


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
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно-
правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

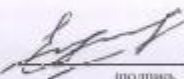
 С.В. Чердаков
« 18 » 06 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Международно-правовые стандарты противодействия коррупции: имплементация в российское законодательство

Исполнитель

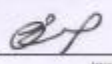
студентка группы 421062

 19.06.18
(подпись, дата)

Е.И. Цепляева

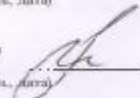
Руководитель

доцент, к.ю.н.

 19.06.2018
(подпись, дата)

С. В. Чердаков

Нормоконтроль

15.06.18 
(подпись, дата)

О.В. Громова

Благовещенск 2018

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
(подпись)

« ____ » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Цепляевой Елены Игоревны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Международно-правовые стандарты противодействия коррупции: имплементация в российское законодательство

(утверждена приказом от 9 апреля 2018 г. № 772-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 18 июня 2018 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Федеральный закон «О противодействии коррупции», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», специальная юридическая литература, судебная практика.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): международное сотрудничество в области противодействия коррупции; имплементация международных антикоррупционных норм в законодательство Российской Федерации.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов и т.п.) нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов) Нет.

7. Дата выдачи задания 30 октября 2017 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: доцент, кандидат юридических наук Чердаков Сергей Владимирович

Задание принял к исполнению (дата): 30 октября 2017 г.

_____ (подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58 с., 36 источников.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, КОРРУПЦИЯ, МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ, ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ НОРМ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Коррупция - это одна из глобальных проблем современности, в значительной степени препятствующая эффективному развитию любой страны. Масштаб этого социального явления обрел международный характер и представляет угрозу всему мировому сообществу.

Объектом исследования являются правоотношения в сфере борьбы с коррупцией в системе государственной службы.

Предмет исследования составляют теоретические основы повышения эффективности государственного управления, связанные с предупреждением и предотвращением совершения коррупционных деяний, разъяснения судебных инстанций, нормативно-правовые акты, регламентирующие ответственность в данной сфере, а также практика противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы, реализуемая как в Российской Федерации, так и на территории зарубежных государств.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Международное сотрудничество в области противодействия коррупции	10
1.1 Содержание и основные направления международного сотрудничества	10
1.2 Международные стандарты Организации Объединенных Наций	15
1.3 Европейские стандарты противодействия коррупции	20
2 Практика имплементации международно-правовых антикоррупционных норм в национальное законодательство РФ	23
2.1 Особенности имплементации международных антикоррупционных норм по вопросам ограничений и запретов на государственной службе	23
2.2 Особенности имплементации международных антикоррупционных норм по вопросам имущественного положения государственных служащих	29
2.3 Особенности имплементации международных антикоррупционных норм по вопросам ответственности за коррупционные правонарушения	45
Заключение	50
Библиографический список	54

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ГРЕКО – Группа государств по борьбе с коррупцией

ЕС – Европейский Союз

ООН – Организация Объединённых Наций

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ПАСЕ – Парламентская ассамблея Совета Европы

СМИ – Средства Массовой Информации

СНГ – Содружество Независимых Государств

США – Соединенные Штаты Америки

ИНДЕМ – Фонд Информатика для демократии

ЮАР – Южно-Африканская Республика

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Проблема противодействия коррупции на государственной службе является одним из наиболее важных направлений совершенствования системы государственного управления. Её решение в значительной степени позволит определить успех преобразований во всех сферах жизнедеятельности общества. За последние десять лет на территории Российской Федерации механизм противодействия коррупционным проявлениям стал более совершенным, приобрел комплексный характер, что указывает на положительную динамику усилий органов государственной власти в данной сфере.

Однако наряду с достижением положительных результатов, о кардинальных изменениях в сфере борьбы с коррупцией говорить не приходится. Коррупция, как явление системное, успела поразить большинство происходящих на территории Российской Федерации социальных процессов. Об этом свидетельствует и позиция нашего государства в рейтинге «Transparency International», где Российская Федерация по состоянию на 2017 год занимает 131 место из 176 стран, представленных в данном рейтинге. Данный факт отрицательно сказывается на престиже Российской Федерации на мировой арене, что предопределяет потребность в противодействии данному негативному явлению.

Актуальность темы исследования обусловлена также следующими факторами:

1. На территории Российской Федерации проблема коррупции объявлена «врагом номер один», а борьба с ней представляет собой важное государственное дело, являясь приоритетным направлением государственной политики. Национальная стратегия противодействия коррупции подчеркивает важность повышения эффективности политических механизмов, которые способствуют осуществлению политики, направленной на борьбу с коррупционными проявлениями.

2. Последствия распространения коррупции выражаются в дискредитации системы государственного управления, детерминации политических, экономи-

ческих и социальных основ современного российского общества.

Актуальность данного исследования возрастает также вследствие необходимости пересмотра политики, направленной на борьбу с коррупцией, а также механизмов применяемых в противодействии данному негативному явлению, поскольку в настоящее время они не дают ощутимых результатов. В связи с этим особенно важно сместить акценты с вопросов по борьбе с коррупцией на вопросы формирования системы превентивных мер, то есть на предупреждение и предотвращение совершения коррупционных деяний.

Исследование направлено на осуществление анализа международной и российской практики по борьбе с коррупционными проявлениями на государственной службе, на определение проблемных аспектов функционирования данного механизма, а также на разработку предложений по повышению его эффективности. Поскольку по своей природе коррупция является социально-правовым явлением, то и борьба с ней должна осуществляться на основе системы различных методов и средств, включая правовые. Разнообразие правовых норм в области противодействия коррупции усложняет выбор правильных средств борьбы с ней, поэтому исследование правового аспекта борьбы с коррупцией является важнейшим условием для успешной реализации антикоррупционной политики.

Это обусловлено двумя причинами:

1. Коррупция приводит к деформации существующих легальных методов и механизмов управления процессами, происходящими в обществе, и порождает тем самым негативные антисоциальные последствия.

2. Деятельность субъектов коррупционных отношений не является правовой, вследствие этого важные составляющие права, его формальная определенность, нормативность, гарантированность государством, системность при умелом и последовательном их использовании смогут дать отпор неписанным теневым правилам. Более того, коррупционные проявления негативно воздействуют на такие важные области общественной жизни, как власть и собственность. Именно в этом коренится ее общественная опасность и вредность.

Рост коррупции, изменение ее форм – не только российская, но и мировая тенденция. Отсюда изучение правовых, а также иных средств борьбы с коррупцией – злободневная и вместе с тем сложная и практически значимая проблема. Ее научное осмысление назрело давно.

Степень научной разработанности темы бакалаврского исследования. Проблеме противодействия коррупции в системе государственной службы уделено внимание большого количества отечественных и зарубежных ученых. Результаты соответствующих исследований нашли свое отражение в работах М. Вебера, С. Роуз-Акерман, А.И. Алексеева, И.Н. Барцица, М.А. Долговой, Ю.А. Тихомировой, Т.Я. Хабриевой, П.С. Яни и др. В связи с тем, что коррупция является многогранным явлением, способным проникать в разнообразные сферы общественной жизни, ее изучение составляет предмет исследования целого множества общественных наук – философии, экономики, юриспруденции, политологии, социологии и др.

В частности, философские воззрения на проблемы эффективности в области государственного управления и противодействия коррупционным проявлениям в данной сфере активно обсуждались в исследованиях Н.М. Коркунова, Л.И. Петражицкого, М.С. Строговича и многих других. Правовые проблемы борьбы с коррупцией являлись объектом исследования таких ученых, как Ю.А. Тихомиров, А.В. Куракин, А.Н. Волков и других. Проблему предупреждения и предотвращения совершения коррупционных деяний в органах государственной власти и местного самоуправления, а также институт конфликта интересов, затрагивал в своих работах Т.Л. Козлов. Исследованием проблем административной реформы и повышения качества государственного управления посвящены работы таких ученых, как И.Н. Барцица, Т.Я. Хабриевой и других.

Нормативную правовую основу исследования составили: – положения международных правовых актов, международных соглашений, договоров, распространяющих свое действие на сферу противодействия коррупции; – действующее российское законодательство (Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Рос-

сийской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, региональное законодательство); – зарубежное законодательство в сфере борьбы с коррупционными проявлениями.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды по международному, административному, уголовному праву и криминологии, теории управления отечественных и зарубежных ученых, диссертационные исследования в области теории государственного управления, монографические и иные источники в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы.

Эмпирической базой исследования являются:

– общедоступные материалы, размещенные на официальных порталах органов государственной власти и местного самоуправления;

– статистические сборники Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Главного информационно-аналитического центра МВД России (ГИАЦ МВД РФ).

Научная новизна данного исследования обусловлена тем, что в настоящее время механизмы борьбы с коррупционными деяниями недостаточно разработаны, а также неэффективен опыт реального применения нормативных правовых актов, направленных на борьбу с коррупцией.

1 МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

1.1 Содержание и основные направления международного сотрудничества

На сегодняшний день, международное сотрудничество в борьбе против коррупции становится все более и более популярным явлением. Сам термин «сотрудничество» предполагает «работать сообща, вместе, участвовать в общем деле». Особая система отношений между государствами определяется международным сотрудничеством в борьбе против коррупции.

Неправительственные и международные правительственные организации, а также транснациональные корпорации и иные организации в сфере противодействия коррупции определяют согласованную политику, антикоррупционную тактику и стратегию, а также выработку международных соглашений и договоров¹.

Международные антикоррупционные действия осуществляются по нескольким уровням. Главный уровень представлен документами ООН. Именно Организация Объединённых Наций формирует глобальную антикоррупционную политику. Уже более двух десятилетий проблема коррупции находится в поле зрения ООН. О том, что проблема коррупции очень серьезна и требует противостояния, есть упоминания в материалах «Пятого Конгресса ООН по предупреждению коррупции и обращению с правонарушителями (Женева, 1975г)».

В дальнейшем эта проблема часто обсуждалась на форумах ООН. Однако в документах второй половины XX века коррупция рассматривалась как национальная проблема, которая во многом зависит от традиций и особенностей той или иной страны.

Считается, что первая международная кампания против коррупции была запущена в 1977 году, когда Соединенные Штаты Америки приняли «Закон о

¹ Жминько А. Е., Жданова Ю. С. Международно-правовые средства борьбы с коррупцией // Научный журнал КубГАУ - Scientific Journal of KubSAU. 2014. № 99. С. 1.

