


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

Факультет юридический
Кафедра уголовного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой



С.В. Чердаков
« 19 » 02 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Противодействие коррупции на муниципальном уровне

Исполнитель


студент группы 521 узб 2


21.02.2019

А. Д. Кобзарь

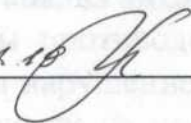
Руководитель

к.ю.н., доцент

19.02.2019 

С. В. Чердаков

Нормоконтроль

21.02.19 

О. В. Громова

Благовещенск 2019

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

15. 10. 2018 г.

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента группы 521 узб 2 Кобзарь Анастасии Дмитриевны

1. Тема бакалаврской работы: Противодействие коррупции на муниципальном уровне

(утверждено приказом от 20.11.2018 № 2725-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10.02.2019.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях РФ, федеральные законы, подзаконные акты, специальная юридическая литература.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): теоретико-методологическое обоснование коррупции на муниципальном уровне; социально-правовая сущность коррупции; правовое закрепление государственных мер по противодействию коррупции; международный опыт в области противодействия коррупции; анализ антикоррупционной деятельности на муниципальном уровне; механизмы противодействия коррупции на муниципальном уровне; ответственность за нарушение антикоррупционных норм; развитие антикоррупционной деятельности на уровне муниципального образования

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

6. Консультанты по бакалаврской работе: старший преподаватель кафедры гражданского права Птахина Ирина Геннадьевна

7. Дата выдачи задания: 15.10.2018.

Руководитель бакалаврской работы: кандидат юридических наук, доцент Чердаков Сергей Владимирович

Задание принял к исполнению (дата): 15.10.2018.



РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 64 с., 60 источников.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ, ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО, ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОПТИМИЗАЦИЯ

Цель настоящей бакалаврской работы – провести комплексный анализ коррупционных проявлений на муниципальной службе, выявить проблемы правового регулирования противодействия коррупции и предложить оптимальные пути их разрешения.

Объект исследования можно сформулировать через систему общественных отношений, которые возникают между муниципальными служащими, гражданами, организациями и иными субъектами в сфере реализации полномочий, направленных на противодействие коррупции на муниципальной службе.

Предмет исследования – нормативные акты, регламентирующие вопросы противодействия коррупции на муниципальной службе, материалы судебной практики, правоприменительные акты, специальная юридическая литература.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретико-методологическое обоснование коррупции на муниципальном уровне	7
1.1 Социально-правовая сущность коррупции	7
1.2 Правовое закрепление государственных мер по противодействию коррупции	15
1.3 Международный опыт в области противодействия коррупции	25
2 Анализ антикоррупционной деятельности на муниципальном уровне	38
2.1 Механизмы противодействия коррупции на муниципальном уровне	38
2.2 Ответственность за нарушение антикоррупционных норм	43
2.3 Развитие антикоррупционной деятельности на уровне муниципального образования	53
Заключение	56
Библиографический список	58

ВВЕДЕНИЕ

О коррупции в различных сферах отношений сейчас говорят и пишут много. Ученые и практики предлагают различные способы оптимизации законодательства, новые методики расследования коррупционных правонарушений, виды профилактических мер, ориентированных на разных субъектов. Тем не менее, комплексные исследования, которые должны проводиться с учетом знаний из разных отраслей законодательства, к сожалению, отсутствуют. Сказанное подтверждает актуальность и своевременность настоящего исследования, которое призвано раскрыть особенности противодействия коррупции на муниципальной службе.

В обыденном понимании коррупция всегда ассоциируется со взяточничеством, однако коррупция – это многогранное, исторически изменчивое явление, которое паразитирует все общество. Самыми коррумпированными сферами деятельности является правоохранительная и контрольно-надзорная. Особое место занимает коррупция должностных лиц в сфере реализации ими полномочий на государственной и муниципальной службе.

Цель настоящей бакалаврской работы – провести комплексный анализ коррупционных проявлений на муниципальной службе, выявить проблемы правового регулирования противодействия коррупции и предложить оптимальные пути их разрешения.

Объект исследования можно сформулировать через систему общественных отношений, которые возникают между муниципальными служащими, гражданами, организациями и иными субъектами в сфере реализации полномочий, направленных на противодействие коррупции на муниципальной службе.

Предмет исследования – нормативные акты, регламентирующие вопросы противодействия коррупции на муниципальной службе, материалы судебной практики, правоприменительные акты, специальная юридическая литература.

Задачи исследования:

- рассмотреть вопрос теоретико-методологического обоснования коррупции на муниципальном уровне;
- проанализировать правовое закрепление государственных мер по противодействию коррупции;
- изучить международный опыт в области противодействия коррупции;
- раскрыть механизмы противодействия коррупции на муниципальном уровне;
- сопоставить виды ответственности за нарушение антикоррупционных норм;
- осветить вопросы развития антикоррупционной деятельности на уровне муниципального образования.

Методы исследования, использованные в работе: сравнительного анализа, индукции, дедукции, формально-логический, исторический, статистический.

Структурно работа состоит из двух глав, объединяющих шесть параграфов.

1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

1.1 Социально-правовая сущность коррупции

В условиях повышенного внимания государства к вопросам ответственности государственных служащих, совершивших коррупционные правонарушения¹, особую роль стоит отвести теоретическому понятию коррупции. В научных трудах, посвященных проблемам коррупции и противодействия ей, одним из самых обсуждаемых и дискуссионных вопросов является теоретическое понятие коррупции. Множественность мнений относительно ее определения связана с широкой дифференциацией проявлений коррупции в современной действительности, причем как в государственном, так и в частном секторе. Справедливо по этому поводу отмечает А.В. Кудашкин, что «разнообразие используемых формулировок понятия «коррупция» не всегда позволяет выявить все существенные признаки этого явления. Общепринятым является понимание коррупции как использования должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащих установленным правилам. Однако следует отметить, что такой подход не может привести к формированию системной основы противодействия коррупции, поскольку не позволяет точно определить критерии коррупционных проявлений, и особенно правонарушений»².

Как справедливо отмечает В.М. Корякин, отсутствие единого нормативного определения коррупции и связанных с данным термином других понятий (коррупционное преступление, коррупционное правонарушение и др.) является одним из основных препятствий к созданию эффективного механизма борьбы с коррупцией³.

¹Штаненко В.И. Увольнение военнослужащих как мера ответственности за совершение коррупционных правонарушений // Военно-юридический журнал. 2012. № 3. С. 18.

²Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма; Инфра-М, 2012. С. 15.

³Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: За права военнослужащих, 2009. С. 13.

Международное законодательство на сегодняшний день накопило ряд нормативных документов против коррупции, некоторые из которых содержат определение коррупции. Так, в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией коррупция определяется как «злоупотребление государственной властью для получения личных выгод»⁴. Такое определение не отражает должным образом сущности самого явления коррупции, поскольку является несколько ограниченным.

В 1995 г. междисциплинарной группой Совета Европы по коррупции дано более конкретизированное определение как «взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других».

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г., относит раскрытие понятия коррупции к прерогативе национального права, но при этом дает примерное понятие коррупции: какое-либо действие или бездействие должностного лица в сфере его должностных полномочий с нарушением должностных интересов, так и без таковых, за вознаграждение в любой форме в интересах его дающего. Здесь следует отметить, что такое понятие является слишком узким и характеризует коррупцию лишь в качестве подкупа должностного лица, хотя явление коррупции значительно шире.

На заседаниях Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ были изданы Модельные законы «О борьбе с коррупцией» (3 апреля 1999 г.) и «Об основах законодательства об антикоррупционной политике» (15 ноября 2003 г.), в которых также содержались понятия коррупции. В первом названном Законе дается следующее понятие – «коррупция (коррупционные пра-

⁴Максимов В.К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате: дис. ... к.ю.н. М., 2005. С. 16.

вонарушения) - не предусмотренное Законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ»⁵. Во втором Законе коррупция определяется как «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу». Несмотря на то, что понятия коррупции, изложенные в указанных модельных законах, весьма полно характеризуют явление коррупции, в российских нормативных правовых актах они не нашли своего отражения, хотя данные документы послужили в качестве основы для создания национальных антикоррупционных нормативных документов⁶.

В российском антикоррупционном законодательстве понятие коррупции изложено в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Федеральный закон «О противодействии коррупции»), где под коррупцией законодателем понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой вы-

⁵Модельный закон «О борьбе с коррупцией». Принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 Постановлением 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=13604> (дата обращения: 24.01.2019)

⁶Шокот И.Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. С. 8.

годы указанному лицу другими физическими лицами; совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица⁷. По мнению автора, определяя коррупцию таким образом, законодатель ушел от абстрактного понятия коррупции, характеризующего как явление и отражающего в себе его сущность и содержание, а постарался дать максимально исчерпывающий перечень конкретных действий, являющихся коррупцией. Кроме того, законодатель ограничивает данное определение, указывая, что коррупция может быть только «в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». Здесь следует принять во внимание, что коррупционные действия могут осуществляться также в целях получения нематериальных благ.

Как справедливо отмечает Р.В. Закомолдин, было бы неверно понимать коррупцию лишь как совершение преступлений коррупционной направленности⁸. Автор также солидарен с позицией А.В. Кудашкина, который по этому поводу справедливо отмечает, что понимание коррупции только как совершения преступлений коррупционной направленности не соответствует реалиям коррупционной практики, что, в свою очередь, не способствует формированию эффективной системы противодействия ей. В этой связи, по его мнению, коррупция проявляется: в совершении преступлений коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.); в совершении административных правонарушений (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административ-

⁷Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁸Закомолдин Р.В. Коррупция в сфере военной службы: состояние и структура // Военно-юридический журнал. 2013. № 8. С. 2.

ных правонарушениях⁹); в совершении дисциплинарных правонарушений, т.е. использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ или уклонении от исполнения некоторых обязанностей по соблюдению антикоррупционных запретов и ограничений, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание; в совершении запрещенных гражданско-правовых сделок (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг государственному служащему третьими лицами и подобные деяния). В связи с чем под коррупцией можно понимать: подкуп, получение или дачу взятки, иные преступления коррупционной направленности; любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением как для себя, так и для аффилированных лиц (в частности, своих родственников) выгоды материального характера (имущества, услуг или льгот), а также иной (нематериальной) выгоды вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу. Исходя из своей классификации форм коррупционных проявлений, А.В. Кудашкин, давая понятие коррупции, выделяет коррупционные преступления и другие действия - коррупционные правонарушения, не являющиеся преступлениями. При этом, основываясь на теории права, автор считает необходимым отметить, что понятие «правонарушение» достаточно широкое и преступление входит в него¹⁰. Таким образом, по мнению автора, все перечисленные формы коррупционных проявлений являются коррупционными правонарушениями.

