от нормативно установленных моделей поведения. Поэтому влияние фактора коррупции на общественные отношения должно преодолеваться за счет обеспечения надлежащего правоприменения. Данный подход нашел свое отражение в преамбуле Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. Целесообразно, чтобы все государственные органы в своей деятельности уделяли внимание совершенствованию системы правоприменения в целях обеспечения эффективности реализации законов и иных правовых актов, осуществления статусов органов и организаций в сферах публичного и частного права, гарантий и защиты прав и законных интересов граждан.

Присоединение России к международным антикоррупционным конвенциям, а также вступление 1 февраля 2007 г. в Группу государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) оказали и продолжают оказывать существенное влияние на развитие законодательства в рассматриваемой области. Первым шагом на пути реализации 26 рекомендаций ГРЕКО стало утверждение Национальной стратегии противодействия коррупции в качестве последовательно осуществляемой и постоянно совершенствуемой системы мер организационно-экономического, правового, информационного и кадрового характера. В настоящее время выполнено менее половины рекомендаций ГРЕКО. Учет оставшихся - актуальная задача развития законодательства о противодействии коррупции.

Коррупция как социальное явление охватывает все новые и новые сферы общественной и государственной деятельности. Коррупционные схемы кардинально изменились. Основным способом «коррупционной добычи» стало «распиливание» триллионов бюджетных средств. Под воздействием

новых запретов и ограничений виды и формы коррупции будут меняться, эволюционировать. Эффективность законодательства о противодействии коррупции будет зависеть от изрядной точности определения данного негативного социального явления.

Детализированное определение коррупции содержится в п. 1 ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ. Однако анализ международных актов, зарубежного законодательства, научных публикаций по вопросам противодействия коррупции, а также проведенные социологические исследования, в том числе в форме анкетирования, позволяют сделать вывод о том, что в данном Законе применен узкий подход к раскрытию явления коррупции.

Следует отметить, что Конвенция ООН против коррупции (гл. III «Криминализация и правоохранительная деятельность») при описании коррупционных преступлений акцентирует внимание на предоставлении «каких-либо неправомерных преимуществ». Такая трактовка шире используемой в отечественном законодательстве. При этом в антикоррупционных международно-правовых актах, участником которых является Российская Федерация, формулируются отдельные действия, которые предлагается криминализовать в национальном законодательстве государств-участников. В связи с этим необходимы уточнение законодательно закрепленного понятия коррупции, установление правовых оснований оценки общественно опасных деяний в качестве коррупционных, а также реализация более широкого подхода к определению коррупции. В частности, целесообразна криминализация таких деяний, как обещание и предложение взяточничества и коммерческого подкупа.

Пунктом 6 ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрена унификация прав и обязанностей, ограничений и запретов, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. В связи с этим требуется внесение изменений в Федеральные законы от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Соб-

рания Российской Федерации», ФЗ от 6 октября 1994 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В большинстве случаев за коррупционные правонарушения установлена дисциплинарная или уголовная ответственность. Потенциал административной ответственности за коррупционные правонарушения пока в полной мере не раскрыт. Это происходит на фоне постепенного стирания граней между уголовной и административной ответственностью.

На сегодняшний день одни проявления коррупции рассматриваются законом как преступления и административные правонарушения, а другие - как безнравственные поступки и не более того. Речь идет о дисциплинарных коррупционных правонарушениях, которые необходимо пояснить посредством норм Федеральных законов о государственной гражданской службе, статусе военнослужащих, муниципальной службе в Российской Федерации. Однако не вызывает сомнения, что их совершение наносит вред интересам государственной и муниципальной службы, поскольку ставит под сомнение ее публичный характер, что объективно требует введения мер юридической ответственности.

Перспективным направлением реализации Федерального закона № 273-ФЗ является введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. Полагаем, что такие стандарты не должны сводиться к простой констатации наличия тех или иных запретов, ограничений и дозволений в отдельных сферах (например, государственные закупки, государственная гражданская служба и т.д.) и их перечислению. В них необходимо учесть различные аспекты поведения субъектов права по реализации соответствующего стандарта. Иными словами, следует ввести положения, предусматривающие

поведение, которое исключало бы саму возможность коррупции. Указанные стандарты должны разрабатываться для отдельных сфер деятельности (государственная служба, государственные закупки, распоряжение объектами государственной собственности, контрольно-надзорная деятельность).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сама коррупция в системе государственной службы РФ представляет собой опасное явление, так как она охватывает весь аппарат государства.