коррупционной деятельности в зарубежных странах»². Данный закон положил начало антикоррупционной кампании, его положения предусматривали наказание за участие в международных коррупционных сделках, а также признавали факт наличия транснациональной коррупции. В дальнейшем Закон о коррупционной деятельности в зарубежных странах играл более заметную роль в борьбе против коррупции. Холодная война негативно поспособствовала международному сотрудничеству в борьбе с коррупцией, так как страны социалистического блока в основном не участвовали в этой борьбе по некоторым причинам. Из-за того, что коррупция рассматривалась как капиталистическое и империалистическое явление, её просто не могло быть в социалистическом обществе. В СМИ вообще не упоминалось о коррупции. Иная ситуация обстояла в США, они наоборот поощряли любую деятельность международных организаций в борьбе с коррупцией. Также в США выдвигались антикоррупционные инициативы, задавался стандарт антикоррупционного поведения государства.

Однако, можно отметить, что практически все меры по борьбе с коррупцией, которые принимались в мире в 1970-1990-е годы, в основном отвечали экономическим и политическим интересам США. В начале 1990-х годов, после распада социалистического блока, антикоррупционная кампания вновь возобновляется. Страны Запада начинают уделять большее внимание проблемам, которые связаны с коррупцией. Активное гражданское общество ряда экономически развитых западных стран, стало вторым компонентом, который поспособствовал эффективному сотрудничеству в борьбе против коррупции. В конце XX века неправительственные и межправительственные организации начинают активно вырабатывать антикоррупционные документы. Так, например, в 1997 году при содействии Transparency International, членами ОЭСР была принята Конвенция «Борьба с подкупом иностранных государственных лиц при совершении международных сделок»³.

Данная Конвенция вступила в силу в 1999 году. Первоначально, данный

² Айген, П. Как разоблачить коррупцию [Электронный ресурс] Сайт TED the ideas worth spreading. URL: http://www.ted.com/talks/peter_eigen_how_to_expose_the_corrupt?language=ru (дата обращения: 14.05.18)

³ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. С. 2394; Бюллетень международных договоров. № 9. 2009. С. 15-29.

документ был подписан 28 странами-членами ОЭСР, и 5 странами, которые не входят в эту организацию. Преимущество данной Конвенции состоит в том, что любое государство может присоединиться, независимо от его нахождения в ОЭСР. Таким образом, можно сказать, что в конце XX века большинство развитых стран не просто признавали масштабы проблемы коррупции, а также поддерживали идею сотрудничества по борьбе с ней. Борьба против коррупции организовывалась и воспринималась в разных частях света по-разному.

Северная Америка и Европа выступали так называемым локомотивом объединения усилий в борьбе против коррупции и развития международного сотрудничества. Страны Европы почти одновременно с Америкой активизировали свое участие в международное сотрудничество. В начале XXI века было принято несколько договоров, которые, так или иначе, касаются проблемы коррупции в регионе. Так, в 1999 году была принята Конвенция Совета Европы «Уголовная ответственность за коррупцию» и Конвенция Совета Европы «Гражданско-правовая ответственность за коррупцию»⁴.

«Конвенция о гражданско-правовой ответственности» особенно отличалась тем, что определяла понятие «коррупция», что означало «предложение, просьбу, принятие или дачу косвенно или прямо взятки или иного ненадлежащего преимущества или обещание, искажающее нормальное выполнение данной обязанности, или поведение, которое требует от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового». Также, «Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию» поспособствовала введению понятий пассивного и активного подкупа, а также уголовной ответственности за них. В 1999 году Совет Европы создал международную организацию под названием ГРЕКО – «Группа государств по борьбе с коррупцией»⁵, основной целью которой является помощь странам-участницам в борьбе с коррупцией. ГРЕКО устанавливает антикоррупционные стандарты (требования) к деятельности государ-

⁴ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS № 14 от 27.01.1999 // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. М., Инфра-М. 2004. Российская юстиция. № 3. 2003.

⁵ Group of States Against Corruption [Электронный ресурс] Сайт Institute for development of freedom of information. Режим доступа: https://idf.ge/en/group_of_states_against_corruption_fourth_evaluation_round (дата обращения: 26.05.18)

ства и контролирует соответствие практики этим стандартам. Группа помогает обнаружить недостатки в национальной антикоррупционной политике и предлагает необходимые законодательные, институциональные или оперативные меры. ГРЕКО предоставляет площадку для обмена лучшими решениями в области обнаружения и предотвращения коррупции. Группа состоит из 49 государств. Членство в ГРЕКО не ограничивается Европой, однако, в настоящее время единственным не европейским государством в составе группы являются США. В июле 2003 года была принята «Конвенция Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции»⁶.

Отличительная особенность данной Конвенции заключается в том, что она содержит ряд мер, которые направлены не только на борьбу против коррупции, но также на профилактику данного явления. В Азии, в отличие от Европы, уровень международного сотрудничества в борьбе против коррупции оказался намного ниже, государства Азиатско-Тихоокеанского региона совместно с ОЭСР и Азиатским банком развития пришли к так называемому «антикоррупционному консенсусу», а также договориться о приверженности принципам Конвенции ООН против коррупции. К началу XXI века стала очевидна потребность в едином антикоррупционном документе. К этому моменту для мирового сообщества стало возможным заключение глобального антикоррупционного консенсуса, уже имелась достаточная база международных договоров по борьбе с коррупцией, на политическом уровне достижение общего решения по выработке глобальной антикоррупционной политики стало возможным.

Таким образом, в декабре 2003 года была подписана Конвенция ООН против коррупции (United Nations Convention Against Corruption – UNCAC). Это документ, который впервые приняли на самом высоком международно-политическом уровне. Значимость данного документа обозначалась необходимостью международного сотрудничества в борьбе против коррупции. Конвенция ООН против коррупции состоит из 71 статьи, которые поделены на 8 глав.

⁶ Конвенция Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции / Сайт Конвенции и соглашения. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения 25.05.2018).

Признано, что Коррупция является одной из самых главных угроз устойчивого развития. Данный документ обеспечивает предоставление общих мер по борьбе с коррупцией и механизмы реализации данных мер. Главные цели Конвенции против коррупции состоят в «содействии принятию и укреплению мер по предупреждению и борьбе с коррупцией; облегчение, поощрение, и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней; поощрение неподкупности, честности, ответственности и надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом»⁷.

Особенно, важным аспектом является юридическое обязательство выполнения всех условий Конвенции ООН против коррупции, взятых на себя добровольно государствами-участниками. Создание единого и глобального антикоррупционного документа положительно воспринялось международным сообществом. Принятие Конвенции оценивалось как прорыв в глобальной антикоррупционной кампании, которая начала бурно развиваться с 1990-го года. Уникальность Конвенции состоит в том, что она создает единую правовую антикоррупционную базу, а также позволяет международному сотрудничеству выйти на новый уровень.

Таким образом, коррупция – это общественно опасное явление в сфере государственного управления или политики, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса, противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц.

Также стоит отметить, что коррупция является многогранным и достаточно сложным процессом для изучения. Это обуславливается тем, что нет единого определения слова «коррупция» не в международных документах, не в политологии. Следует особо отметить, что коррупция является одной из глобальных проблем современности. Она нарушает основы демократии, ведет к росту бед-

⁷ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4) // Российская юстиция. № 4. 2004; Собрание законодательства РФ. № 26. 2006. С. 2780; Бюллетень международных договоров. № 10. 2006.

ности и неравномерному распределению доходов, а также подрывает основы рыночной экономики. Коррупция приводит к организованной преступности, международному терроризму и наркоторговле, а также снижает доверие общественности к власти и подрывает авторитет государства на международной арене.

Проведенный анализ международных документов по борьбе с коррупцией показывает, что созданная широкая нормативная база подтверждает приверженность мирового сообщества принципам борьбы и противодействия коррупции, а также достижение глобального антикоррупционного консенсуса. Основы международного сотрудничества в борьбе против коррупции закрепляются рядом международных документов, одним из которых является «Конвенция ООН против коррупции».

Данная Конвенция ознаменовала новый этап в мировой антикоррупционной кампании, а также благодаря данной Конвенции повысилось качество борьбы с коррупцией в мировом масштабе. Одна из основных трудностей на пути международного сотрудничества в борьбе против коррупции состоит в неполной реализации положений международных документов.

Замедленное воплощение в жизнь положений Конвенции ООН против коррупции связано не столько с социально-культурными и экономическими предпосылками, сколько с отсутствием политической воли у государственных лидеров, которая необходима при осуществлении антикоррупционной политики. К началу XXI века характер коррупции кардинально изменился, в связи с этим участились неудачи в борьбе с данным явлением. Все это привело к упадку качества государственного управления и увеличению социальной напряженности в обществе.

1.2 Международные стандарты Организации Объединенных Наций

Международно-правовой механизм противодействия коррупции формировался и формируется на протяжении длительного времени. Международное сообщество стремилось законодательно урегулировать отношения в области противодействия коррупции путем принятия многочисленных актов, начиная с

разработки правовых норм уголовно-правового, гражданско-правового характера и заканчивая подготовкой специфических документов⁸.

Однако для эффективной борьбы с коррупцией требуется системный и комплексный подход к формированию стандарта принимаемых мер, активизация, расширение и надлежащее осуществление международного сотрудничества в правовой сфере. В связи с этим Организация Объединенных Наций и другие международные организации обратили внимание на необходимость борьбы с подкупом должностных лиц иностранных государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций. Кроме этого, такие страны, как Германия, Бельгия, Великобритания, Франция, Финляндия, Португалия, Япония, Корея, Сингапур, Тайланд, США определили борьбу с коррупцией как приоритетное направление своей государственной политики.

В ООН разрабатываются проекты международного соглашения по борьбе с незаконными выплатами и иными видами коррупционных практик, а также предпринимаются попытки найти юридическое определение коррупции. Венская Конвенция ООН о праве международного договора была подготовлена Комиссией международного права ООН и подписана в Австрии (Вена) в 1969 году, а вступила в силу только в 1980 году. Она предусматривала способы выражения согласия на обязательность договора и их особенности, а также общие принципы имплементации. В настоящее время 114 государств-участников присоединились к Конвенции. В этот период государства – члены ООН внедряют в практику своего национального законодательства виды коррупционных практик как уголовно-наказуемые.