А.В. Куракин отмечает, что коррупция как явление в системе государственной службы включает в себя разнообразные противоправные деяния, состоящие в принятии государственным служащим лично или через посредников имущественных благ, осуществление государственным служащим должностных злоупотреблений с использованием своего статуса, а также подкуп госу-

⁹Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁰Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 3-е изд. М.: Дело АНХ, 2009. С. 443.

дарственного служащего физическими или юридическими лицами¹¹.

По мнению В.К. Максимова, коррупция в общественно-социальном значении представляет собой девиантное поведение должностных лиц, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества, государства и других лиц, имеющих у них полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым они имеют в связи со своим статусом или фактическим положением, для извлечения выгоды в личных, узкогрупповых или корпоративных целях¹².

Ученые также отмечают, что сущность коррупции как социально-правового явления двуедина. С одной стороны, она выражается в незаконном использовании публичным лицом своего статуса в целях получения каких-либо выгод (продажность), а с другой - в незаконном предоставлении публичному лицу таких выгод любым заинтересованным субъектом. Содержание коррупции определяется совокупностью разнообразных деяний (действий или бездействия), выражающихся в незаконном получении имущества, услуг или льгот лицом, уполномоченным на осуществление государственных функций, а также в предоставлении ему таких преимуществ¹³. По мнению автора, «незаконное получение имущества, льгот и т.д.» не всегда будет являться коррупцией, поскольку это может быть никак не связано со сферой деятельности должностного лица. Иными словами, чтобы стать коррупцией, «незаконное получение имущественных и неимущественных благ» должно быть связано с использованием возможностей, обеспечиваемых служебным положением.

Ряд других ученых отмечают, что коррупция - негативное противоправное социальное явление, характеризующееся подкупом - продажностью государственных и иных служащих, принятием ими материальных и нематериальных благ или приобретением каких-либо преимуществ за деяния, которые мо-

¹¹Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д.ю.н. Люберцы, 2008. С. 9.

¹²Максимов В.К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате: дис. ... к.ю.н. М., 2005. С. 9.

¹³Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 409.

гут быть выполнены с использованием официального статуса данных субъектов, связанных с этим статусом авторитета, возможностей, связей¹⁴. То есть коррумпированными могут быть не только государственные служащие, но и сотрудники частного сектора, имеющие определенные возможности, обеспечиваемые их должностью, а также «взятодатели», получающие «услугу» за счет коррупционных действий сторон.

Автор считает, что, прежде чем дать определение явлению коррупции, необходимо понять, что такое коррупционное действие. В научных трудах определение указанного понятия не встречается. Автор считает, что, с одной стороны, коррупционное действие - это умышленное действие или бездействие должностного лица, связанное со сферой деятельности, в которой он исполняет свои обязанности, направленное на незаконное получение имущественных или неимущественных благ для себя как лично или через посредников, так и для третьих лиц (коррупционное действие должностного лица). С другой стороны, это предоставление субъектом должностному лицу, его родственникам, указанным ими третьим лицам имущественных или неимущественных благ для реализации конкретных целей субъекта, достижение которых затруднительно либо невозможно способами, предусмотренными законом (коррупционное действие со стороны субъекта, получающего «услугу»).

Вместе с тем в конкретном коррупционном проявлении может быть как только коррупционное действие должностного лица (когда должностное лицо является исполнителем, а получателем благ - оно же само, его доверенные лица - родственники, третьи лица, им определенные, т.е. когда действует в сугубо в своих интересах), так и в совокупности с коррупционным действием иного субъекта, получающего «услугу» (когда должностное лицо действует в чужих целях (интересах) за вознаграждение).

Учитывая изложенное, автор считает целесообразным выделить характерные составные элементы явления коррупции - ее признаки, к которым сле-

¹⁴Криминология: учебник для вузов / под ред. проф. В.Д. Малкова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2008. С. 331.

дует отнести:

- 1) негативное противоправное социально-правовое явление;
- 2) действие или бездействие должностного лица в рамках осуществляемых им полномочий либо сферы деятельности, в которой он исполняет свои обязанности;
- 3) незаконное получение имущественных и неимущественных благ, связанное с использованием возможностей, обеспечиваемых служебным положением должностного лица (полномочия, доступ к информации и ресурсам, связи, авторитет, влияние и иные возможности);
- 4) широкий круг лиц, имеющих возможность получения имущественных и неимущественных благ, в результате коррупционного действия должностного лица - должностное лицо лично, должностное лицо через посредников, третьи лица (при этом следует отметить, что посредниками и третьими лицами могут фактически выступать одни и те же лица).

М.М. Поляков, выделяя основные характерные черты коррупции, справедливо отмечает, что данное явление в большинстве случаев носит латентный характер¹⁵. По этому поводу О.В. Дамаскин также отмечает, что характерной особенностью коррупционной преступности является ее высокая латентность¹⁶. Также учеными отмечается, что латентная преступность в России превышает зарегистрированную в 3 - 5 раз¹⁷.

Таким образом, учитывая приведенные выше признаки, по мнению автора, под коррупцией следует понимать негативное, противоправное, социально-правовое явление, выражающееся в умышленном действии или бездействии должностного лица в личных целях или в целях заинтересованных лиц, с использованием возможностей, обеспечиваемых служебным положением, на-

¹⁵Поляков М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2009. С. 12.

¹⁶Дамаскин О.В. Коррупция: состояние, причины, противодействие: Монография. М.: Триумфальная арка, 2009. С. 16.

¹⁷Криминология: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.В. Симоненко и др.; под ред. С.М. Иншакова, А.В. Симоненко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТА-ДАНА; Закон и право, 2010. С. 39.

правленное на незаконное получение имущественных и неимущественных благ должностным лицом лично или через посредников либо третьими лицами.

Следует отметить, что Федеральный закон «О противодействии коррупции», как основополагающий нормативный документ, регламентирующий деятельность по противодействию коррупции, в том числе и по ее предупреждению, непременно должен содержать и отражать всю глубину такого явления, как коррупция, что необходимо для понимания первооснов коррупции, в результате чего она зарождается, как развивается и к чему приводит. В этой связи, как полагает автор, целесообразно закрепить на законодательном уровне, что из себя представляет явление коррупции - ее понятие, а возможные действия, которые следует относить к коррупции, должны быть перечислены отдельным пунктом статьи, и их перечень не должен быть исчерпывающим. Также, по мнению автора, для квалификации деяний как «коррупционные» целесообразно закрепить их конкретные признаки.

1.2 Правовое закрепление государственных мер по противодействию коррупции

Вопрос о качестве нормативного правового регулирования является, по нашему мнению, одним из ключевых вопросов. Решение проблем правового регулирования зависит от целой системы факторов, логически взаимосвязанных между собой, поэтому задача любого государства - создание целостной и, главное, работающей системы правовых норм, особенно важно это в сферах, где пересекаются частные и публичные интересы, осуществляется защита и охрана прав и свобод граждан. Эффективность действия законодательства может говорить о его качестве, а также о качестве государственного управления. Законодательство Российской Федерации представляет собой определенную систему, которая подразделяется на различные отрасли права, исходя из этого, вполне возможно согласиться с утверждением о том, что трудно добиться эффективности действия закона в одной сфере без его эффективной работы в другой. В этой связи эффективность реализации законодательства о противодействии коррупции во многом предопределяется эффективностью действия законо-

дательства о государственной и муниципальной службе, развитием институтов конституционализма, социальной и политической зрелостью системы общества.

Система законодательства лишь одна из социальных систем, функционирующих в государстве, поэтому эффективность работы закона предопределяется, как уже частично отмечалось, эффективностью функционирования экономики, развитостью демократических традиций, а также многими иными социальными факторами и условиями¹⁸.

Таким образом, эффективность действия правовой нормы зависит от целого ряда условий. Как отмечает А.В. Малько, «...условиями эффективности являются обстоятельства, способствующие оптимальной реализации ценности права, которая позволяет субъектам права полнее удовлетворять свои интересы. К условиям эффективности правового регулирования относятся: адекватность правовых стимулов и ограничений социально-экономическому развитию; уровень правовой культуры общества и отдельных субъектов; состояние законности; индивидуальный и дифференцированный подходы к их реализации, создание конкретной, четкой, понятной и доступной каждому гражданину системы стимулирования и торможения в праве»¹⁹.

Следует согласиться с тем, что набор правовых средств, закрепленных в законодательстве, предопределяет эффективность действия закона и права в целом. Социально-экономическая формация объективно заставляет выстраивать систему необходимых в данный момент правовых регуляторов, а также вытеснять из системы правового воздействия те отношения, которые не отвечают современным реалиям. Этот процесс носит непрерывный характер, ход развития законодательства логически идет следом за развитием тех или иных общественных отношений. Эффективность действия правовых норм также предопределяется целым рядом факторов, в частности таких, как уровень культу-

¹⁸Покровский О.В. К вопросу об эффективности правового регулирования противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 37.

¹⁹Малько А.В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6. С. 61.

ры, имеющей место в данном обществе, который, в свою очередь, предопределяет уровень правовой культуры и правосознания как всего общества в целом, так и отдельно взятого индивидуума в частности.

Возможно согласиться с тем, что уровень правовой культуры непосредственным образом связан с режимом законности, имеющим место в обществе. От уровня же законности в обществе зависит уровень законности в системе государственной и муниципальной службы. Муниципальная служба является частью соответствующего социума, а также системы публичного управления, а поэтому проблемы, «пороки», которые имеют место в обществе, практически автоматически переносятся и на систему муниципальной службы. В мире нет государства, в котором было бы дисциплинированное и законопослушное общество и коррумпированная муниципальная или государственная служба, и наоборот. В этой связи можно сделать вывод, что проблема противодействия коррупции лежит далеко за пределами муниципальной службы, ее глобальные причины кроются в экономических и социальных проблемах данного общества. Эффективность правового регулирования противодействия коррупции также зависит от правильного определения причин и условий, детерминирующих ее вообще и в системе государственной службы в частности.