Существенные принципы государственной совсем не часто воплощаются в действительность на практике, что конечно же содействует проявлению, развитию коррупции в системе государственной службы. Приводит к коррупции, в большинстве своем, частичная реализация принципа публичности государственной службы, доступности государственной службы контролю общества, а также объективного информирования общества о работе государственных служащих. Контроль общества на конкретном этапе времени реализуется не на соответствующем уровне, а также не имеется правового механизма его осуществления. В то же время, проявления коррупции в системе государственной службы содействуют нарушению иных ее принципов, в основном, принципа законности, принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, принципа равного доступа к государственной службе, принципа профессионализма, что соответственно приводит к дезорганизации системы государственной службы в общем.

Хотелось бы еще сказать о не совершенности антикоррупционного законодательства. Механизм приведения в жизнь некоторых норм полностью отсутствует, принципы противодействия коррупции, которые закреплены в соответствующем Федеральном Законе, а именно в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

В процессе осуществления антикоррупционных законов могут возникать противоречия. Недостатки в законодательстве позволяют найти выход для его нарушения, что содействует увеличению коррупции в системе государственной службы.

Государственная политика в антикоррупционной сфере, представляет собой реализацию системы разных мер. Но, увы, многие из них остаются реально декларативными. Некоторые причины не дают реализации действен-

ной политики в антикоррупционной сфере. Немного внимания уделяется предотвращению факторов коррупции, а противодействие ведет к разработке, к изменению наказаний за совершенные уже правонарушения в коррупционной сфере.

Невысокий уровень правовой культуры большей части общества в российском государстве, отрицание права, боязнь идти против устоявшейся системы, отношение к коррупции как к привычному явлению, всё это равным образом содействует увеличению коррупции в системе государственной службы. Привлечение институтов гражданского общества в борьбу с коррупцией значится одной из важных задач политики в антикоррупционной сфере.

Но есть и благоприятные тенденции. После того, как был принят ФЗ «О противодействии коррупции» в него внесен ряд дополнений и изменений. Многие из них коснулись ответственности за правонарушения в коррупционной сфере. В большинстве своем, уголовной, административной и дисциплинарной. Изменения также коснулись и обязанностей служащих, в том числе требований к ним, но эти изменения незначительные.

Важно дальнейшее улучшение нынешнего законодательства, внесения изменений, дополнений, а также принятие новых НПА, в особенности кодекса об ответственности служащих, но и актов, которые будут закреплять механизмы осуществления определенных обязанностей, запретов в системе государственной службы.

Заметно мало усилий прилагается со стороны государства. Общественность тоже должна прилагать усилия направленные на противодействия коррупции, в особенности путем общественного контроля. Нужно сформировать негативное отношение к коррупции, а не привыкать к ее распространению. Повышение правовой культуры будет являться значительно важной задачей на данный момент.

Создание специализированных органов и их подразделений, также должно содействовать противодействию коррупции в системе государственной службы.

Увы, но в действующем законодательстве немного внимания уделяется административно- правовым средствам, правда они в совокупности с эффективными мерами ответственности, являются началом противодействия коррупции.

Важно обратиться и к доктрине. В некоторых отечественных исследованиях выделены реальные предложения по улучшению административно-правовых средств и законодательства в антикоррупционной сфере в целом. Что касается зарубежного опыта, здесь можно охватить один немаловажный фактор - принят кодекс чести государственных служащих.

Если учесть нынешнюю ситуацию в нашей стране и отношение общества к коррупции, которое выработала политика, можно сделать вывод, что только от государства зависит то, в какой степени коррупция будет развиваться или же снижаться. И хотелось бы учесть, что СМИ и общественности не надо опускать руки на пути к противодействию коррупционного составляющего в РФ и среди государственных служащих в том числе.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Нормативные акты

- 1 Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. - Ст. 2063.
- 2 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – 30 декабря. - № 266. – С.6228.
- 3 Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). – Ст. 6229.
- 4 Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
- 5 Федеральный закон от 03.12.2012 № 231-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ. - 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6954.
- 6 Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 30.– Ст. 4070.
- 7 Указ Президента РФ от 19.05.2008 N 815 (ред. от 14.02.2014) «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 21. – Ст. 2429.
- 8 Указ Президента РФ от 10.08.2011 № 1071 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении перечня информации о деятельности Федеральной службы ис-



полнения наказаний, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 33. – Ст. 4914.