Однако предпринимаемые попытки не завершились принятием общей конвенции, хотя имели продолжение в иных международно-правовых документах. Современный этап отличается активизацией разработки конкретных мер противодействия некоторым видам коррупционных практик и принятием 8 ноября 1990 года Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, в которой рассматривались

⁸ Козлов, В.А. Государственная политика в сфере противодействия коррупции (международно-правовой аспект) // В.А. Козлов // Международное уголовное право и юстиция. 2008. № 1. С. 8.

как уголовно-правовые, так и гражданско-правовые аспекты международного сотрудничества по борьбе с данным видом преступлений⁹.

Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1996 года была принята Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, которая обязывала государства принимать эффективные и конкретные меры по борьбе со всеми формами коррупции, в том числе установить уголовную ответственность за дачу взяток иностранным государственным должностным лицам. В дальнейшем Объединенным экономическим сообществом 17 декабря 1997 года была принята Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (ОЭСР), которую подписали свыше 30 государств, а также создан эффективный механизм для принятия последующих мер, открытый для участия на равной основе государств-членов и других государств¹⁰.

В 2015 году страны-участники распределились по группам в зависимости от степени соблюдения положений данной Конвенции с указанием их совокупной доли в мировом экспорте следующим образом. Первую группу «полностью соблюдают» (22,8%) составили четыре государства – США, Германия, Великобритания, Швейцария. Во вторую группу «соблюдают в целом» (8,8%) вошли шесть государств – Италия, Канада, Австралия, Австрия, Норвегия, Финляндия. Третья группа «ограниченно соблюдают» (12,7%) представлена девятью государствами – Франция, Нидерланды, Южная Корея, Швеция, Венгрия, ЮАР, Португалия, Греция, Новая Зеландия. В четвертой группе «соблюдают минимально или не соблюдают» (20,4%) 20 государств – Япония, Россия, Испания, Бельгия и другие. На 102-й сессии 4 мая 1998 года Комитет министров принял Резолюцию № 98 о разработке частичного и расширенного соглашения о создании Группы государств против коррупции (ГРЕКО), чтобы расширить возможности ее членов в борьбе с коррупцией путем наблюдения за выполнением их

⁹ Поляков, М. М. Взаимодействие Генеральной прокуратуры Российской Федерации с международными организациями по вопросам борьбы с коррупцией/М.М. Поляков // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2013. №3-2. С. 191.

¹⁰ Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (заключена в г. Стамбуле 21.11.1997) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. С. 1899; Бюллетень международных договоров. № 7. 2012.

обязательств.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, подписанная в целях достижения большего единства между государствами-членами Совета Европы, стала базовым документом, призванным сформировать общую уголовно-правовую антикоррупционную политику на международном уровне.

Вторая глава указанной Конвенции «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне» содержит перечень коррупционных правонарушений, который подлежит закреплению в национальном законодательстве, в том числе «злоупотребление влиянием в корыстных целях, схожее с посредничеством, отмыwanie преступных доходов от коррупционных преступлений и связанные с ними правонарушения в сфере бухгалтерского учета»¹¹.

Конвенция Совета Европы ратифицирована Российской Федерацией и принята Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»¹².

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию отмечает вредные финансовые последствия коррупции для частных лиц, компаний, государств и международных институтов, а также указывает на важность вклада гражданского права в борьбу с коррупцией, в частности в сфере обеспечения возможности лицам, понесшим ущерб, получить справедливую компенсацию. «Каждая Сторона предусматривает в своем национальном законодательстве эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющие им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков» (ст. 1) .

Конвенция устанавливает общие правила гражданско-правового и гражданско-процессуального характера в сфере борьбы с коррупцией и является первым такого рода международным договором о коррупции. 15 ноября 2000 года в Нью-Йорке Резолюцией № 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сес-

¹¹ Константинова, М.А. Борьба с коррупцией в органах государственного управления/ М.А. Константинова // URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Konstantinova_borba.pdf (дата обращения 27.05.2018).

¹² Федеральный закон от 25.07.2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. № 31 (ч. I). 2006. С. 3424; Парламентская газета. № 126-127. 2006; Российская газета. № 164. 2006.

сии Генеральной Ассамблеи ООН принята Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в которой ст. 8 и 9 посвящены коррупции и мерам борьбы с ней¹³.

Этот международный документ подписан Российской Федерацией 12 декабря 2000 года и ратифицирован Федеральным законом от 26 апреля 2004 года № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее»¹⁴.

Эти акты носили рекомендательный характер и получили название актов «мягкого права» (soft law). Одновременно с этим региональные международные организации разрабатывают и принимают акты, регламентирующие международное сотрудничество в противодействии коррупции и определяющие основные инструменты и механизмы в отдельных сферах общественной жизни и государственного управления.

Важным событием является принятие в Нью-Йорке 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН первой универсальной Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции – комплексного универсального международного договора, препятствующего развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности¹⁵.

В преамбуле данной Конвенции признается важность активизации сотрудничества для эффективной борьбы с коррупцией, а также содержатся общие, специальные принципы и инструменты имплементации. Характерно, что в 2009 году ее подписали 129 государств, в 2010 – 144, а к 2011 – 151 государство

¹³ Конвенции Совета Европы и Российской Федерации: сб. документов. М, 2000.

¹⁴ Федеральный закон от 26.04.2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // Парламентская газета. № 79. 2004; Российская газета. № 90. 2004; Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. С. 1684.

¹⁵ Бочков, С.О. Борьба с коррупцией: гражданско-правовые аспекты/ С.О. Бочков // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2006. № 3/4 (28/29). С. 103.

из 192 государств – членов ООН. В России Конвенция была подписана 9 декабря 2003 года и ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»¹⁶, а вступила в силу 14 декабря 2005 года. Государства-участники в соответствии со ст. 43 данной Конвенции рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией, в случае если это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе. Исходя из этого, вопросы, связанные с противодействием коррупции, должны быть регламентированы национальным законодательством.

Таким образом, международная практика в области реализации антикоррупционного законодательства выявила определенные тенденции, связанные с ужесточением санкций и требований; расширением ресурсов регуляторов и активным международным сотрудничеством правоохранительных органов; введением положений о защите лиц, сообщающих о коррупционных нарушениях, и предъявлением исков со стороны акционеров. Вопросы противодействия коррупции, регламентированные многочисленными международными актами и регулирующие различные аспекты этого явления, требуют системного и комплексного подхода к принимаемым мерам.

1.3 Европейские стандарты противодействия коррупции

Значительный вклад в борьбу с коррупцией в ряде стран на протяжении уже более 20 лет вносит осуществление программы SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), которая представляет собой совместную инициативу ОЭСР и Европейского союза и финансирование которой осуществляется преимущественным образом за счет средств ЕС.

Программа нацелена на создание и улучшение функционирования систем финансового контроля, бюджетного процесса, поставок товаров и услуг для государственных нужд и осуществление аудита деятельности. Кроме того, Про-

¹⁶ Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. С. 1231; Российская газета. № 56. 2006.

грамма оказывает поддержку странам-бенефициарам в развитии системы профессиональной государственной службы, а также в совершенствовании системы регулирования, реализации экономической политики и координации деятельности органов государственного управления¹⁷. Программа рассчитана, в основном, на адаптацию системы государственного управления стран-кандидатов на вступление в ЕС к стандартам государственного менеджмента, сложившимся в рамках ЕС.

В связи с этим, безусловно, говорить о глобальном антикоррупционном характере такой инициативы можно только с определенными оговорками: она, прежде всего, направлена на стабилизацию системы государственного управления только в тех странах, которые претендуют на интеграцию с ЕС. В рамках ОЭСР также реализуется ряд программ сугубо региональной направленности: для стран Восточной Европы и Центральной Азии, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в Африке и Латинской Америке.

Нельзя обойти стороной антикоррупционную деятельность Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Созданная в 1999 году Советом Европы, в настоящий момент ГРЕКО состоит из 49 государств. Главной задачей данной международной организации является оказание помощи государствам-участникам в борьбе с коррупцией.

Одним из главных достижений ГРЕКО является ежегодное составление докладов по государствам о выполнении рекомендаций по борьбе с коррупцией данных организаций. Интересным является доклад ГРЕКО по России за 2014 год, согласно которому наше государство выполнило полностью лишь 3 рекомендации в сфере криминализации коррупции из 21.

Отдельно стоит отметить меры, принимаемые Парламентской Ассамблеей Европы (ПАСЕ) по борьбе с коррупцией. Так, в апреле 2014 года была создана новая антикоррупционная платформа для обсуждения коррупционной угрозы для европейских ценностей. Деятельность организации состоит в информационном обмене, обсуждении практики успешной борьбы с коррупцией,

¹⁷ Суханов, В. А. 10 лет Конвенции ООН против коррупции: успехи и вызовы/ В.А.Суханов // Власть. 2013. №10. С. 3.

а также в налаживании диалога о противодействии новым видам коррупции. Безусловно, борьба с коррупцией на региональном уровне имеет свою специфику. Например, страны СНГ пытаются совместно противодействовать коррупции и проводят ежегодные Саммиты России и СНГ по борьбе с коррупцией.

На них рассматривается и обсуждается антикоррупционная политика государств СНГ, возможности по снижению коррупционных рисков в компаниях и т.д. Однако, к сожалению, данное взаимодействие нельзя назвать вполне эффективным, поскольку достаточно высокий уровень коррупции в отдельных странах и в регионе в целом не показывает стабильно положительной динамики за последние годы.

Справедливо отметить, что антикоррупционная деятельность в той или иной мере ведется практически во всех крупных международных объединениях. В том числе, в рамках Всемирного Банка. В 1999 году было учреждено Бюро по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями в Группе Всемирного банка, которое впоследствии было переименовано в Управление по борьбе с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями (INT).

Основной задачей Управления является предупреждение и расследование случаев мошенничества и коррупции в рамках проводимых Банком операций. Согласно Отчету Группы Всемирного Банка по вопросам борьбы с мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями за 2014 год, проведенные в течение 2014 года Управлением по борьбе с коррупцией, мошенничеством и корпоративными нарушениями расследования завершились привлечением к ответственности более 70 юридических и физических лиц.

Таким образом, деятельность Управления можно считать весьма успешной, поскольку она оказывает непосредственное влияние на выявление фактов коррупции и превенцию коррупционного поведения.