О причинах коррупции в системе государственной службы будет сказано чуть ниже, а сейчас лишь отметим, что воздействие на причинный комплекс коррупции поможет снизить ее разрушительный потенциал в системе государственной службы. С точки зрения эффективности действия правовой нормы обратим внимание еще на один аспект. Так, в научной литературе говорится о том, что эффективность действия правовой нормы зависит от общественного мнения. В частности, Е.Л. Бонк писал, что «...общественное мнение обладает нормативно-регулирующей функцией, распространенностью, устойчивостью и интенсивностью, а потому влияет на эффективность правовой нормы. Оно может быть достаточно четким показателем характера и степени общественной значимости правовой нормы, а поэтому известным индикатором социальной полезности цели нормы, допустимости социальных трат, связанных с ее дости-

жением. Исходя из этого, общественное мнение - важный компонент анализа эффективности действующей правовой нормы»²⁰.

С таким выводом можно согласиться, поскольку нормы права принимаются не сами для себя, а для того, чтобы регулировать общественные отношения, а поэтому нормативные предписания должны отвечать социальным запросам. Норма права должны выглядеть в глазах соответствующих субъектов права социально оправданными и необходимыми с правовой точки зрения. Норма права, содержащая в себе потенциал социальной несправедливости или закрепляющая предписание, которое провоцирует какой-либо социальный конфликт или непонимание, вряд ли будет юридически эффективна. В этом контексте общественное мнение, или, можно сказать, общественное восприятие нормативного правового предписания, самым непосредственным образом может влиять на повышение или снижение эффективности действия правовой нормы.

Исходя из этого, возможно сделать промежуточный вывод о том, что только совершенствованием юридической техники повысить эффективность действия закона крайне сложно. Тем не менее, от качества и четкости нормативных предписаний зависит очень много. Несмотря на важность юридических предписаний, они все же не единственный регулятор общественных отношений, а поэтому верно писал в свое время В.А. Козлов о том, что «...в механизме действия права необходимо различать эффективность юридическую и социальную»²¹.

С обозначенной позицией можно согласиться. Обусловлено это тем, что правовая система является частью социальной системы, помимо этого, как уже ранее отмечалось, регулятором общественных отношений, в том числе связанных с противодействием коррупции в системе муниципальной службы, являются не только правовые нормы, но и иные социальные регуляторы, которые пока не получили своего нормативного закрепления. Исходя из этого, рассмот-

²⁰Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность юридической нормы // Правоведение. 1979. № 5. С. 41.

²¹Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 1972. С. 2.

рим, что понимается под эффективностью действия правовой нормы и какие прежде всего правовые средства в настоящее время предусмотрены для того, чтобы повысить качество нормативного материала вообще и связанного с противодействием коррупции в системе муниципальной службы в частности. Нужно сказать, что обозначенный вопрос на протяжении целого ряда десятилетий не перестает быть актуальным как в теоретическом, так и в практическом аспекте. Многие базисные документы, определяющие правовую основу социально-экономического развития страны, закрепляют тезисы о необходимости повышения эффективности правового регулирования, а также совершенствования государственного управления. В частности, в Указе Президента России от 13 мая 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»²² к числу направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности относится развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики. Кроме того, необходимо совершенствование управление государственными финансовыми активами и долговыми обязательствами и др.

В Указе Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы»²³ поставлена задача: повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания; систематизация и актуализация нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции.

С учетом актуальности вопроса необходимо повышение эффективности

²²Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

²³Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др. Практически во всех программных документах, которые касаются реформы муниципальной службы, ставится задача снижения уровня коррупции в ее системе, а также повышение ее эффективности.

В целях повышения эффективности противодействия коррупции необходимо осуществлять самые различные правовые, организационные, просветительские мероприятия, иными словами, осуществлять муниципальное управление в интересах противодействия коррупции. В этой связи неслучайно, что с позиции административного права М.И. Пискотин и Б.М. Лазарев писали, что «...эффективность государственного управления во многом определяется качеством и своевременно принятыми управленческими решениями»²⁴.

Обратим внимание, что на принятии системы управленческих решений со стороны органов государственной и муниципальной власти и управления акцентируют внимание предписания Федерального закона от 21 ноября 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»²⁵.

Далее обратим внимание на то, что, собственно, понимается под эффективностью действия правовой нормы. Как отмечают А.С. Пашков и Л.С. Явич, «...норма права социально эффективна, если она соответствует объективным потребностям прогрессивного развития общества, при этом она должна предусматривать оптимальный вариант поведения, который требуется для достижения научно обоснованной цели и реально обеспечивает наступление фактического результата, который соответствует этой цели»²⁶.

²⁴Пискотин М.И., Лазарев Б.М. О развитии науки советского административного права // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 47.

²⁵Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

²⁶Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40.

Ю.А. Тихомиров, исследуя эффективность действия закона, определяет ее в зависимости от того результата, который достигнут в результате действия правовой нормы²⁷. Как отмечает В.И. Попов, «...для того, чтобы законодательство о противодействии коррупции было эффективным, необходимы адекватные механизмы реализации соответствующих норм»²⁸.

В свою очередь, И.И. Веремеенко применительно к определению эффективности действия административно-правовых санкций говорил, что «...эффективность административно-правовой санкции определяется через соотношение результата, достигнутого воздействием этой санкции, с ее целью»²⁹. Н.С. Волкова применительно к действию социального законодательства пишет, что «...важным измерителем эффективности, присущим социальному законодательству, является скоординированность действий федерального и регионального уровней государственной власти по достижению социального эффекта»³⁰.

Нужно отметить, что эффективность правовой нормы иногда увязывается с условиями эффективности ее реализации. В частности, Г.М. Миньковский верно в свое время писал, что «...условиями эффективной борьбы с коррупцией является определение этого понятия как социального и правового явления. Обоснованная оценка состояния коррупции с учетом ее латентности. Кроме того, эффективность противодействия коррупции определяется корректным определением целей, задач по ее противодействию на заданную перспективу и возможностью использования соответствующих правовых средств по борьбе с ней»³¹.

Таким образом, эффективность правовой нормы связывается с определенным объективным показателем ее действия, а именно с социальной средой ее реализации, а также результатом. Такой подход в целом оправдан, поскольку

²⁷Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3.

²⁸Попов В.И. Актуальные проблемы эффективности противодействия коррупции // Право и образование. 2009. № 6. С. 84.

²⁹Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 185.

³⁰Волкова Н.С. Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 44.

³¹Миньковский Г.М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. М., 1993. С. 14.

только практическая реализация нормативного предписания дает возможность узнать, насколько данное предписание адекватно тем общественным отношениям, регламентировать которые оно, собственно, призвано. Правовой результат - основной показатель эффективности действия правовой нормы, однако нужно согласиться и с тем, что результат действия правовой нормы - это далеко не единственный показатель эффективности действия правовой нормы. Также следует признать, что бывает достаточно сложно объективно определить реальный результат действия правовой нормы, поскольку он может носить несколько абстрактный характер. В этой связи для определения эффективности действия правовой нормы иногда определяют соответствующие критерии. Вопрос о критериях эффективности правовой нормы - один из самых ключевых в оценке нормативного предписания. Обратим внимание, что А.П. Шергин эффективность охранительного законодательства ставит в зависимость от согласованности составляющих его блоков, а также четкого урегулирования пограничных сфер³².

Такой подход представляется верным, поскольку, как мы уже отмечали, нормы, регламентирующие отношения, связанные с противодействием коррупции, в системе государственной службы не могут существовать автономно от других нормативных предписаний, а поэтому их эффективность зависит от работы норм самой различной отраслевой принадлежности.

Также возможно согласиться с С.Д. Хазановым, который достаточно содержательно проанализировал проблему определения эффективности действия законодательства о противодействии коррупции и пришел к выводу о том, что «...при формировании критериев и показателей эффективности мер по противодействию коррупции не следует смешивать эффективность их применения и эффективность выявления коррупционных проявлений. Обусловлено это тем, что эффект от реализации правовой нормы может иметь отложенный характер, кроме того, у меры по противодействию коррупции есть свои пределы воздей-

³²Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8 - 9. С. 52.

ствия на те или иные формы коррупционных проявлений»³³.

Нужно согласиться с тем, что количественные показатели не должны быть ключевыми в деле противодействия коррупции, а также в определении эффективности действия правовой нормы, хотя и игнорировать их не стоит. Эффективность действия правовой нормы должна определяться не только объективным, количественным показателем, но и более широким критерием. Например, соответствие международным стандартам, которые установлены в сфере противодействия коррупции, соответствие требованиям Конституции России, а также массовым исполнением установленных нормативных предписаний. Последний критерий является наиболее существенным с точки зрения определения эффективности правовой нормы. Обратим внимание, как с теоретической точки зрения определяются критерии эффективности правовой нормы. Так, В.А. Козлов выделил следующие критерии: цель правовой нормы; социальная полезность результата; достижение максимального результата с минимальными затратами; оптимальность варианта поведения и обеспечивающих его средств; соответствие требований правовых норм уровню правосознания; соответствие варианта поведения, указанного в правовой норме, сложившимся образцам поведения³⁴.

В свою очередь, Ю.А. Тихомиров увязывает эффективность действия правовой нормы с определением «...объекта правового воздействия; определением цели правового воздействия, формы правового воздействия, способа воздействия, восприятия правовой нормы. Также, по мнению обозначенного автора, «важен результат реализации нормы права»³⁵.

Как с первым, так и со вторым подходом следует согласиться, не вызывает сомнений тот факт, что без определения цели правового регулирования говорить об эффективности правового воздействия не представляется возможным

³³Хазанов С.Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации // Следователь. 2013. № 1. С. 58.

³⁴Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 1972. С. 11.

³⁵Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3.

в принципе. Цель правового воздействия является движущим фактором реализации соответствующей правовой нормы, а поэтому правильное определение цели во многом предопределяет эффективность правового регулирования. Следует отметить, что эффективность действия правовой нормы зависит от правильного определения акцента правового воздействия. В деле противодействия коррупции задействованы различные средства воздействия как охранительного, так и регулятивного характера, данные средства между собой логически взаимосвязаны, между тем в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» определяется приоритетное применение мер по предупреждению коррупции (п. 6 ст. 3). В этой связи более эффективными нормами, которые задействованы в механизме противодействия коррупции, являются нормы, закрепляющие предупредительные средства правового воздействия. Также необходимо отметить, что минимизация уровня коррупции в системе муниципальной службы возможна посредством применения стимулирующих средств воздействия. Более широкое использование данных средств позволит достичь соответствующей цели воздействия, а именно минимизировать уровень коррупции в системе муниципальной службы.