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

10 Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Российская газета. – 2002. – 15 августа. – № 152.

11 Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

12 Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (ред. от 28.06.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5832.

13 Постановление Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 3. – Ст. 279.

## II Специальная литература:

14 Аминов, Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления / Д.И. Аминов, В.И. Гладких, К.С. Соловьев. – М.: Логос, 2006. – 103 с.

- 15 Анненков, В.И. Государственная служба / В.И. Анненков. - М.: КноРус, 2016. - 215 с.
- 16 Андрианов, В. Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. / В.Д.Андрианов – М: Экономика, 2013. - 304 с.
- 17 Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. / Д.Н. Бахрах - М.: Норма, 2006. - 816 с.
- 18 Бельский, К.С. О ранговом отборе государственных служащих. Проблемы становления гос. и муниципальной власти в России / К. С. Бельский. – Екатеринбург. - 2015 – 213 с.
- 19 Бородин, С. С. Административное право. / С.С.Бородин - ГУАП. СП: 2007.- 432 с.
- 20 Волошина, В.В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации / В.В. Волошина. - М. - 2008 – 356 с.
- 21 Гаухман Л. Н. Коррупция и коррупционное преступление / Л. Н. Гаухман. – М.: Законность, 2014. – 148 с.
- 22 Габричидзе, Б.Н. Административное право России / Б.Н. Габричидзе - М.: Велби, 2016. - 321 с.
- 23 Голосенко, И.А. Феномен «русской взятки» / И.А. Голосенко – М: Юрист, 2012. - 123 с.
- 24 Дёмин, А.А. Государственная служба / А.А. Дёмин. - М.: Книгодел, 2016, - 190 с.
- 25 Зульфугарзаде, Т.Э. Государственная служба в Российской Федерации: Понятие, классификация и основные особенности / Т. Э. Зульфугарзад. – М.: ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», 2013. – 255 с.
- 26 Игнатова, В.Г. Государственная гражданская служба / В.Г. Игнатова - М.: Ростов н/Д: МарТ, 2015. - 204 с.
- 27 Иванов, С. А. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С. А. Иванов. – М.: ЭЖ-Юрист, 2014. № 6. - 305 с.
- 28 Манохин В.М. Концепция Закона о государственной службе

/ В. М. Манохин. – М.: Сов. государство и право, 2009. – 113 с.

29 Наймушин, С. В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) / С. В. Наймушин. – М.: Чиновник, 2015. – 210 с.

30 Нифанов, А.Н. Государственная служба и правовой статус государственных служащих. / А.Н. Нифанов - Белгород: БелГУ, 2015. -114 с.

31 Нарышкин С.Е. Вне закона, вне морали / С.Е. Нарышкин - Российская газета. № 278. 2010

32 Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации / Д.М. Овсянко - М.: Юристъ, 2015. - 240 с.

33 Пресняков М. В. Проблемы правового регулирования государственно-служебных отношений / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов. – М.: Трудовое право, 2015. – 405.

34 Прокуроры начали отбирать у чиновников имущество, купленное на скрытые доходы // Российская газета. - 2015. - 3 сентября. - № 67.

35 Чиканова, Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л. А. Чиканова. – М.: Российское право, 2015. – 246 с.

36 Явакин, В.И. Категория «государственная служба» в административном праве. Проблемы становления гос. и муниципальной власти в России. / В. И. Явакин. – Екатеринбург: Юрист, 2015. – 109 с.

### III Правоприменительная практика

37 Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23.03.2017 по делу N 33-3837/2017 // Документ опубликован не был. Доступ СПС Консультант Плюс.

38 Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 05.05.2016 по делу № 33-3358/2016 // Документ опубликован не был. Доступ СПС Консультант Плюс