2 ПРАКТИКА ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ НОРМ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ

2.1 Особенности имплементации международных антикоррупционных норм по вопросам ограничений и запретов на государственной службе

Существенные перемены в сфере общественно-политических и социально-экономических отношений в Российской Федерации привели к активизации интеграции государства во многих отраслях жизнедеятельности всего мирового сообщества. Потому большое внимание в практической реализации антикоррупционной деятельности уделяется организационным аспектам борьбы с явлениями коррупции. В Российской Федерации до сих пор нет надежной и эффективной системы борьбы с этими явлениями, и в особенности это касается высших эшелонов власти. Это представляет собой наиболее важную проблему в работе над системой противодействия коррупции, поскольку коррупционеры являются грамотными и информированными личностями, совершающими свои преступления на основе глубоких знаний в правовой сфере. Под коррупцией следует понимать сегодня массовое распространение противоправного стандарта поведения среди должностных лиц разных уровней, которые используют для собственного обогащения или получения личных преимуществ собственные рабочие функции, возложенные на них государством. Развитие коррупции возможно в условиях усиления бюрократии и наделения бюрократических чиновников властными привилегиями, что выводит органы власти из-под социального контроля¹⁸.

Для России коррупционные проблемы и вопросы антикоррупционной борьбы особенно актуальны. Глобальный кризис, который в итоге отбросил развитие государства по нескольким показателям на десятилетие назад, в итоге

¹⁸ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4) // Российская юстиция. № 4. 2004; Собрание законодательства РФ. № 26. 2006. С. 2780; Бюллетень международных договоров. № 10. 2006.

существенно сказался на масштабах коррупционных проявлений. Большое количество исследований показывает, что в разной степени коррупция присутствует на всех уровнях системы социального управления, включая как публичную, так и негосударственную сферы.

На фоне этого можно сказать, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ, который был принят 25 декабря 2008 года, явился серьезным шагом в борьбе с данным негативным явлением¹⁹.

Но организационные меры без правового и криминологического подкрепления не дают ощутимых результатов, что показывает уже имеющийся опыт. Необходимо применять достаточно большой комплекс согласованных криминологических, правовых, а также организационных и экономических мер, чтобы добиться эффекта.

При расширении экономических и миграционных связей России нужно применять более системный подход к созданию актуальных для современного государства законодательных и правовых норм для укрепления правопорядка, который будет учитывать все особенности криминальной атмосферы в стране и практику международных правовых решений в этом спектре. Нет нужды следовать всем международным актам, поскольку внимания заслуживают только те из них, которые по мнению профессионалов, способны адаптироваться в условиях российского законодательства, чтобы содействовать активизации развития общества в Российской Федерации. Одновременно с этим сравнительный анализ международных актов в вопросах борьбы с коррупцией и практической деятельности правоохранительных органов говорит о том, что в российской системе имеются серьезные проблемы в вопросе имплементации международных актов в изучаемой сфере.

Имплементация (международного права) (англ. implementation — «осуществление», «выполнение», «практическая реализация») — фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне, а

¹⁹ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS № 174 от 27.01.1999. // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов. М., Инфра-М. 2004; Российская юстиция. № 3. 2003.

также конкретный способ включения международно-правовых норм в национальную правовую систему.

Главное требование имплементации — строгое следование целям и содержанию международного установления. Способами имплементации являются: инкорпорация; трансформация; общая, частная или конкретная отсылка. При реализации положений Уголовного кодекса Российской Федерации по вопросам конфискации имущества у лиц, совершивших коррупционное деяние, правоприменители отмечают ряд достаточно сложных моментов.

Национальные планы в сфере противодействия коррупционным схемам предусматривают проработку предложений касательно целесообразности подписания Конвенции Совета Европы, которая была посвящена гражданско-правовой ответственности за коррупционную деятельность от 4 ноября 1999 года.

В Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупционные действия предусмотрен ряд гражданско-правовых защитных мер для лиц, которые понесли ущерб в результате совершенных актов коррупции:

- коррупционная сделка или договор могут быть признаны недействительными в судебном порядке согласно ст. 8 Конвенции;

- упущенная выгода, реальный ущерб и причиненный моральный вред должны компенсироваться путем их взыскания в судебном порядке (статья 3 Конвенции);

- возможность потребовать возмещение ущерба от государственных органов, если коррупционная схема была осуществлена должностными лицами, находящимися при исполнении, как это устанавливает статья 5 Конвенции;

- сроки исковой давности по правонарушениям данного характера составляют не менее 3 лет, что указано в статье 7 Конвенции. Так же здесь предусматриваются условия признания наступления ответственности за акт коррупции, или освобождение от этой ответственности, если есть вина истца, согласно статье 6 Конвенции.

К основным организационным мерам по противодействию коррупции в органах публичной власти необходимо отнести следующие мероприятия:

- разработка единой эффективной политики государства для противодействия коррупционным схемам;
- улучшение структуры и системы работы федеральных исполнительных органов в сфере антикоррупционной борьбы, включая создание специальных исполнительных органов, таких как «финансовая полиция»;
- привлечение к работе на государственных должностях специалистов с высокой квалификацией, которые обладают высоким уровнем моральных качеств;
- усиленная административная и дисциплинарная ответственность каждого отдельного государственного служащего;
- разработка эффективных механизмов для общественного контроля антикоррупционной борьбы с противоправными действиями государственных органов, включая криминологические прогнозы.

Американским чиновникам запрещается заниматься многими видами деятельности, в том числе осуществлять чтение платных лекций. Государственные служащие по законодательству США имеют право только на получение заработной платы, иные преференции в виде доходов и иного вознаграждения им категорически запрещены. Что касается нормативных предписаний, направленных на противодействие коррупции, то они весьма детальны. В частности, американский налоговый инспектор может брать с собой еду каждый раз, когда продолжительность проверки составляет не менее 4 часов, и должен отказываться даже от чашки чая со стороны проверяемого.

Главным условием имплементации международных договоров в российское законодательство, является ратификация Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Все положения данной Конвенции уже включены в российское законодательство и действуют с 1996 года. Однако правоприменительная практика рассмотрения коррупционных дел не использует гражданско-правовые механизмы возмещения ущерба. Это поз-

воляет сделать вывод, что ни российское общество, ни российские правоприменители не готовы и не способны использовать уже имеющиеся в российском законодательстве гражданско-правовые механизмы возмещения вреда, возникшего в результате совершения коррупционного деяния.

«Модельный закон об основах государственной службы»²⁰, принятый на одиннадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, содержит международные нормы об ограничениях и запретах на государственной службе. А именно в ст. 8 Модельного закона перечисляются ограничения к поступлению на государственную службу:

- 1) достижение возраста 18 лет;
- 2) наличие соответствующего образования, замещаемой должности;
- 3) недееспособность или ограниченная дееспособность;
- 4) наличие неснятой или непогашенной судимости;
- 5) отказ от оформления допуска к сведениям, составляющим тайну;
- 6) непосредственная подчиненность с родственниками на государственной службе;
- 7) наличие гражданства другого государства.

Все эти ограничения содержатся в национальном законодательстве РФ.

Ст. 21 Модельного закона, содержит положение о том, что государственный служащий не имеет права (т.е. запреты):

- 1) заниматься другой оплачиваемой работой по совместительству, кроме педагогической, научной или иной творческой деятельности;
- 2) заниматься деятельностью, целью которой является извлечение прибыли (предпринимательской);
- 3) принимать подарки и услуги, связанные с исполнением служебных обязанностей;
- 4) за счет физических и юридических лиц выезжать за границу
- 5) иметь счета в иностранных банках и т.д.

²⁰ Модельный закон об основах государственной службы» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998) // Информационный бюллетень, Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 103 - 128.

Данные ограничения и запреты закреплены в законодательстве внутригосударственного характера в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»²¹.

Кроме того, государственным служащим стоит воздерживаться от безвозмездного получения услуг, результатов выполненных работ, а также от безвозмездного получения имущества, в том числе во временное пользование, от коммерческих и некоммерческих организаций, поскольку получение подарков в виде любой материальной выгоды служащему запрещено. В служебном поведении необходимо воздерживаться от действий и высказываний, которые могут быть восприняты окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки. Дорогое имущество, законность происхождения которого не очевидна, может восприниматься как полученное в результате злоупотребления своим должностным положением.

Также нужно затронуть немаловажный аспект прохождения государственной гражданской службы как конфликт интересов на ней. Он может быть оценен как фактор для благоприятного осуществления коррупционного деяния. Конфликт интересов - это ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на добросовестное исполнение должностных обязанностей с возможностью получения выгоды, как материальной, так и нематериальной.

При возникновении или при возможности возникновения конфликта интересов гражданский служащий в соответствии с законодательством РФ обязан уведомить об этом представителя нанимателя и своего непосредственного начальника в письменной форме. Степень личной заинтересованности в данной ситуации оценивается субъективным взглядом гражданского служащего, включая юридические последствия.

Конфликт интересов может возникнуть в различных ситуациях. Например, государственный служащий является членом конкурсной комиссии на за-

²¹ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. федерального закона от 28.12.2017 г.) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Парламентская газета. № 140-141. 2004; Российская газета. № 162. 2004; Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. С. 3215.

мещение вакантной должности государственного органа. При этом один из кандидатов на вакантную должность в этом органе является родственник. В данной ситуации гражданскому служащему следует уведомить своего начальника и представителя нанимателя, а представителю нанимателя, в свою очередь, на основании этого вывести гражданского служащего из состава комиссии. Вторая ситуация: когда гражданскому служащему предлагают услуги, скидки, оплату отдыха, подарки непосредственный подчиненный, физические лица или организации, в отношении которых осуществляются функции государственного управления. Решения данных ситуаций аналогичны, как и в предыдущей, отстранение от должностных обязанностей, в связи с высокой вероятностью конфликта интересов; возмещение стоимости подарка в полном объеме, либо вернуть такой подарок.

Только в случае осуществления государственным гражданским служащим отдельных функций государственного управления в отношении физических лиц или организаций может возникнуть такой признак конфликта интересов как заинтересованность. Но заинтересованность также касается близкого родства служащего (родителей, супругов, детей, братьев, сестер и тд.). Но если, так называемая выгода не связана с исполнением должностных обязанностей, то государственному служащему следует указать на то, что получение подарков от заинтересованных физических лиц и организаций может нанести урок репутации государственного органа, и поэтому является нежелательным вне зависимости от повода, по которому он получит эту выгоду.