Отметим, что законодательство о противодействии коррупции в целом направлено на предупреждение коррупции в системе государственной и муниципальной службы, но при этом следует заметить, что отдельные его сегменты ориентируют на раскрытие количественных показателей его эффективности. Эти показатели касаются непосредственно вопросов, связанных с применением мер юридической ответственности к субъектам, которые совершили противоправные деяния коррупционной направленности.

В завершение необходимо отметить, что эффективность реализации законодательства о противодействии коррупции может быть повышена при уяснении причин и условий, детерминирующих коррупцию в системе муниципальной службы. Причин, которые способствуют развитию коррупции, достаточно много. Применительно к институту муниципальной службы их можно подразделить на причины социально-экономического и организационного характера.

Пониманием особенностей тех или иных причин можно повысить эффективность действия соответствующих предписаний и тем самым снизить уровень коррупции в системе муниципальной службы. Кроме того, знание причин, способствующих развитию коррупции в системе муниципальной службы, может содействовать формированию системы правовых средств с оптимальным набором охранительных и регулятивных предписаний. Все это в своей совокупности даст возможность повысить эффективность действия правовых норм в механизме противодействия коррупции в системе муниципальной службы Российской Федерации. Следует отметить, что на важность уяснения причин коррупции в системе государственной и муниципальной службы в свое время обратил внимание Ю.Н. Старилов, который выделил в программе своего учебного курса тему № 13 под названием «Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации», а в этой теме в качестве первого вопроса обозначил данную проблему: «Причины, обуславливающие распространение коррупции в системе государственной и муниципальной службы»³⁶.

Такой подход говорит нам о важности определения причин и условий, детерминирующих коррупцию в системе муниципальной службы, кроме того, от этого, как мы уже отмечали, зависит эффективность правовых средств, действовавших в механизме ее противодействия. Таким образом, для науки административного права не чуждым является вопрос относительно изучения причин и условий, способствующих совершению различного рода правонарушений в системе муниципальной службы.

1.3 Международный опыт в области противодействия коррупции

В международных актах коррупция понимается как любое использование властных полномочий ради личной выгоды. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, заключенная в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г., определяет коррупцию как просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или

³⁶Старилов Ю.Н. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37.

обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Модельный закон о борьбе с коррупцией, принятый Постановлением Межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 7 декабря 1998 г. № 7-10, понимает под коррупцией не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Но чаще всего коррупция определяется через перечень коррупционных деяний, как это сделано в Конвенции ООН против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

27 января 1999 г. в Страсбурге была принята Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, которая ратифицирована Российской Федерацией в 2006 г.

31 октября 2003 г. Организация Объединенных Наций приняла Конвенцию против коррупции, которая ратифицирована Российской Федерацией также в 2006 году.

Следует упомянуть Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173, которая в качестве проявлений коррупции называет:

- активный подкуп национальных публичных должностных лиц, под которым понимаются преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица с тем, чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функ-

ций;

- пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц, под которым понимаются прямое или косвенное преднамеренное испрашивание или получение каким-либо из публичных должностных лиц какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества с тем, чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций;

- активный и пассивный подкуп членов национальных публичных собраний;

- активный и пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц;

- активный и пассивный подкуп членов иностранных публичных собраний;

- активный и пассивный подкуп в частном секторе;

- активный и пассивный подкуп должностных лиц международных организаций;

- активный и пассивный подкуп судей и должностных лиц международных судов и др.

О необходимости противодействия коррупции говорят высшие государственные чиновники государств - членов СНГ, ЕврАзЭС, ШОС. По оценкам Всемирного банка, большинство из 12 стран - членов СНГ обладают низкими показателями по контролю за коррупцией³⁷.

В международных правовых актах содержится несколько определений коррупции.

В Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1978 г., закреплено, что

³⁷ World bank. Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. Washington; D.C.: Worldbank, 2000. Русский перевод. М., 2014. С. 47.

«понятие коррупции... охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие»³⁸.

Модельный закон о борьбе с коррупцией Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ дает более развернутое определение:

«Коррупция (коррупционные правонарушения) - не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ»³⁹.

В государствах - участниках СНГ, ЕврАзЭС, ШОС определения коррупции содержатся в специализированных законах о борьбе с коррупцией: российский Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Закон Украины от 5 октября 1995 г. № 356/95-ВР 9 «О борьбе с коррупцией»; Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З «О борьбе с коррупцией»; Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 г. № 580-III «О борьбе с коррупцией»; Закон Грузии от 17 октября 1997 г. № 982-Is «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе»; Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-1 «О борьбе с коррупцией»; Закон Республики Молдова от 27 июня 1996 г. № 900-XIII «О борьбе с коррупцией и протекционизмом»; Закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 г. № 100 «О борьбе с коррупцией»; Закон Кыргызской Республики от 6 марта 2003 г. № 51 «О борьбе с коррупцией».

³⁸ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.) // Советская юстиция. 1991. № 17. С. 22.

³⁹ Принят в г. Санкт-Петербурге 3 апреля 1999 г. Постановлением N 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ.

В ряде государств приняты соответствующие концепции (стратегии), программы борьбы с коррупцией: Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией Азербайджана, Концепция преодоления коррупции в Украине, Государственная стратегия борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике, Правительственная программа по борьбе с коррупцией на 2018 - 2020 гг., утвержденная Национальным собранием Армении 30 апреля 2018 г., и иные документы.

Для более глубокого исследования данной проблемы целесообразно рассмотреть практику правового регулирования противодействия коррупции в некоторых государствах - участниках СНГ, ЕврАзЭС, ШОС (Кыргызстана, Беларуси, КНР) в контексте обеспечения экономической безопасности.

Вопрос об эффективности правовой основы противодействия коррупции в Кыргызстане, как, впрочем, и в большинстве государств - участников СНГ, ЕврАзЭС, ШОС, достаточно спорен, однако она представляет собой логически связанную цепочку нормативных правовых актов - Государственной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике, Закона КР от 6 марта 2003 г. № 51 «О борьбе с коррупцией», норм Уголовного кодекса Кыргызстана, на которых базируется деятельность государственных органов, в том числе и органов национальной безопасности, по борьбе с коррупцией. В Государственной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике указывается, что эффективные меры борьбы с коррупцией будут вырабатываться в зависимости от конкретного ее вида в определенной сфере, а основными средствами борьбы станут выявление и устранение существующих условий для коррупции, а также пресечение попыток создать условия, которые могут привести к коррупции. Специалисты отмечают декларативный характер Закона «О борьбе с коррупцией», что не позволяет ему стать действенным средством борьбы с коррупцией⁴⁰.

Эксперты считают, что существующая система выявления, расследования

⁴⁰ Редкоус В.М. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах - участниках СНГ в контексте обеспечения национальной безопасности // Право и государство: теория и практика. 2018. № 5(41). С. 87 - 93.

и уголовного преследования коррупции и дел, связанных с коррупцией, излишне сложна и раздробленна.

Таким образом, в развитии антикоррупционного законодательства государств - участников СНГ, ЕврАзЭС, ШОС отмечаются три основных направления:

- создание норм, направленных на борьбу с различными формами коррупции, которые инкорпорируются в действующие кодифицированные акты по уголовному праву. Это направление характерно для КНР, России и некоторых других стран;

- создание специализированных законов, содержащих основные принципы и подходы, а также нормы, регулирующие вопросы борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Это направление характерно для Белоруссии, Молдовы и некоторых других стран;

- создание специализированных комплексных программ воздействия на организованную преступность и коррупцию, которым придается статус специального закона, содержащих правовые и социальные меры воздействия на указанные антиобщественные явления. Такой путь характерен, например, для Киргизии, Таджикистана и др.⁴¹

Во второй половине XX столетия борьба с коррупцией в ряде стран была возведена в ранг государственной политики. В это время удалось добиться минимизации ее влияния на все сферы жизнедеятельности общества.

Представляет интерес опыт тех государств, которые сравнимы с Россией по численности управленческого аппарата. Это, прежде всего, США, Германия, Великобритания, Франция, Китай и ряд других стран.

В США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жесткостью. Так, за различные виды коррупции - взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др. - предусмотрены штрафы в тройном размере взятки, или тюремное заключение от 15 лет, либо то

⁴¹ Есаян А.К. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах - членах евразийских организаций // Юридический мир. 2009. № 6.

и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах - лишение свободы до 20 лет.

Коррупционными признаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Так, уголовно наказуемым является требование денег или имущественных благ или их получение для содействия в устройстве на государственную службу. Виновный наказывается лишением свободы на один год, или штрафом в размере требуемой или полученной суммы, или совмещением обоих видов наказания. Исключение составляет деятельность специальных агентств по найму, имеющих разрешение участвовать в наборе на государственную службу.

Законодательство США по противодействию коррупции носит системный характер. Оно состоит также из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах.

Следует отметить, что в США фактически нет иммунитетов для должностных лиц. Любой чиновник, включая Президента, конгрессменов и сенаторов, может быть привлечен к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения его от должности⁴².

Еще одним важнейшим направлением антикоррупционной стратегии США является профилактика коррупции в системе государственной службы. Она основывается на внедрении так называемой административной морали, представляющей собой этические и дисциплинарные нормы.

Примечательно, что в США ограничивается право государственного служащего на побочный (по совместительству) заработок, размер которого не должен превышать 15% оклада по должности. Это ограничение распространяется на должностных лиц всех ветвей власти, за исключением членов Сената США. Чиновники, назначаемые Президентом США, вообще не могут получать

⁴²Быков А.В., Щукин С.Ю. Некоторые вопросы противодействия коррупции в России и США: теоретико-правовой аспект // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2015. № 5. С. 15.

какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей⁴³.

Как показывает анализ, в США выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией.

В Великобритании основу уголовного законодательства о взяточничестве (коррупции) составляют Закон о взяточничестве в публичных организациях 1889 г. и Законы о предупреждении коррупции 1906 и 1916 гг. Первый из названных Законов осуждает «требование взятки или получение или согласие на получение подарка, ссуды, вознаграждения или чего-либо иного, имеющего ценность как средства побуждения служащего сделать что-либо или воздержаться от выполнения чего-либо»⁴⁴.