2.2 Особенности имплементации международных антикоррупционных норм по вопросам имущественного положения государственных служащих

Противодействие коррупции, как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется по таким направлениям как профилактика коррупции, борьба с ней, а также минимизация и (или) ликвидация последствий кор-

рупционных правонарушений.²²

Одной из мер, направленной на профилактику коррупции, является осуществление контроля со стороны государства за имущественным положением государственных служащих, лиц замещающих государственные должности.

Обязанность декларирования расходов установлена во многих странах. Необходимость декларирования закрепляется на законодательном и подзаконном уровне, в актах, о государственной и муниципальной службе, затрагивающих вопросы налогообложения, финансового контроля. А также в кодексах поведения различных категорий должностных лиц, актах, определяющих меры противодействия коррупции.

В российском законодательстве данная мера была установлена Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где определена обязанность гражданина при поступлении на гражданскую службу, а также самого гражданского служащего ежегодно представлять представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Контроль со стороны государства за имущественным положением государственных служащих усилился вследствие принятия ряда документов: Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятом в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и Федерального закона "О противодействии коррупции».

По данному закону, гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, обязаны ежегодно представлять представителю нанимателя сведения не только о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, но также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (супруги (супруга) и несовершенно-

²² Куракин, А.В. Административно-правовое регулирование этического поведения государственных гражданских служащих и обеспечение их надлежащего служебного поведения/ А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. 2012.

нолетних детей).

Вместе с тем, ряд ученых указывает на сложности, которые могут возникнуть в связи с выполнением со стороны государственного служащего своей обязанности по предоставлению сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (супруга), так как получение такой информации, по сути, возможно только при согласии супруги (супруга). В этой связи возникает вопрос о возможности предоставления такой информации в случае, если согласие супруги (супруга) отсутствует, а также достоверности предоставленной информации.²³ Предлагается внести в законодательные акты норму, устанавливающую право служащего на обращение к представителю нанимателя (работодателю) с соответствующим заявлением об истребовании в компетентных органах сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, которые сам служащий не имеет возможности получить, установив при этом обязанность органов и лиц, располагающих указанными сведениями, предоставить их по запросу представителя нанимателя.

Следующим этапом, направленным на усиление со стороны государства контроля имущественного положения государственного служащего, стало принятие ряда охранительных норм, направленных на выполнение ранее принятых обязанностей. Так, Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»²⁴, была установлена норма, определяющая, что непредставление гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правона-

²³ Сараев, Н.В. О некоторых вопросах применения законодательства России о противодействии коррупции / Н.В. Сараев // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.

²⁴ Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Парламентская газета. № 52. 2011; Российская газета. № 266с. 2011; Собрание законодательства РФ. № 48. 2011. С. 6730.

рушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

Судебная практика свидетельствует о том, что данные охранительные нормы активно применяются. Так, Б. занимал должность начальника отдела Управления организации рыболовства Росрыболовства. Приказом от 15 февраля 2012 года действие служебного контракта с Б. прекращено, истец освобожден от занимаемой должности и уволен в связи с утратой доверия по причине представления гражданским служащим заведомо неполных сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Основанием для увольнения послужило решение комиссии Росрыболовства по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, принятое по результатам рассмотрения материалов проверки. Комиссией установлено представление Б. неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и рекомендовано руководителю Росрыболовства уволить Б. в связи с утратой доверия. Приказом от 22 ноября 2011 года на основании информационного письма ФСБ России от 21 ноября 2011 года в отношении истца назначено проведение проверки по факту возможного предоставления неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Проверкой было установлено, что у Б. в период службы в Росрыболовстве имелись счета банковских карт, на которые производились безналичные зачисления денежных средств от физических лиц (*Апелляционное определение Московского городского суда от 20.09.2012 по делу № 11-22664 в удовлетворении иска о восстановлении на работе, взыскании заработной платы, компенсации морального вреда отказано правомерно, так как истец, являясь госслужащим, представил заведомо неполные сведения о своих доходах, указанное обстоятельство являлось основанием для увольнения истца в связи с утратой доверия, при этом должность истца включена в перечень должностей, при замещении которых госслужащие обязаны представлять сведения о своих до-*

ходах).

Анализ принятых за последние годы нормативных правовых актов позволяет говорить о том, что совершенствование правового регулирования в области противодействия коррупции осуществляется в направлении ужесточения контроля со стороны государства за деятельностью государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, и в частности, за их имущественным положением.

Ужесточение контроля со стороны государства осуществляется не только путем расширения круга лиц, на которых распространяются определенные имущественные ограничения и запреты, но и путем увеличения объема такого контроля.

Административные реформы на территории Российской Федерации всегда играли важную роль в истории государства как важный фактор создания единой системы исполнительной власти реально действующей в интересах общества. Направленность административной реформы касается, прежде всего, повышения эффективности работы органов государственной власти и управления. Соответственно, в качестве ее объекта непременно выступают органы исполнительной власти, как на федеральном, так и региональном уровнях, а также иные структуры управления, обладающие государственно-властными полномочиями²⁵.

При этом важная роль в формировании стратегии административной реформы отдается противодействию коррупции. Коррупция представляет собой сложную, комплексную социально-правовую проблему, которая требует к себе такого подхода, который будет вбирать в себя различные меры и средства. Вследствие этого необходимы соответствующие усилия, инициируемые государством и гражданским обществом, а также необходима целенаправленная политика, сосредоточенная на борьбе с коррупцией. Коррупция, как и антикоррупционная политика государства, имеет существенные исторические, территориальные и географические различия, что во многом предопределяет эффек-

²⁵ Папунина, Д. О. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт/ Д.О. Папунина // Вестник ЧелГУ. 2012. №3 (257). С. 134.

тивность используемых антикоррупционных мер. Возрастание общественной опасности, а также распространенность коррупции на всех уровнях власти привело к осознанию необходимости формирования собственной национальной антикоррупционной политики.

Сущность антикоррупционной политики заключается в последовательной и системной деятельности институтов государства и гражданского общества, имеющих направленность на эффективное осуществление профилактических мероприятий в целях уменьшения причин и условий, способствующих проявлению коррупции. Основу антикоррупционной политики, несомненно, составляет правовая политика, главной целью которой является последовательное осуществление положений законодательства в сфере борьбы с коррупцией в рамках системного противодействия данному явлению²⁶.

Основополагающими принципами, идеями (исходными положениями), на которых базируется антикоррупционная политика, и которые позволяют определить систему методов и способов борьбы с коррупцией, являются три их основные группы: 1. Общесоциальные (демократизма, примата общественных интересов в политике органов государственной власти). 2. Организационные (гласности, открытости деятельности органов государственной власти, подотчетности институтам гражданского общества). 3. Правовые (законности, четкого соблюдения требований правовой регламентации в деятельности органов государственной власти). Целью политики, направленной на противодействие коррупционным проявлениям является активная и постоянная борьба с данным социально-негативным явлением, а также борьба за правовое государство и за те институты, призванные обеспечивать интересы общества, но которые сейчас используются преступными элементами и иными теневыми структурами в своих интересах. Также данная цель связана с реализацией прав и свобод человека и гражданина, обеспечением законности и правопорядка, формированием вы-

²⁶ Швецов, А.В. Международные аспекты борьбы с коррупцией/ А.В. Швецов // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2015. №4. С. 109.

сокого уровня правовой культуры граждан²⁷.

Достижение данной цели обеспечивается посредством поиска оптимальных путей для решения наиболее существенных вопросов, в ходе которого задействуются научные, организационные, воспитательные, экономические, а также правовые меры. При этом последние из них являются залогом успешной реализации других мер, направленных на борьбу с коррупцией. К числу правовых средств по противодействию коррупции, осуществляемых в рамках установленных правовых предписаний, являются такие как: необходимость совершенствования действующего российского законодательства, российской правовой системы, апробация новых специальных правовых ограничений, а также юридической ответственности и мер юридической защиты.

Соответственно, только системная стратегия всех структур, которые заинтересованы в эффективном использовании разнообразных механизмов по борьбе с коррупционными проявлениями, сможет минимизировать последствия данного социально-негативного явления.

Эффективное решение задач антикоррупционной политики невозможно без целенаправленной деятельности субъектов антикоррупционных правоотношений по реализации норм законодательства по противодействию коррупции. Правореализация нецелесообразна без эффективно сформированной нормативной правовой базы. При этом введение в действие новых законодательных положений само по себе не может дать желаемого социального эффекта – необходимо добиваться их действительного осуществления²⁸.

Основной проблемой при реализации антикоррупционной политики является отсутствие законов прямого действия, которые должны быть опорой в борьбе с данным социально-негативным явлением.

Очевидным является несовершенство антикоррупционного законодательства, его пробельность, отсутствие точных, законодательно оформленных определений коррупции, коррупционного преступления, коррупционного правона-

²⁷ Виноградов, А. В. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией/ А.В. Виноградов // Наука. Общество. Государство. 2015. №4. С. 3.

²⁸ Нелезенко, Н. П. Анализ международного опыта предотвращения и борьбы с коррупцией/ Н.П. Нелезенко // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. №4. С. 186.

рушения и т.д.

Одним из способов реализации права является применение норм антикоррупционного законодательства, который связан с властными действиями юрисдикционных органов и должностных лиц. Последние выступают от имени государства, выполняя возложенные на них специальные функции и полномочия.

Рассматривая деятельность таких юрисдикционных органов как суд, правоохранительные органы, реализация антикоррупционной политики сталкивается с множеством проблем. Это создает все условия для искаженного применения законов в целях получения неоправданных преимуществ или избежания уголовной ответственности за совершенные преступления²⁹.

Совершение такого рода действий власти приводит к дестабилизации обстановки и нарушению правопорядка до такой степени, что законность существует только номинально. К сожалению, статистические данные о коррупции в правоприменительных органах, в частности в судах за последние годы, трудно устанавливаемы. По данным опросов, проведенных фондом Индем, 67 % россиян считают, что коррупция в правоприменительных органах существует и приобретает такие черты как латентность, клановость.

Таким образом, несовершенство правовых актов, практическое отсутствие действующего антикоррупционного законодательства, незакрепление в юридических источниках самой антикоррупционной функции, несостоятельность, половинчатость антикоррупционных мер, принимаемых нашим государством, в первую очередь правовых, все это ставит вопрос об отсутствии антикоррупционной политики. Если антикоррупционная политика формируется в структурном аспекте довольно ощутимо, то страдает ее содержательная сторона, проработанность самих мер, – нет логичности, последовательности. И все-таки достижения и плюсы в антикоррупционной политике способны перевесить ее недостатки. Ведется научная, законотворческая, профилактическая, правоприменительная, международная работа по борьбе с коррупцией.

²⁹ Иноземцев М. И., Каргалева О. А. Источники международно-правового регулирования борьбы с коррупцией// Управленческое консультирование. 2015. №10 (82). С. 49.

Стоит отметить, что организационно-правовые основы антикоррупционной политики на территории Российской Федерации начали формироваться в конце прошлого столетия, когда были приняты первые указы Президента Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

Была создана Общественная плата, призванная оценивать деятельность органов государственной власти. Также в этот период времени начали внедряться информационные технологии, которые привели к сокращению объема непосредственного контактирования граждан с должностными лицами, что уменьшило масштабы низовой коррупции в системе органов государственной власти. Национальная антикоррупционная политика приобретает новый виток с принятием базового Федерального закона «О противодействии коррупции»³⁰, ставшим системной основой для разрешения проблем как в части борьбы с коррупционными правонарушениями, так и в части их профилактики.

Важную роль на данном этапе реформирования сыграл также Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³¹, который закрепил положения, направленные на повышение качества оказываемых государственных услуг, ликвидацию коррупционных проявлений. Он привел к невозможности осуществления ряда коррупционных схем, поскольку, в частности, установил запрет на требование от граждан и юридических лиц предоставления информации (документов), которые уже имеются в распоряжении органов государственной власти и управления. За период 2009-2013 гг. было принято более 40 нормативных правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией, важное место среди которых занимает Национальный план противодействия коррупции. Он стал основой для формирования эффективной системы планирования противодействия коррупционным деяниям. Впоследствии его идея была конкретизирована в Национальной стратегии

³⁰ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; Российская газета. № 266. 2008; Парламентская газета. № 90. 2008.

³¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. федерального закона от 23.04.2018) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // Российская газета. № 168. 2010; Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. С. 4179.

противодействия коррупции³².

Не поддается сомнению то обстоятельство, что за последние годы борьба с коррупцией на территории Российской Федерации стала приобретать эффективную и работающую нормативно-правовую основу, политическую и социальную поддержку. Россия вступила в ГРЕКО, ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию»³³.

Также происходят преобразования в государственных органах, активизируются институты гражданского общества, но, тем не менее, восприятие коррупции гражданами остается невысоким, по-прежнему сохраняется тенденция точечной, показательной борьбы с преступлениями, чем с причинами и предпосылками их возникновения в обществе. Причины этого могут заключаться как в невозможности применения зарубежного опыта, так и в отсутствии собственного эффективного пути преодоления данной проблемы. Кроме того, причина может крыться в удовлетворенности бюрократии существующим положением страны ввиду личной заинтересованности в превышении полномочий и преступлении закона для удовлетворения собственных материальных потребностей, и, в связи с этим, в отсутствии стимула к работе по противодействию коррупции и, следовательно, обеспечению экономической безопасности и целостности государства. Тем не менее, можно сделать вывод о том, что на территории Российской Федерации создаются и последовательно совершенствуются организационно-правовые основы противодействия коррупции, а также усиливается контроль за реализацией принятых антикоррупционных предписаний.

Можно констатировать, что российское антикоррупционное законодательство является одним из самых современных в мире, его характеризует высокая динамика развития, а также обеспечение механизма реализации посредством подзаконных актов и неправовых регуляторов (этических кодексов и т.п.). Вместе с тем остается необходимость в осуществлении более решитель-

³² Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы" // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. С. 1985; Российская газета. № 78. 2016.

³³ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. С. 2394; Бюллетень международных договоров. № 9. 2009. С. 15-29.

ных шагов по усовершенствованию национальной антикоррупционно-правовой политики в части учета особенностей каждой зоны коррупционного риска. Антикоррупционное законодательство не лишено недостатков, выявление которых позволит наметить вектор дальнейшей работы. В частности, к его недостаткам на данном этапе относятся:

- 1) множественность образующих законодательство нормативных правовых актов разной юридической силы и различной отраслевой принадлежности;
- 2) отсутствие баланса в количестве актов, нацеленных на противодействие коррупции в публичной и в частной сферах (подавляющее количество актов направлены на противодействие коррупции в публичной сфере);
- 3) отсутствие единства принципов законодательного регулирования противодействия коррупции в публичной и в частной сферах;
- 4) низкий уровень систематизации.

В этой ситуации крайне несистематизированными выглядят именно правовые основы противодействия коррупции. В Федеральном законе РФ «О противодействии коррупции» собраны отдельные разрозненные меры антикоррупционной политики и отражены уже существующие элементы системы, направленной на борьбу с коррупцией. При этом отсутствуют конкретные цели и задачи в сфере противодействия коррупции, механизмы по их достижению и ожидаемые результаты. Национальной стратегией противодействия коррупции определены максимально общие цели и задачи, а также выделены только основные направления их осуществления. Для реализации любого комплексного документа необходимо, чтобы он был встроен в систему документов стратегического планирования. При этом в Федеральном законе РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³⁴ такой вид документа, как Национальная стратегия, не упоминается, что означает исключение данного документа из общей системы актов стратегического планирования. Также стоит отметить, что ее цели и задачи были слабо интегрированы и в Концепцию долго-

³⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. федерального закона от 31.12.2017) "О стратегическом планировании в Российской Федерации"// Российская газета. № 146. 2014; Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). С. 3378.

срочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённую распоряжением Правительства Российской Федерации³⁵.

В настоящее время Концепция представляет собой основной документ, устанавливающий цели и задачи государственной политики, нацеленной на долгосрочную перспективу. Согласно положениям Концепции коррупция представляет собой структурное ограничение, усиливающее неразрешенность части институциональных проблем, и снижение ее уровня будет являться, прежде всего, гарантией базовых прав человека и гражданина. Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время антикоррупционная политика, реализуемая на территории Российской Федерации, не находится в полном соответствии с действующими механизмами государственного устройства.

Иными словами, борьба с коррупцией осуществляется по факту совершенного правонарушения и касается последствий уже совершенных деяний. В то время как эффективную систему применения мер ответственности за совершение коррупционных правонарушений целесообразно развивать в рамках государственной политики укрепления национальной и общественной безопасности. Необходимо отметить, что политику в сфере противодействия коррупции следует рассматривать в более широком смысле, как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность институтов государства и гражданского общества, связанную с предотвращением негативного проявления коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению. Важным является также анализ реализации государственной антикоррупционной политики на территории субъектов Российской Федерации. Одним из первых регионов Российской Федерации, создавших собственную систему антикоррупционной политики, стала Республика Башкортостан, где ещё в конце XX века был введен в действие Закон «О борьбе с коррупцией».

Однако положения данного нормативного документа носили лишь декла-

³⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. распоряжения от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")// Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. С. 5489.

ративный характер и не смогли повлиять на минимизацию коррупционных деяний. Подобные результаты имели место и в других регионах нашего государства, где принимаемые нормативные правовые акты являлись элементом предвыборных пиар-кампаний, цели которых не соответствовали главным постулатам политики, направленной на борьбу с коррупцией. Понимание важности противодействия коррупции в субъекты Российской Федерации пришло в начале XXI века и ключевыми предпосылками такого отношения стали следующие обстоятельства:

а) увеличение количества антикоррупционных деяний в органах государственной власти;

б) осознание возрастающей степени общественной опасности высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации;

в) активная позиция со стороны представителей научного сообщества и средств массовой информации. Важно отметить, что с инициативой создания эффективной системы по борьбе с коррупционными проявлениями, в большинстве случаев выступали именно первые должностные лица субъектов Российской Федерации.

Такой опыт был и в Республике Татарстан, где с антикоррупционной инициативой, выступил первый президент республики – М.Ш. Шаймиев. В дальнейшем, именно данный регион станет примером по формированию эффективной антикоррупционной политики и его опыт будет положен в основу разработки правовых и организационных механизмов реализации такой политики на территории других субъектов Российской Федерации.

В целях имитации антикоррупционной деятельности его функции могут распределяться между несколькими структурами или распространяться в дополнение на орган, который не связан с осуществлением политики, направленной на противодействие коррупции. В-третьих, это касается деятельности вещательных органов, которые обеспечивают контроль над эффективной реализацией антикоррупционной политики.

Предусматривается обязательное декларирование государственными

служащими своих доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера. При этом в отличие от законодательства Российской Федерации, в Соединенных Штатах Америки закреплена обязанность декларировать финансовые интересы. Облегчает борьбу с коррупцией также и отсутствие иммунитетов от ответственности. Даже Президент США может быть привлечен к юридической ответственности, хотя и в особом порядке. Как и в Российской Федерации, ответственность за коррупционное деяние в Соединенных Штатах Америки может быть уголовная или административная. Вместе с тем привлекаться к этой ответственности могут не только физические, но и юридические лица.

Отсутствие подобного института в Российской Федерации приводит к тому, что к юридическим лицам может быть применена только административная ответственность, что делает подкуп должностных лиц на систематической основе.

Данное ограничение имеет распространение на широкий круг субъектов. В частности, оно касается должностных лиц всех ветвей государственной власти, за исключением членов сената Соединенных Штатов Америки. На бывших государственных служащих правило об ограничении их деловой активности распространяется в течение двух 40 лет после завершения работы в системе государственной службы. Им запрещается осуществлять представительские функции в ходе разрешения конкретных дел органами государственной власти, относящихся к полномочиям данного государственного служащего в течение года, который предшествовал прекращению его полномочий.

Таким образом, можно отметить следующие факторы, позволившие органам государственной власти Соединенных Штатов Америки добиться определенных успехов в борьбе с коррупцией:

- грамотная координация в работе органов по борьбе с коррупцией. В настоящее время в США налажена эффективная система распределения компетенций между всеми ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной;

- сильное гражданское общество, оказывающее большое воздействие на эффективность работы государственных органов. Это выражается, прежде всего, в сотрудничестве граждан и органов, направленных на противодействие коррупции;

- грамотная нормативно-правовая база, предоставляющая возможность выявления благоприятных условий для совершения злоупотреблений коррупционной направленности и предупреждения их;

- проведение эффективных реформ в сфере государственного управления, позволивших определить сферы, где отмечается совершение наибольшего количества коррупционных деяний;

- открытость деятельности государственных органов и независимость средств массовой информации;

- отсутствие иммунитетов от юридической ответственности, что существенно облегчает борьбу с коррупцией на всех уровнях власти.