Лицо, признанное виновным в таком поступке, присуждается к тюремному заключению или к уплате стоимости подарка, ссуды или вознаграждения, полученных им. Дополнительно оно лишается права быть избранным или назначенным на какую-либо публичную должность сроком на семь лет. В случае повторного осуждения виновный может быть приговорен к лишению служебных прав навсегда, а также к лишению права на какую-либо компенсацию или пенсию, на которые он бы рассчитывал в качестве должностного лица.

Британское законодательство рассматривает в качестве самостоятельного преступления подкуп судей и судебных чиновников. Лица, которые предлагают или дают судебному чиновнику какой-либо дар или денежное вознаграждение с целью повлиять на его служебное поведение или действие, и судебный чиновник, принимающий вознаграждение, совершают преступление, наказуемое штрафом или лишением свободы до двух лет.

Антикоррупционное законодательство Франции направлено на борьбу с должностными преступлениями государственных чиновников, принимающих

⁴³Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. М.: Юриспруденция, 2015. С. 74.

⁴⁴Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. С. 333.

политико-административные решения, а также противодействие деятельности политических партий, применяющих незаконные методы финансирования и проведения избирательных кампаний.

Первое направление получило развитие еще в 1919 г., когда в Уголовный кодекс была включена статья, запрещающая государственным чиновникам в течение пяти лет после отставки работать в компании, которую они контролировали, находясь на государственной службе. Неисполнение этого требования наказывалось лишением свободы до двух лет и штрафом в размере 200 тыс. франков. В 1946 г., затем в 1992 г. в связи с принятием Устава о государственной службе ответственность по данной статье была ужесточена⁴⁵.

И все же французское законодательство уделяет больше внимания административным, а не уголовным мерам наказания. При этом преследуется главная цель - предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего». Французские законодатели менее суровы, чем американские. От чиновников не требуется подачи декларации о доходах, а соблюдение ограничений на профессиональную деятельность после увольнения чиновника с государственной службы контролируется менее строго.

Особенность французского антикоррупционного законодательства, по сравнению с американским, заключается в том, что государственные чиновники могут участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса. Им разрешается совмещать свою работу с выборной должностью на местном уровне. Если же они избраны в общенациональный парламент, то обязаны уйти в отпуск со службы, но по истечении срока депутатских полномочий вправе вернуться на прежнюю должность без каких-либо ограничений.

Интересен опыт Германии. Так, антикоррупционная система Германии базируется на 10 основных принципах: охранять государственную казну и конкуренцию посредством регистра коррупции; создавать стимулы для новой этики

⁴⁵Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 87.

предпринимательства;запрещать должностным лицам, уволенным со службы за оказание протекции, в течение пяти лет иметь отношение к предпринимательству;ликвидировать пробелы в законах;вести санкционированный контроль за телефонными разговорами;урегулировать положение главного свидетеля посредством смягчения наказания;улучшать уголовное преследование путем создания центров по борьбе с коррупцией;обеспечивать широкую гласность своей деятельности;создать «телефон доверия»;усилить контроль с целью предупреждения самообогащения и злоупотребления субъективным правом⁴⁶.Следует отметить, что для противодействия коррупции в Германии были приняты меры законодательного и административного характера.

В качестве организационно-правовой меры министерствам и федеральным органам управления был представлен пакет документов, который получил название «Директива Федерального правительства о борьбе с коррупцией в федеральных органах управления».Одновременно с Директивой были разработаны Рекомендации по соблюдению Кодекса антикоррупционного поведения. К Рекомендациям прилагалось «Руководство к действию», предназначенное для руководителей, поскольку эффективность мер воздействия и предупреждения коррупции в первую очередь зависит, по мнению германских законодателей, от руководящих лиц государственной службы.

В соответствии с этими документами государственные служащие не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой другой правовой формы.

Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются в Германии соответствующим государственным жалованьем и другими выплатами, гарантиями, обеспечивающими стабильность

⁴⁶Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015. С. 334.

рабочего места и продвижение по службе, а также достойный уровень жизни. Все это способствует эффективности антикоррупционной стратегии ФРГ.

Заслуживает особого внимания антикоррупционная политика Сингапура. Ее центральным звеном является постоянно действующий специализированный орган по борьбе с коррупцией - Бюро по расследованию случаев коррупции, обладающее политической и функциональной самостоятельностью. Этот независимый орган расследует и стремится предотвращать коррупцию в государственном и частном секторе экономики страны.

Бюро проверяет факты злоупотреблений государственных чиновников и сообщает о них соответствующим органам для принятия дисциплинарных мер, а также изучает методы работы потенциально подверженных коррупции государственных органов для обнаружения слабых звеньев в системе управления.

Главная идея антикоррупционной политики Сингапура заключается в «стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий»⁴⁷. Это достигается за счет целого ряда антикоррупционных принципов, в частности:

- оплата труда государственных служащих согласно формуле, привязанной к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц;
- контролируемая ежегодная отчетность государственных должностных лиц об их имуществе, активах и долгах, при этом прокурор вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции;
- большая строгость в делах о коррупции в отношении высокопоставленных чиновников для поддержания морального авторитета неподкупных политических лидеров;
- ликвидация излишних административных барьеров для развития экономики.

⁴⁷Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. М.: Юриспруденция, 2015. С. 99.

Заметим, что еще в начале 50-х годов XX века Сингапур был одной из чрезвычайно коррумпированных и неэффективных стран. В настоящее время это государство постоянно входит в семерку наименее коррумпированных государств.

Таким образом, в трех наиболее динамично развивающихся странах Азии, несмотря на национальную специфику, реализуются комплексные антикоррупционные программы, предусматривающие наряду с репрессивными профилактические меры предупреждения коррупции.

Существенно отличается от рассмотренных выше антикоррупционная стратегия Китая. В ее основе лежит превалирование репрессивных мер воздействия. С этой целью в 2003 г. был создан Антикоррупционный комитет, который занимается не только расследованием коррупционных преступлений, за которые предусмотрена смертная казнь, но и выполняет также исполнительные функции. Достаточно сказать, что этот Комитет «подвел под расстрельную» статью около 1200 чиновников разного ранга, часть из них покончили жизнь самоубийством. Свыше 8 тысяч покинули страну.

Кроме самых жестких мер в Китае используют и профилактические. Например, ЦК Коммунистической партии Китая запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам руководящих работников. Такая мера призвана ограничить коррупцию в высших эшелонах власти. Этой категории лиц категорически запрещено содержать увеселительные заведения, которые противоречат интересам общества. Помимо этого, в КНР действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением тех или иных чиновников⁴⁸.

В 2006 году в Пекине прошла учредительная конференция Международной ассоциации антикоррупционных органов. Представители 137 стран и 12

⁴⁸Грунцевский Ю.В., Севальнев В.В. Перспективы международного сотрудничества Российской Федерации и Китайской Народной Республики в сфере противодействия коррупции // Международное публичное и частное право. 2016. № 6. С. 30.

международных организаций изучали опыт Китая в борьбе с коррупцией. Однако, несмотря на суровые наказания, полностью искоренить случаи преступного сговора чиновников с предпринимателями не удастся. Причины ее поразительной живучести ученые объясняют тем, что политические реформы отстают от экономических. Это позволяет скрывать чиновникам от общественного контроля управление госимуществом и природными ресурсами. Данное явление именуется «капитализацией власти».

Таким образом, анализ действующих антикоррупционных стратегий США, стран Европы и Азии показывает, что полностью искоренить коррупцию не удастся ни одному государству, но снизить ее порог вполне возможно.

2 АНАЛИЗ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

2.1 Механизмы противодействия коррупции на муниципальном уровне

Рассматривая коррупцию как негативное социальное явление и ставя перед собой задачу по разработке механизмов противодействия коррупции в системе местного самоуправления, мы вынуждены исходить из муниципальных полномочий, которые оказываются в центре внимания.

Коррупционные проявления в сфере местного самоуправления непосредственно связаны с правоприменительной деятельностью должностных лиц и органов местного самоуправления. Сама возможность принимать коррупционные решения predeterminedена предоставленными правами по решению широкого круга вопросов местного значения. И, что очень важно, исходить при этом следует из факта, что в данном случае вопросы местного значения могут быть не только собственными, но и делегированными.

В Постановлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» обращено внимание на широту дискреционных полномочий, допускающих чрезмерную возможность усмотрения исполнителя⁴⁹.

В исследованиях, затрагивающих дискреционные полномочия, определяющие компетенцию, обращается внимание на следующие обстоятельства: во-первых, они являются законными условиями и предпосылками коррупционных действий⁵⁰; во-вторых, представляют «широту свобод и административного усмотрения в действиях должностных лиц, позволяющих создавать администра-

⁴⁹Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

⁵⁰Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 3.

тивные барьеры»⁵¹; в-третьих, чем шире предоставленное субъекту усмотрение, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления правом⁵²; в-четвертых, их наличие позволяет действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств⁵³, т.е. некоторая свобода действий наблюдается при принятии решений.

В то же время в многочисленных исследованиях дискреционные полномочия рассматриваются в неразрывном единстве с обязанностью добросовестного исполнения своих полномочий. Именно из этой точки зрения следует исходить, принимая во внимание, что в местном самоуправлении дискреционные полномочия в отношении административного усмотрения носят иной характер, обусловленный следующими причинами:

- во-первых, близостью нахождения заявителей (потребителей муниципальных услуг) и исполнителей;
- во-вторых, особым характером отношений; жители муниципального образования являются главным субъектом в муниципально-правовых отношениях;
- в-третьих, административные усмотрения под влиянием местного сообщества могут трансформироваться и меняться по содержанию;
- в-четвертых, местные традиции способствуют принятию оптимальных решений;
- в-пятых, подотчетность и подконтрольность муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления способствуют созданию атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

В остальном административное усмотрение носит общий характер. Оно может проявляться как основанное на правовых нормах, так и в форме произ-

⁵¹Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7.

⁵²Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 8.

⁵³Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 83.

вольного администрирования⁵⁴.

С точки зрения нашего исследования необходима формализация административного усмотрения, которая должна осуществляться путем нормативного закрепления в муниципальных актах:

- пределов административного усмотрения;
- критериев административного усмотрения;
- порядка реализации дискреционных полномочий;
- контрольных механизмов.

Именно через эти установления могут быть усилены и формализованы муниципальные полномочия и таким путем ограничена угроза муниципальной коррупции.