В отличие от Соединенных Штатов Америки Китай не сильно преуспел в создании эффективно функционирующей системы противодействия коррупции. По состоянию на 2017 год в рейтинге «Transparency International» по индексу восприятия коррупции Китай находится на 79 строчке из 176 стран и территорий, охватываемых данным исследованием. И это несмотря на часто осуществляемые репрессивные меры, которые транслируются по национальному телевидению.

Исследователи указывают на циклическую модель проявления коррупции в Китае, при которой на партийном съезде освещаются факты разоблачения коррупционных деяний как главное достижение коммунистической партии, после этого уровень коррупции немного снижается, а затем возрастает еще больше. Как считают эксперты, решение проблемы коррупции в Китае возможно только посредством создания системы независимых судов и смены политической строя. Наряду с Российской Федерацией на территории Китая действуют стратегии противодействия коррупции, однако их содержание, форма, а также правовой статус существенно отличаются.

К отличительным чертам стратегий по борьбе с коррупцией можно отнести следующие:

- антикоррупционное законодательство Российской Федерации, в отличие от Китая, более развито в техническом плане. На это указывает, прежде всего, отсутствие в Китае базового закона о противодействии коррупции;

- в правоприменительной практике Китая допускаются анонимные сообщения, и орган, получивший такую информацию, вправе оценить ее содержание. В отечественной практике это не реализуется, анонимные сообщения отвергаются по формальному признаку отсутствия данных о заявителе. Несмотря на имеющиеся различия в применяемых стратегиях противодействия коррупции, положительный опыт в этой сфере может стать большим подспорьем, позволяющим минимизировать коррупционные практики.

Франция в рейтинге «Индекса восприятия коррупции» по состоянию на 2017 год занимает 23 строчку из 176 представленных в нем государств. Антикоррупционное законодательство Франции имеет направленность на осуществление борьбы с должностными правонарушениями государственных служащих, участвующих в принятии политико-административных решений, а также на противодействие незаконной деятельности политических партий, использующих противоправные инструменты в ходе финансирования и проведения избирательных кампаний.

Антикоррупционная политика Франции начала осуществляться с начала XX века, когда был принят Уголовный кодекс, содержащий статью о запрете государственных служащих в течение пяти лет после завершения службы работать в организации или учреждении, в которых они осуществляли контроль во время прохождения государственной службы.

Ненадлежащее исполнение данного требования наказывалось лишением свободы сроком до двух лет, а также штрафом в размере двухсот тысяч франков. В дальнейшем, ответственность за неисполнение данного требования (в 1946 и 1992 годах) была ужесточена. Стоит отметить, что антикоррупционная политика Франции большее внимание уделяет административной, а не уголов-

ной ответственности за совершенные правонарушения.

При поступлении на службу, и на протяжении прохождения государственной службы, служащий обязан представлять достоверную информацию о расходах, доходах, имеющемся недвижимом и движимом имуществе, вкладах в банках, так закреплено в норме международного характера – ст. 22 Модельного закона «Об основах государственной службы». Декларация обязана включать такие сведения об имуществе членов его семьи (супруга, супруги, несовершеннолетних детей). Но российское законодательство расширило перечень предоставляемой информации, и включило сведения о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», что явилось новеллой в 2016 году.

Данное положение также содержится в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц, принятом резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12.12.1996 года «III Сообщение сведений об активах».

2.3 Особенности имплементации международных антикоррупционных норм по вопросам ответственности за коррупционные правонарушения

На данный момент совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью и механизмов взаимодействия правоохранительных и иных госорганов с общественными и парламентскими комиссиями, а также с гражданами и институтами гражданского общества, определены действующим законодательством в качестве приоритетных направлений антикоррупционной деятельности, а развитие общественного и парламентского контроля признается одной из основных профилактических антикоррупционных мер³⁶.

Таким образом, повышение общественного контроля над деятельностью администрации – залог эффективной государственной политики, прозрачности

³⁶ Купреев, С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период/ С.С. Купреев// Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 8.

принимаемых решений, в конечном счете успешной борьбы с коррупцией³⁷.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации, к сожалению, свидетельствует о том, что целостная система общественного контроля на сегодняшний день в стране отсутствует, а эффективность отдельных механизмов общественного контроля и институтов гражданского общества за деятельностью государственных органов и их результативность остается достаточно низкой. В значительной степени это обусловлено недостатками системы правового регулирования отношений, связанных с организацией и проведением общественного контроля. Так, на сегодняшний день в отечественном законодательстве не определено понятие общественного контроля, не закреплены его основные принципы, формы и методы, нормативно-правовое регулирование общественного контроля зачастую носит фрагментарный и поверхностный характер, в связи с чем механизмы его осуществления зачастую неэффективны или попросту отсутствуют.

В настоящее время в Российской Федерации формы и механизмы общественного контроля закреплены многими нормативными актами, в частности Федеральными законами «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «Об общественной палате Российской Федерации», «О полиции» и др. Действует множество нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления общественного контроля и на уровне регионального законодательства. Важное значение среди нормативных актов, регламентирующих общественный контроль, имеет Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³⁸.

В развитии механизмов взаимодействия государства и институтов гражданского общества призвана сыграть важную роль не так давно принятая Кон-

³⁷ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. федерального закона от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»// Российская газета. № 163. 2014; Собрание законодательства РФ. 2014 г. № 30 (часть I). С. 4213.

³⁸ Киричек, Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации/ Е.В. Киричек // Актуальные проблемы рос. права. 2013. № 9.

цепция открытости федеральных органов исполнительной власти, целью которой в числе других является повышение прозрачности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан его качеством, а также расширение возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений, принимаемых федеральными органами исполнительной власти.

Как следует из указанной Концепции, «в условиях нарастающей сложности социальных процессов и новых экономических вызовов серьезной задачей для федеральных органов исполнительной власти является необходимость формирования моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля».

Таким образом, общественный контроль представляет собой один из важнейших антикоррупционных механизмов, который может (и обязан) служить серьезным препятствием на пути нечестных чиновников. Он должен быть направлен на обеспечение законности в сферах государственного и муниципального управления, на снижение возможности принятия и реализации на различных этапах власти коррупционных противоправных решений, носящих серьезный вред развитию общества и безопасности государства.

Антикоррупционная политика государства должна носить наступательный характер и быть направлена на активное вовлечение крупных масс населения в процесс противодействия коррупции через широкое развитие в России институтов гражданского общества, совершенствование механизмов общественного контроля, повышение уровня взаимодействия государства с институтами гражданского общества. При этом необходимо помнить, что общественный контроль должен являться лишь вспомогательным инструментом, содействуя государственным органам в борьбе с коррупцией и не дублируя при этом государственные функции.

Общественный контроль может быть эффективным механизмом в проти-

водействии коррупции только в том случае, если имеется сильная политическая воля на реальную борьбу с коррупцией.

В противном случае результаты общественного контроля будут игнорироваться властными структурами и не окажут существенного влияния как на их деятельность, так и на политическую жизнь страны в целом.

По сравнению с другими государствами антикоррупционное законодательство Соединенных Штатов в целом характеризуется чрезвычайной жесткостью. За различные виды коррупционных деяний (взятка, кикбэкинг) устанавливается ответственность в виде штрафа в тройном размере взятки либо заключение в тюрьму от 15 лет, а при отягчающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет.

Неэтичный поступок служащего может быть рассмотрен на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов. По итогам рассмотрения данного вопроса руководителю государственного (муниципального) органа может быть рекомендовано:

- указать служащему на недопустимость совершения неэтичного поступка;
- применить к служащему конкретную меру ответственности, предусмотренную законодательством о государственной (муниципальной) службе и о противодействии коррупции. Указание служащему на недопустимость совершения неэтичного поступка может выражаться в:
 - устном замечании;
 - предупреждении о недопустимости совершения неэтичного поступка;
 - требовании о публичном извинении.

По решению руководителя государственного (муниципального) органа указание на недопустимость совершения неэтичного поступка может быть совершено в присутствии иных служащих. Меры дисциплинарной ответственности, предусмотренные федеральными законами, должны применяться к служащему в случае, если совершение неэтичного поступка повлекло нарушение

установленных ограничений, запретов и требований. Строгость мер ответственности за совершенный служащим неэтичный поступок зависит от объема ущерба, причиненного репутации служащего или авторитету государственного (муниципального) органа. Принципиальное значение имеет анализ поступка служащего на предмет его соответствия ограничениям, запретам и требованиям к служебному поведению исходя из характера, места, времени и обстоятельств его совершения. Размер аудитории, которой стало известно о совершении служащим неэтичного поступка, увеличивает ущерб, причиненный репутации служащего, авторитету государственного (муниципального) органа. Государственным (муниципальным) органам рекомендуется учитывать наличие фактов совершения служащим неэтичного поступка, в том числе рассмотренного на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов, при принятии кадровых решений.

Международные нормы предполагают наличие дисциплинарных взысканий для государственных служащих, которые закреплены национальным законодательством о труде. В Трудовом кодексе РФ выделяется три вида взыскания «замечание», «выговор», «увольнение по соответствующим основаниям». Но кроме этих международные стандарты позволяют имплементировать такие виды как «предупреждение о неполном служебном соответствии», «задержка до одного года в присвоении очередного чина», что российский законодатель и сделал, добавив еще одно дисциплинарное взыскание для государственных служащих в виде «предупреждения о неполном должностном соответствии».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках бакалаврского исследования получены следующие результаты:

1. Проанализированы различные подходы к определению понятия коррупции, содержащиеся в научных статьях, монографиях отечественных и зарубежных ученых, а также положения российского и зарубежного законодательства. Выявлено, что в отечественном и международном праве превалирует широкий подход к рассмотрению понятия коррупции.

2. Осуществлен ретроспективный анализ становления и развития законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. В настоящее время российское антикоррупционное законодательство является одним из самых современных в мире: приняты базовые федеральные законы, подзаконные акты, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты на региональном и муниципальном уровнях. Вместе с тем, очевидным является то обстоятельство, что в современных реалиях необходимо совершенствование законодательства в сфере противодействия коррупции.

3. Определены отрицательные моменты в ведении политики, направленной на борьбу с коррупцией, на территории Российской Федерации, с чем связана низкая эффективность ее реализации. В частности, отмечается отсутствие действенных механизмов осуществления Национальной стратегии противодействия коррупции через систему региональных комплексных программ по борьбе с коррупцией.