Не менее значимый интерес для нашего исследования представляют муниципальные коррупционные риски, понимаемые как обстоятельства, факторы и явления, возникающие в процессе функционирования органов муниципальной власти, осуществления служебной деятельности, создающие ситуацию возможного совершения коррупционного правонарушения.

Несмотря на широкое употребление словосочетания «коррупционные риски» до настоящего времени единого определения этого понятия еще не выработано. Так, О.В. Казаченкова предлагает понимать под коррупционными рисками обстоятельства, факторы и явления, возникающие в процессе функционирования органов государственной власти, осуществления служебной деятельности государственных служащих, создающие ситуацию возможного совершения коррупционного правонарушения⁵⁵. По мнению В.И. Левакина и Ж.А. Шишовой, коррупционные риски - это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действий/бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выго-

⁵⁴Старилов Ю.Н. Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 328.

⁵⁵Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // Административное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 38.

ды при выполнении своих должностных полномочий⁵⁶. В докладе «Оценка коррупционных рисков в проектах законов, изменяющих действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных заказов», подготовленном Центром антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International, коррупционные риски рассматриваются как «риски проявления коррупционных явлений и/или возникновения коррупционных ситуаций»⁵⁷.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предполагает ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства.

Очевидно, что речь идет об общих принципах служебного поведения государственных и муниципальных служащих, по противодействию коррупционным практикам в России, которые способствуют повышению доверия общества к государственным и муниципальным институтам, обеспечению условий для добросовестного и эффективного исполнения обязанностей, исключению злоупотреблений.

Следует признать, что общие принципы, о которых идет речь, были обозначены еще Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»⁵⁸.

В ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе

⁵⁶ Левакин В.И., Шишова Ж.А. Коррупционные риски: понятие и основные подходы к их выявлению // Гражданин и право. 2009. № 11. С. 14.

⁵⁷ Доклад «Оценка коррупционных рисков в проектах законов, изменяющих действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных заказов» // Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл. Р. М., 2011. С. 29.

⁵⁸ Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

в Российской Федерации» установлена взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Не являясь разновидностью государственной службы, тем не менее, муниципальная служба унифицируется посредством федерального законодательства. Эта унификация проявляется в единообразии квалификационных требований, единстве ограничений и обязанностей при прохождении службы и т.д. Таким образом, регулирование антикоррупционных положений в значительной степени осуществляется федеральным законодательством, а не законодательством субъектов Федерации и нормативным регулированием муниципальных образований.

Следует отметить, что решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁵⁹.

Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности. Он призван повысить эффективность выполнения государственными (муниципальными) служащими своих должностных обязанностей.

Целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных (муниципальных) служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных (муниципальных) служащих, доверия граждан к государственным органам и органам местного самоуправления и обеспечение единых норм поведения государственных (муниципальных) служащих.

Типовой кодекс дублирует многие положения ранее принятых федераль-

⁵⁹Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21)) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36. С. 18.

ных нормативных правовых актов о противодействии коррупции. Он устанавливает основные принципы служебного поведения государственных (муниципальных) служащих, которые являются основой поведения граждан Российской Федерации в связи с нахождением их на государственной и муниципальной службе.

Названный документ содержит рекомендательные этические правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих. В том числе в служебном поведении государственный (муниципальный) служащий воздерживается от любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений. Кроме того, государственные (муниципальные) служащие призваны способствовать своим служебным поведением установлению в коллективе деловых взаимоотношений и конструктивного сотрудничества друг с другом.

Надо сказать, что Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации. В последние годы фактически во всех федеральных органах исполнительной власти приняты ведомственные кодексы этики и служебного поведения федеральных государственных служащих. В субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне также разрабатываются кодексы этики и служебного поведения соответствующих государственных и муниципальных служащих. Соблюдение муниципальными служащими положений Кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

2.2 Ответственность за нарушение антикоррупционных норм

Вопросам ответственности за нарушение любых норм закона всегда уделяется особое внимание. Антикоррупционное законодательство не является исключением и в ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривается ответственность за совершение коррупционных правонарушений физическими лицами (независимо от гражданства), установленная в виде отсылки к уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

Таким образом, можно прийти к выводу, что возможны четыре вида ответственности за несоблюдение антикоррупционных норм. Рассмотрим несколько примеров из практики, которые помогут определить характер нарушений муниципальными служащими указанного законодательства с акцентом на конкретный вид ответственности.

Так, например, оставлено без рассмотрения заявление прокурора об установлении факта наличия конфликта интересов или возможности его возникновения, связанное с разрешением спора о праве на прохождение муниципальной службы. Суть спора состоит в следующем. Прокурор обратился в суд с заявлением об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов или возможности его возникновения, стороной которого является муниципальный служащий - первый заместитель главы администрации муниципального района Ч.

В обоснование заявления прокурор указал, что администрацией муниципального района в 2011 - 2013 годы по результатам конкурсов в форме открытых аукционов и запросов котировок заключено более 30 муниципальных контрактов с ООО «Жилкомсервис» на выполнение работ по ремонту муниципального жилищного фонда. Одним из учредителей ООО «Жилкомсервис» являлся Н. - муж сестры Ч., которая в силу замещаемой должности обладала информацией об условиях проведения указанных конкурсов и о выделяемых бюджетных средствах. Эти обстоятельства могли привести к личной заинтересованности Ч., повлиять на объективное исполнение ею должностных обязанностей и оказать воздействие на результаты конкурсов, победителем которых стало ООО

«Жилкомсервис».

Суд первой инстанции (с ним согласился суд апелляционной инстанции) удовлетворил заявление прокурора, установил факт наличия возникшего конфликта интересов и возможности его возникновения, указав, что Ч. не приняла мер по недопущению возникновения конфликта интересов, письменного уведомления работодателю о возникшем конфликте интересов не представила.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не согласилась с судебными постановлениями судов первой и апелляционной инстанций. Одним из основных аргументов принятого решения было то, что исходя из ряда положений федерального закона следует, что суды могут принимать заявления об установлении фактов и рассматривать их в порядке особого производства, если установление факта не связывается с последующим разрешением спора о праве, подведомственного суду.

Обращаясь в суд с заявлением об установлении факта наличия возникшего конфликта интересов, стороной которого является муниципальный служащий Ч., прокурор сослался на то, что личная заинтересованность Ч. может повлиять на объективное исполнение ею должностных обязанностей первого заместителя главы администрации муниципального района. Ч. не приняла мер по недопущению возникновения конфликта интересов, письменного уведомления работодателю о возникшем конфликте интересов не представила. Данные действия являются правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

С учетом этого Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что заявление прокурора связано с последующим разрешением спора о праве на прохождение муниципальной службы Ч., которой допущено ненадлежащее, по мнению прокурора, исполнение должностных обязанностей, влекущее возможность ее увольнения с замещаемой должности, а также с оспариванием прокурором результатов конкурсов в форме открытых аукционов и запросов котировок, заключенных между администрацией муниципального района и ООО «Жилкомсервис».

Ввиду изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила вынесенные по делу судебные постановления и оставила заявление прокурора без рассмотрения⁶⁰.

Дифференциация юридической ответственности представляет разработку законодателем и закрепление на уровне закона такого разнообразия мер правового характера, которое в наибольшей степени способствует определению пределов ответственности, разнообразию видов правонарушений, различным правовым последствиям их совершения и характеристике лиц, совершивших указанные правонарушения.

Самым «страшным» видом ответственности, несомненно, выступает тот, который предусматривает последствия после привлечения к ответственности и отбытия наказания, например, наличие судимости. Поэтому уголовной ответственности законодатель уделяет повышенное внимание, детализируя и выделяя виды коррупционных преступлений.

Преступление коррупционной направленности - общественно опасное, виновное, запрещенное УК РФ под угрозой наказания деяние, состоящее в использовании должностным лицом своего особого правового статуса вопреки интересам службы для получения прямо или косвенно для себя лично или для других лиц материальной выгоды.

В Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств - участников СНГ в сфере противодействия коррупции (приняты в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 Постановлением № 38-17 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ) отмечено, что к коррупционным преступлениям должны быть отнесены противоправные деяния, соответствующие следующим критериям:

а) наличие надлежащих субъектов общественно опасного деяния, к которым относятся лица, уполномоченные на выполнение государственных функ-

⁶⁰Определение Верховного Суда РФ от 29.09.2015 №Н 71-КГ15-10 Требование: Об установлении факта наличия конфликта интересов либо возможности его возникновения// Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант плюс», 2019.

ций и предоставление государственных услуг, или приравненные к ним лица, иностранные должностные лица и должностные лица публичных международных организаций;

б) связь общественно опасного деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей; наличие у субъекта общественно опасного деяния корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

в) совершение преступления только с прямым умыслом.

К коррупционным преступлениям должны быть отнесены общественно опасные деяния, хотя и не отвечающие указанным критериям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными государством международными правовыми актами, а также связанные с подготовкой условий для получения лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, или приравненными к ним лицами, иностранными должностными лицами и должностными лицами публичных международных организаций выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного предоставления такой выгоды.

В Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) коррупционные правонарушения обозначены в гл. II «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне».

Так, например, подсудимый Зубков Е.А., являясь согласно решению депутатов сельского поселения Чебоксарского района Чувашской Республики выборным должностным лицом - главой сельского поселения Чебоксарского района Чувашской Республики, будучи переизбранным на указанную должность решением Чебоксарской районной территориальной избирательной комиссии Чувашской Республики, постоянно осуществляя согласно Уставу сельского поселения Чебоксарского района Чувашской Республики, принятому решением Собрания депутатов сельского поселения Чебоксарского района Чувашской Республики первого созыва, функции представителя власти, выполняя

организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в органе местного самоуправления, то есть являясь должностным лицом, осознавая, что по своим должностным обязанностям он обязан осуществлять свою деятельность в интересах возглавляемого сельского поселения и его жителей, и в силу занимаемой им должности понимая это, совершил должностное преступление против службы в органах местного самоуправления.