4. Проанализированы различные подходы к осуществлению законода-

тельных инициатив на предмет усовершенствования законодательства о государственной гражданской службе. Сделан вывод о целесообразности смещения акцентов с положений репрессивного законодательства на превентивные меры антикоррупционной политики, имеющие направленность на предупреждение и предотвращение распространения коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

5. Проведен анализ организации противодействия коррупции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в особенности Республики Татарстан. Осуществлен мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации на предмет наличия программ противодействия коррупции. Проведен сравнительный анализ региональных антикоррупционных программ субъектов Российской Федерации по различным параметрам: основы правового регулирования, механизмы государственного контроля за реализацией программы, ресурсное обеспечение реализации программы, критерии эффективности реализации программы, ожидаемые результаты реализации программы. Отмечены факторы, обуславливающие необходимость принятия комплексной антикоррупционной программы.

Таким образом, можно выделить следующие рекомендации по совершенствованию административно-правовых мер борьбы с коррупционными деяниями в системе государственной гражданской службы Российской Федерации:

1. Необходимо обеспечить приведение в соответствие Национальной стратегии противодействия коррупции с требованиями действующего законодательства о стратегическом планировании по целям, задачам, а также механизмам реализации через систему государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отчёты о выполнении антикоррупционных планов не предоставляются в срок достаточным процентом федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, примерно 17,5% пренебрегают сроками предоставления отчётов, следовательно, целесообразно увеличить ответственность за невыполнение обязанностей руководителей таких федеральных органов исполнительной власти. По статистике за 2015

год из суммы денежных средств, подлежащей взысканию по коррупционным делам было, изъято лишь 3,6 %, что является катастрофически малым процентом, и указывает на проблему невозможности конфискации имущества, добытого путем совершения коррупционного деяния.

2. Необходимо обеспечить совершенствование понятийно-категориального аппарата в сфере противодействия коррупции.

Целесообразным считается рассмотрение понятия коррупции с позиции административного права и государственного управления: «Коррупция – использование лицом своего публичного статуса вопреки интересам общества и государства из корыстной или иной личной заинтересованности». К лицам, имеющим публичный статус, относятся:

– физические лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие должностные или служебные обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях;

– физические лица, выполняющие публичные функции в государственных или муниципальных предприятиях, иных коммерческих или некоммерческих организациях;

– физические лица, имеющие статус кандидатов для избрания в органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичные коммерческие и некоммерческие организации;

– физические лица, имеющие право участвовать в референдуме, избирать в органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления публичными коммерческими и некоммерческими организациями;

– юридические лица и другие публичные организации. При обозначении цели коррупционного деяния можно использовать устоявшуюся в уголовном законодательстве формулировку «...из корыстной или иной личной заинтересованности».

Преимущество в использовании данной формулировки состоит в следующем:

– термином «заинтересованность» в большей степени охватывается субъективное отношение лица к коррупционному деянию, поскольку происходит оценка мотивационно-целевой сферы психической деятельности субъекта коррупционного деяния;

– корыстный интерес не всегда выступает как основная цель совершения противоправного деяния, в особенности, если субъект действует в интересах третьих лиц.

Вследствие этого целесообразно включить в число признаков коррупционного деяния указание на иную личную заинтересованность субъекта, незаконно использующего свой публичный статус. Данный признак раскрывается в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

3. Необходимо обеспечить разграничение кадровой политики и деятельность, направленную на борьбу с коррупцией, посредством создания уполномоченного органа по противодействию коррупции, имеющего достаточные полномочия, необходимые для проведения служебных проверок, в рамках которых будет обеспечиваться сочетание политической воли и широких механизмов борьбы с коррупционными деяниями.

4. Необходимо сформировать систему реально действующих льгот и гарантий, которые позволяли бы минимизировать ограничения, которые возлагаются на лицо, поступающего на государственную гражданскую службу. Следует также обеспечить приведение в соответствие налагаемых запретов, ограничений с правовым статусом и объемом полномочий в зависимости от категорий и групп должностей, замещаемых государственными гражданскими служащими.

5. Закрепить в законодательстве, регулирующем вопросы государственной службы, обязанность государственных гражданских служащих осуществлять декларирование сведений о лице(-ах), с которым(-и) связана личная заинтересованность не материального характера, и которая способна оказать влия-

ние на объективную реализацию государственным гражданскими служащими своих служебных обязанностей, что очевидно обеспечит открытость института государственной службы и позволит наладить контроль не только с позиции органов государственной власти, но и со стороны институтов гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Нормативно-правовые акты

1 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 20. - С. 2394; Бюллетень международных договоров. - № 9. - 2009. - С. 15-29.

2 Конвенции Совета Европы и Российской Федерации: сб. документов. - М., 2000.

3 Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (заключена в г. Стамбуле 21.11.1997) // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 17. - С. 1899; Бюллетень международных договоров. - № 7. - 2012.

4 Конвенция Африканского союза о предупреждении и противодействии коррупции [Электронный ресурс] // Сайт Конвенции и соглашения. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml. - Дата 25.05.2018.

5 Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS № 174 от 27.01.1999 // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. М., Инфра-М. 2004; Российская юстиция. № 3. 2003.

6 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 // Бюллетень международных договоров. - № 9. - 2009.

7 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (при-

нята в Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4) // Российская юстиция. - № 4. - 2004; Собрание законодательства РФ. - № 26. - 2006. - С. 2780; Бюллетень международных договоров. - № 10. - 2006 .

8 Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств участников Содружества Независимых Государств № 11-5 от 15 июня 1998 г. «О модельном законе «Об основах государственной службы» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. - 1998. - № 18. - С. 103-128.

9 Федеральный закон от 25.07.2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. - № 31 (ч. I). - 2006. - С. 3424; Парламентская газета. - № 126-127. - 2006; Российская газета. - № 164. - 2006.

10 Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 12. - С. 1231; Российская газета. - № 56. - 2006.

11 Федеральный закон от 26.04.2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» // Парламентская газета. - № 79. - 2004; Российская газета. - № 90. - 2004; Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 18. - С. 1684.

12 Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (ред. федерального закона от 29.12.2017 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. - № 163. - 2014; Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 30 (часть I). - С. 4213.

13 Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. федерального закона от 28.12.2017 г.) "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - С. 6228; Российская газета. - № 266. - 2008; Парламентская газета. - № 90. - 2008.

14 Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. федерального закона от 28.12.2017 г.) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Парламентская газета . № 140-141. - 2004; Российская газета. - № 162. - 2004; Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31. - С. 3215.

15 Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. федерального закона от 23.04.2018) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // Российская газета. - № 168. - 2010; Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 31. - С. 4179.

16 Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. федерального закона от 31.12.2017) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // Российская газета. - № 146. - 2014; Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 26 (часть I). - С. 3378.

17 Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Парламентская газета. - № 52. - 2011; Российская газета. - № 266с. - 2011; Собрание законодательства РФ. - № 48. - 2011. - С. 6730.

18 Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы" // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 14. - С. 1985; Российская газета. - № 78. - 2016.

19 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. распоряжения от 10.02.2017 г.) <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года> (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") // Собрание законодательства РФ. - 2008 г. - № 47. - С. 5489.

II Специальная литература

20 Айген, П. Как разоблачить коррупцию/ П. Айген// [Электронный ресурс] Сайт TED the ideas worth spreading. Режим доступа:

http://www.ted.com/talks/peter_eigen_how_to_expose_the_corrupt?language=ru. -

Дата 14.05.2018.

21 Бочков, С.О. Борьба с коррупцией: гражданско-правовые аспекты / С.О. Бочков// Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. - 2006. - № 3/4 (28/29) - 103 с.

22 Виноградов А. В. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией / А.В. Виноградов// Наука. Общество. Государство. - 2015. - №4. - 3 с.

23 Жминько, А. Е. Международно-правовые средства борьбы с коррупцией / А. Е. Жминько, Ю. С. Жданова// Научный журнал КубГАУ Scientific Journal of KubSAU. - 2014. - № 99. - 1 с.

24 Иноземцев, М. И. Источники международно-правового регулирования борьбы с коррупцией / М. И. Иноземцев, О. А. Каргалева// Управленческое консультирование. - 2015. - №10 (82). - 49 с.

25 Киричек, Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Е.В. Киричек// Актуальные проблемы рос. права. - 2013. - № 9.

26 Козлов, В.А. Государственная политика в сфере противодействия коррупции (международно-правовой аспект) / В.А. Козлов// Международное уголовное право и юстиция. - 2008. - № 1. - 8 с.

27 Константинова, М.А. Борьба с коррупцией в органах государственного управления [Электронный ресурс]/ М.А.Кашинская// Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Konstantinova_borba.pdf. - Дата 27.05.2018.

28 Купреев, С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период / С.С. Купреев// Административное право и процесс. - 2011. - № 9. - 8 с.

29 Куракин, А.В. Административно-правовое регулирование этического поведения государственных гражданских служащих и обеспечение их надлежащего служебного поведения/ А.В. Куракин// Административное и муниципальное право. - 2012.

30 Нелезенко, Н. П. Анализ международного опыта предотвращения и борьбы с коррупцией / Н.П. Нелезенко// Вестник государственного и муниципального управления. - 2013. - №4. - 186 с.

31 Папунина, Д. О. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт / Д.О. Папунина// Вестник ЧелГУ. - 2012. - №3 (257). - 134 с.

32 Поляков, М. М. Взаимодействие Генеральной прокуратуры Российской Федерации с международными организациями по вопросам борьбы с коррупцией / М.М. Поляков// Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. - 2013. - №3-2. - 191 с.

33 Сараев, Н.В. О некоторых вопросах применения законодательства России о противодействии коррупции / Н.В. Сараев// Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6.

34 Суханов, В. А. 10 лет Конвенции ООН против коррупции: успехи и вызовы / В.А. Суханов// Власть. - 2013. - №10. - 3 с.

35 Швецов, А.В. Международные аспекты борьбы с коррупцией/ А.В. Шевцов// Вестник Марийского государственного университета. Серия Исторические науки. Юридические науки. - 2015. - №4. - 109 с.

36 Group of States Against Corruption [Электронный ресурс] / Сайт Institute for development of freedom of information. Режим доступа: https://idfi.ge/en/group_of_states_against_corruption_fourth_evaluation_round. - Дата 26.05.2018.