В результате противоправных действий Зубкова Е.А. были существенно нарушены права и законные интересы граждан и организаций, а также охраняемые законом интересы общества и государства, выразившиеся в:

- нарушении конституционных прав граждан Российской Федерации - Ф.И.О. и Ф.И.О.1 на неприкосновенность частной собственности, гарантированные статьей 35 Конституции Российской Федерации;

- подрыве и дискредитации авторитета органов местного самоуправления Чувашской Республики и муниципальной службы в глазах общественности;

- нарушении основных целей, задач, принципов деятельности органов муниципальной службы, органов местного самоуправления сельского поселения Чебоксарского района Чувашской Республики, призванных обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции Чувашской Республики, законов Чувашской Республики, самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, профессионализм и компетентность муниципальных служащих, закрепленные в ст. 4 Федерального закон», Законе Чувашской Республики от 05.10.2007 № 62 «О муниципальной службе в Чувашской Республике»;

- незаконном изъятии из частной собственности Ф.И.О. земельного участка площадью 1 054 кв. м, расположенного в границах земельного участка с кадастровым №, площадью 3 000 кв. м, и причинении ей имущественного ущерба на сумму 480 000 рублей;

- незаконным изъятии из частной собственности Ф.И.О.1 земельного участка площадью 1 150 кв. м, расположенного в границах его придомового земельного участка, площадью 2 100 кв. м, и причинении ему имущественного

ущерба на сумму 510 000 рублей.

Действия Зубкова Е.А. суд квалифицировал по ч. 2 ст. 285 УК РФ как злоупотребление должностными полномочиями, то есть использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, совершенное из корыстной и иной личной заинтересованности и повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, охраняемых законом интересов общества и государства, совершенное главой органа местного самоуправления. Преступление, совершенное подсудимым Зубковым Е.А., относится к категории тяжких.

Суд признал Зубкова Е.А. виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 285 УК РФ, и назначил ему наказание в виде лишения свободы на срок 2 (два) года 6 (шесть) месяцев без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. На основании ст. 73 УК РФ суд признал назначенное Зубкову Е.А. наказание считать условным, с испытательным сроком 2 (два) года⁶¹.

Что касается административной ответственности, то здесь надо сказать, что в силу ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ административное правонарушение - это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Административные правонарушения коррупционной направленности, как совершенно справедливо отмечает С.К. Илий, обладают меньшей степенью общественной опасности, чем преступления⁶². Однако это несколько не снижает значимость деятельности по их предупреждению, выявлению и пресечению, привлечению виновных лиц к ответственности, так как именно такие правонарушения являются предпосылкой возникновения уголовно наказуемых коррупционных деяний. В числе прочего административные правонарушения могут

⁶¹Приговор Чебоксарского районного суда (Чувашская Республика) от 10.10.2016 по делу № 1-101/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-cheboksarskij-rajonnyj-sud-chuvashskaya-respublika-s/act-535352842/> (дата обращения 01.02.2019)

⁶²Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности. М.: Норма, 2016. С. 56.

совершаться путем использования служебного положения должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, служащим коммерческой организации вопреки установленному порядку управления. При наличии корыстной заинтересованности и умысла на получение выгод материального характера такие правонарушения могут уже квалифицироваться как преступления. Именно поэтому точнее их называть правонарушениями коррупционной направленности, то есть направленными на создание причин и условий для собственно коррупции в виде взяточничества, злоупотребления должностными полномочиями из корыстной заинтересованности и др. Беснаказанность за совершение коррупционных административных правонарушений порождает коррупционную преступность.

Таким образом, законодатель предпочел не вводить в КоАП РФ нормы, предусматривающие дисквалификацию к государственным и муниципальным служащим в случае нарушения ими запретов и ограничений, установленных законодательством о противодействии коррупции, а предпочел развить нормы административного законодательства о дисциплинарной ответственности служащих в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Нужно сказать, что при сохранении актуальности вопроса о применении мер административной ответственности за нарушение законодательства в сфере противодействия коррупции публикации на эту тему весьма немногочисленны. Это, скорее всего, связано с отсутствием единого подхода к определению коррупционного правонарушения в административном праве⁶³.

В рамках узкого подхода в качестве административных коррупционных правонарушений рассматриваются исключительно деяния, предусмотренные ст. ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ, т.е. объективная сторона которых заключается в нарушении ограничений и запретов, предусмотренных собственно законодательством о противодействии коррупции.

⁶³Исламова Э.Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях. СПб., 2015. С. 4.

Суть широкого подхода заключается в отнесении административных правонарушений к коррупционным на основании определенных критериев. Так, например, С.К. Илий предлагает определить круг «административных правонарушений коррупционной направленности», под которыми понимается «действие (бездействие) физического или юридического лица, совершенное умышленно либо по неосторожности как с использованием своего служебного положения, так и с отступлением от своих прямых прав и обязанностей»⁶⁴. Исходя из присутствия указанных критериев, к административным правонарушениям коррупционной направленности он полагает возможным отнести как минимум 11 статей, предусмотренных КоАП РФ, причем этот перечень является открытым. По мнению других авторов, КоАП РФ содержит более 20 составов административных правонарушений коррупционного характера.

Таким образом, несмотря на значительное число юридических публикаций на тему противодействия коррупции, в целях выработки практических рекомендаций законодателю вопросы административной ответственности за коррупционные правонарушения нуждаются в дополнительном осмыслении и исследовании. На наш взгляд, в настоящее время не может быть отвергнут ни один из изложенных выше подходов, а напротив, продолжение работ в любом из этих направлений может принести полезные результаты в борьбе с многогранными и сложными проявлениями коррупции.

Важно заметить, что в ноябре 2011 года антикоррупционное законодательство было существенно дополнено некоторыми прогрессивными нормами.

Так, одним из нововведений Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» стал институт утраты доверия, наконец-то давший старт работе по систематизации и гармонизации вопросов увольнения

⁶⁴Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности. М.: Норма, 2016. С. 60.

не только государственных и муниципальных служащих, но и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Статьи 7.1 и 8.1 ФЗ «О противодействии коррупции», непосредственно регулирующие указанные институты, конечно же, содержат положения об увольнении в связи с утратой доверия в том числе и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Однако отсутствие таких оснований непосредственно в ст. 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции» приводит к бессистемности и коллизионности института утраты доверия.

В развитие темы увольнения в связи с утратой доверия руководителей муниципалитетов необходимо рассмотреть вопросы увольнения глав муниципальных образований (избираемых глав районов и городских округов) и местных администраций.

Отличительной особенностью увольнения избираемых глав муниципальных образований является то, что законодатель по какой-то причине разбил институт увольнения за коррупционные нарушения глав муниципальных образований на два сегмента. Так, основание увольнения в связи с утратой доверия Президента РФ (ч. 6.1 ст. 36 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») сужено только до нарушения запрета открывать и иметь счета, хранить денежные средства и ценности в иностранных банках⁶⁵. А традиционные коррупционные нарушения ограничений и запретов, требований по урегулированию конфликта интересов заключены в институт удаления главы муниципального образования в отставку - ст. 74.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом стоит отметить, что только рассматриваемыми ноябрьскими поправками 2011 г. часть 2 ст. 74.1 названного Закона дополнена п. 4, перечисляющим такие основания для удаления главы муниципального образования в отставку, как несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным

⁶⁵Сокращкин Э.Г. Проблемы реализации института утраты доверия // Законность. 2015. № 10. С. 43.

законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, как раз и составляющие основания для утраты доверия в привычном для нас смысле.

Таким образом, получается, что Президент РФ может напрямую своим актом удалить в отставку главу муниципального образования только за нарушение запрета иметь счета в иностранных банках. За нарушение же иных ограничений и запретов, обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством, вопрос удаления в отставку в связи с утратой доверия должен решаться представительным органом муниципального образования в порядке ст. 74.1 ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Сравнивая порядок удаления в отставку и увольнения в связи с утратой доверия глав муниципальных образований и сити-менеджеров, можно также обратить внимание на отсутствие участия суда в этой процедуре в отношении главы муниципального образования.

Проведенный анализ продемонстрировал, что законодатель зачастую вносит изменения в антикоррупционное законодательство, не рассматривая нормы в их совокупности, институционально, что приводит к многочисленным пробелам и коллизиям, препятствующим реализации тех функций, для осуществления которых были внесены все эти изменения.

2.3 Развитие антикоррупционной деятельности на уровне муниципального образования

Борьба с коррупцией немыслима без развития институтов общественного контроля, повышения уровня правосознания. Повысить эффективность антикоррупционной политики можно благодаря привлечению институтов гражданского общества в процессе законотворческой и правотворческой деятельности.

В редакции Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается возможность правотворческой инициативы для группы граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативно-правовым актом

представительного органа муниципального образования. Думается, это положение в какой-то мере позволит эффективно реализовывать закрепляемое в ст. 32 Конституции РФ право на участие в управлении делами государства. Вполне целесообразным является внедрение подобного механизма на федеральном уровне, в связи с чем следует разработать и принять Федеральный закон «О порядке обращения граждан и их коллективных образований с правотворческой инициативой».

Поскольку в большинстве случаев коррупционные явления связаны с правоприменительным процессом чиновников местной власти, важно обеспечить эффективную работу общественных органов контроля за деятельностью местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляет право местному самоуправлению создавать свои контрольные органы. Это новелла в законодательстве. Использование данного положения позволяет в большом миллионном городе создавать счетные палаты, которые будут формироваться представительным органом. На уровне поселковых советов (администраций) может образовываться общественная контрольная комиссия, которая будет следить за расходованием средств. Таким образом, законом создаются механизмы, которые не оставят бесконтрольным со стороны общества расходование денежных средств. В своих небольших доходах местная власть будет подотчетна своей счетной комиссии и своему представительному органу.

Следующим рычагом в борьбе против коррупции может выступить формируемое институтами гражданского общества общественное мнение. Применительно к российским реалиям следует отметить, что массовое сознание граждан находится в стадии выработки фундаментальных ценностей, нормативных установок. Наблюдается зависимость основных средств массовой информации от политических кланов и олигархических групп, большая степень коммерциализации деятельности опросных центров. Приведенные факты выступают основой для деформации общественного мнения и политики правового развития.

В этой связи следует согласиться с мнением современных исследователей о необходимости принятия Федерального закона «О порядке обнародования результатов опросов общественного мнения через средства массовой информации». Указанный Закон выступит важной гарантией того, что результаты опросов не будут использованы в качестве дезинформации общества и инструмента манипулирования массовым сознанием. Данное обстоятельство позволит эффективно использовать общественное мнение в законодательной деятельности. Игнорирование этого факта привело к тому, что опубликованная международной организацией «Трансперенси интернешнл» статья под названием «Индексы коррупции в российских регионах» ни одним из органов власти не была рассмотрена как сигнал для необходимых действий в противостоянии коррупции.

Особое место в противодействии коррупции отводится доступу к правовой информации. По этому поводу директор департамента Совета Европы по правовым вопросам отметил: «В области человеческой деятельности некоторые поступки совершенно ясно и очевидно являются недопустимыми, тем не менее достаточно трудно бывает, особенно в условиях развития специализированных разделов права, всегда точно определить, какое поведение является обязательным или позвольительным, а в каких случаях действия или бездействие могут повлечь за собой уголовную, гражданскую или административную ответственность»⁶⁶.

⁶⁶ Политическая коррупция в России (материалы Круглого стола ИГП РАН) // Государство и право. 2003. № 3. С. 110.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе выполнения исследования в рамках обозначенной темы бакалаврской работы, автор пришел к некоторым выводам.

Коррупция- это негативное, противоправное, социально-правовое явление, выражающееся в умышленном действии или бездействии должностного лица в личных целях или в целях заинтересованных лиц, с использованием возможностей, обеспечиваемых служебным положением, направленное на незаконное получение имущественных и неимущественных благ должностным лицом лично или через посредников либо третьими лицами.

Коррупция на муниципальном уровне мало чем отличается от коррупции на государственной службе.

Следует отметить, что Федеральный закон «О противодействии коррупции», как основополагающий нормативный документ, регламентирующий деятельность по противодействию коррупции, в том числе и по ее предупреждению, непременно должен содержать и отражать всю глубину такого явления, как коррупция, что необходимо для понимания первооснов коррупции, в результате чего она зарождается, как развивается и к чему приводит. В этой связи, как полагает автор, целесообразно закрепить на законодательном уровне, что из себя представляет явление коррупции - ее понятие, а возможные действия, которые следует относить к коррупции, должны быть перечислены отдельным пунктом статьи, и их перечень не должен быть исчерпывающим. Также для квалификации деяний как «коррупционные» целесообразно закрепить их конкретные признаки.

Борьба с коррупцией немыслима без развития институтов общественного контроля, повышения уровня правосознания. Повысить эффективность антикоррупционной политики можно благодаря привлечению институтов гражданского общества в процессе законотворческой и правотворческой деятельности.

Конституцией РФ (ст. 24) обеспечивается право на доступ к информации путем предоставления возможности ознакомления с документами и материала-

ми, непосредственно затрагивающими права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Развитие данного конституционного положения может быть успешно достигнуто при решении следующих задач:

- привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности;
- расширение доступа СМИ к информации, затрагивающей общественные интересы;
- обеспечение обязательного и оперативного реагирования соответствующих органов власти и должностных лиц на сообщения СМИ о фактах коррупции;
- привлечение к дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц, препятствующих представителям СМИ осуществлять сбор и распространять информацию о фактах коррупции;
- укрепление института защиты конфиденциальности журналистских источников информации;
- привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности;
- широкое использование сети Интернет для информирования общественности о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечение доступа к общественно значимой информации, вовлечение граждан в процесс обсуждения проектов решений, разрабатываемых органами власти, осуществление контроля за их реализацией.

В настоящее время существует множество способов противодействия коррупции на муниципальном уровне. Думается, что взвешенный подход законодателя при реализации высказанных предложений поможет оптимизировать работу органов местного самоуправления и иных органов в вопросах противодействия коррупции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.08.2018 № 326-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

3 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» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 48. - Ст. 6730.

4 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.08.2018 № 307-ФЗ) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

5 Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2018. - № 27. - Ст. 4038.

6 Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. - 2017. - № 20. - Ст. 2902.

7 Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 33. - Ст. 3196.

8 Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 10. - Ст. 1084.

II Специальная литература

9 World bank. Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. Washington; D.C.: Worldbank, 2000. Русский перевод. - М., 2014. – 96 с.

10 Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. - М.: ИЗиСП, 2015. – 410 с.

11 Бонк, Е.Л. Общественное мнение и эффективность юридической нормы / Е.Л. Бонк // Правоведение. - 1979. - № 5. - С. 41.

12 Быков, А.В. Некоторые вопросы противодействия коррупции в России и США: теоретико-правовой аспект / А.В. Быков // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2015. - № 5. - С. 15.

13 Веремеенко, И.И. Административно-правовые санкции / И.И. Веремеенко - М., 1975. – 247 с.

14 Волкова, Н.С. Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности / Н.С. Волкова // Журнал российского права. - 2016. - № 9. - С. 44.

15 Дамаскин, О.В. Коррупция: состояние, причины, противодействие: монография / О.В. Дамаскин - М.: Триумфальная арка, 2009. – 166 с.

16 Доклад «Оценка коррупционных рисков в проектах законов, изменяющих действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных заказов» // Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл. Р. - М., 2011. – 69 с.

17 Есаян, А.К. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах - членах евразийских организаций / А.К. Есаян // Юридический мир. - 2009. - № 6. – С. 14.

- 18 Закомолдин, Р.В. Коррупция в сфере военной службы: состояние и структура / Р.В. Закомолдин // Военно-юридический журнал. - 2013. - № 8. - С. 2.
- 19 Иванов, Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография / Э.А. Иванов - М.: Юриспруденция, 2015. – 158 с.
- 20 Илий, С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности / С.К. Илий - М.: Норма, 2016. – 144 с.
- 21 Исламова, Э.Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях / Э.Р. Исламова - СПб., 2015. – 122 с.
- 22 Казаченкова, О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков / О.В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 4. - С. 38.
- 23 Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.) // Советская юстиция. - 1991. - № 17. - С. 22.
- 24 Козлов, В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Козлов- Ленинград, 1972. – 26 с.
- 25 Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2016. – 350 с.
- 26 Корякин, В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: монография / В.М. Корякин- М.: За права военнослужащих, 2009. – 140 с.
- 27 Краснов, М.А. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупционность / М.А. Краснов // Журнал российского права. - 2005. - № 2. - С. 83.
- 28 Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2009. – 770 с.

29 Криминология: учебник для вузов / под ред. проф. В.Д. Малкова. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ, 2008. – 560 с.

30 Криминология: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.В. Симоненко и др.; под ред. С.М. Иншакова, А.В. Симоненко. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТА-ДАНА; Закон и право, 2010. – 180 с.

31 Кудашкин, А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие / А.В. Кудашкин - М.: Норма; Инфра-М, 2012. – 120 с.

32 Куракин, А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д.ю.н. / А.В. Куракин - Люберцы, 2008. – 56 с.

33 Левакин, В.И. Коррупционные риски: понятие и основные подходы к их выявлению / В.И. Левакин // Гражданин и право. - 2009. - № 11. - С. 14.

34 Максимов, В.К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате: дис. ... к.ю.н. / В.К. Максимов - М., 2005. – 210 с.

35 Малиновский, А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Малиновский - М., 2008. – 55 с.

36 Малько, А.В. Эффективность правового регулирования / А.В. Малько // Правоведение. - 1990. - № 6. - С. 61.

37 Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник. 3-е изд. / Н.И. Матузов - М.: Дело АНХ, 2009. – 740 с.

38 Миньковский, Г.М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера / Г.М. Миньковский // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. - М., 1993. – 158 с.

39 Морозов, А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответст-

венности за коррупцию / А.Н. Морозов // Журнал российского права. - 2014. - № 3. - С. 87.

40 Ноздрачев, А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / А.Ф. Ноздрачев // Адвокат. - 2007. - № 10. - С. 3.

41 Пашков, А.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А.С. Пашков // Советское государство и право. - 1970. - № 3. - С. 40.

42 Пискотин, М.И. О развитии науки советского административного права / М.И. Пискотин // Советское государство и право. - 1975. - № 4. - С. 47.

43 Покровский, О.В. К вопросу об эффективности правового регулирования противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы / О.В. Покровский // Административное право и процесс. - 2018. - № 5. - С. 37.

44 Политическая коррупция в России (материалы Круглого стола ИГП РАН) // Государство и право. - 2003. - № 3. - С. 110.

45 Поляков, М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений: автореф. дис. ... к.ю.н. / М.М. Поляков - М., 2009. – 24 с.

46 Попов, В.И. Актуальные проблемы эффективности противодействия коррупции / В.И. Попов // Право и образование. - 2009. - № 6. - С. 84.

47 Редкоус, В.М. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах - участниках СНГ в контексте обеспечения национальной безопасности / В.М. Редкоус // Право и государство: теория и практика. - 2018. - № 5(41). - С. 87.

48 Сокрашкин, Э.Г. Проблемы реализации института утраты доверия / Э.Г. Сокрашкин // Законность. - 2015. - № 10. - С. 43.

49 Старилов, Ю.Н. Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы / Ю.Н. Старилов - Воронеж, 1998. – 630 с.

50 Старилов, Ю.Н. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специ-

ального учебного курса / Ю.Н. Стариков // Государство и право. - 1995. - № 1. - С. 37.

51 Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. - 2011. - № 36. - С. 18.

52 Тихомиров, Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. - 2009. - № 4. - С. 3.

53 Трунцевский, Ю.В. Перспективы международного сотрудничества Российской Федерации и Китайской Народной Республики в сфере противодействия коррупции / Ю.В. Трунцевский // Международное публичное и частное право. - 2016. - № 6. - С. 30.

54 Хазанов, С.Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации / С.Д. Хазанов // Следователь. - 2013. - № 1. - С. 58.

55 Чистов, А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Чистов - М., 2010. – 25 с.

56 Шергин, А.П. Проблемы административно-деликтного права / А.П. Шергин // Государство и право. - 1994. - № 8 - 9. - С. 52.

57 Шокот, И.Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках / И.Ю. Шокот // Военно-юридический журнал. - 2015. - № 7. - С. 8.

58 Штаненко, В.И. Увольнение военнослужащих как мера ответственности за совершение коррупционных правонарушений / В.И. Штаненко // Военно-юридический журнал. - 2012. - № 3. - С. 18.

III Правоприменительная практика

59 Определение Верховного Суда РФ от 29.09.2015 №N 71-КГ15-10
Требование: Об установлении факта наличия конфликта интересов либо воз-

возможности его возникновения// Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант плюс», 2019.

60 Приговор Чебоксарского районного суда (Чувашская Республика) от 10.10.2016 по делу № 1-101/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-cheboksarskij-rajonnyj-sud-chuvashskaya-respublika-s/act-535352842/> (дата обращения 01.02.2019)