

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

_____ С. В. Чердаков

« _____ » _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации

Исполнитель

студент группы 521-об 2

А. В. Трифоненко

Руководитель

доцент, к.ю.н.

А. Р. Галоян

Нормоконтроль

О. В. Громова

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
« » _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студентки Трифоненко Алины Васильевны

1. Тема бакалаврской работы: Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации

(утверждена приказом от 20.11.2018 г. № 2725-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 10 июня 2019 года.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция РФ, Федеральный закон ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», «О противодействии коррупции», специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): теоретико-правовая характеристика сущности коррупции, административно – правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы, совершенствование административно – правовых механизмов противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы

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

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 01.12.2018 года.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Галоян Арпеник Ремиковна, доцент кандидат юридических наук.

Задание принял к исполнению (дата): 01.12.2018 года. _____

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 64 с., 57 источников.

КОРРУПЦИЯ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Целью бакалаврской работы является комплексный анализ коррупционных проявлений в системе государственной гражданской службы, выявление проблем правового регулирования противодействия коррупции и предложение оптимальных путей их разрешения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие между государственными служащими, гражданами, организациями и иными субъектами в сфере реализации полномочий, направленных на противодействие коррупции на государственной гражданской службе.

Предмет исследования бакалаврской работы составляют нормативные акты, регламентирующие вопросы противодействия коррупции на государственной службе, материалы судебной практики, правоприменительные акты, специальная юридическая литература.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретико-правовая характеристика сущности коррупции	8
1.1 Место и роль противодействия коррупции в системе обеспечения социально – политической безопасности России	8
1.2 Коррупция в деятельности федеральных органов исполнительной власти	15
2 Административно – правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы	23
2.1 Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах государственной власти	23
2.2 Современное состояние российского законодательства, направленного на пресечение коррупции в государственных органах	32
3 Совершенствование административно – правовых механизмов противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы	46
3.1 Правовые проблемы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы	46
3.2 Совершенствование правовых механизмов противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы	50
Заключение	56
Библиографический список	59

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

ООН – Организация Объединенных Наций;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

О коррупции сейчас говорят и пишут много. В обыденном понимании коррупция всегда ассоциируется со взяточничеством, однако коррупция – это многогранное и исторически изменчивое явление, которое присуще всем странам. Для определения уровня коррупции в мире, даже ввели специальный показатель – Индекс восприятия коррупции, который вычисляется на основании независимых опросов, проводимых международными экспертами из финансовых и правозащитных институтов, и отражается в отчете международной неправительственной организации Transparency International. Так по данным за 2018 год, Россия заняла 138 место из 180 и набрала 28 баллов из 100. В целом же более двух третей стран набрали менее 50 баллов в 2018 году, а средний показатель Индекса восприятия коррупции составил 43¹.

Самыми коррумпированными сферами деятельности в Российской Федерации является правоохранительная и контрольно-надзорная. Особое место занимает и коррупция должностных лиц в сфере реализации ими полномочий на государственной и муниципальной службе.

Ученые-правоведы и практики предлагают различные способы оптимизации антикоррупционного законодательства, новые методики расследования коррупционных правонарушений и новые виды профилактических мер, ориентированных на разных субъектов. Однако, следует признать, что 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 в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Целью бакалаврской работы является комплексный анализ коррупционных проявлений в системе государственной гражданской службы, выявление

¹ Федеральная служба государственной статистика: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://rosstatistika.ru/statistika-korrupsiy-v-mire/>. (дата обращения: 30.03.2019).

проблем правового регулирования противодействия коррупции и предложение оптимальных путей их разрешения.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

- рассмотреть вопрос теоретико-методологического обоснования коррупции на уровне государственной гражданской службы;
- изучить международный опыт в области противодействия коррупции;
- проанализировать административно-правовые меры по противодействию коррупции;
- раскрыть механизмы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы;
- осветить вопросы развития административно-правового регулирования антикоррупционной деятельности в системе государственной гражданской службы.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие между государственными служащими, гражданами, организациями и иными субъектами в сфере реализации полномочий, направленных на противодействие коррупции на государственной гражданской службе.

Предмет исследования бакалаврской работы составляют нормативные акты, регламентирующие вопросы противодействия коррупции на государственной службе, материалы судебной практики, правоприменительные акты, специальная юридическая литература.

В процессе написания бакалаврской работы использовались общие методы исследования – анализ и синтез, абстрагирование и обобщение, комплексный подход, а также частные методы – формально-логический, сравнительный.

1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

1.1 Понятие и социально-правовая сущность коррупции

В научных трудах, посвященных проблемам коррупции и противодействия ей, одним из самых обсуждаемых и дискуссионных вопросов является теоретическое понятие коррупции. Множество мнений относительно определения коррупции связана с широкой дифференциацией ее проявлений в современной действительности. Как справедливо отмечает по этому поводу А. В. Кудашкин, «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.

Отсутствие единого нормативного определения коррупции и связанных с данным термином других понятий (коррупционное правонарушение и др.), по мнению В.М. Корякина, является одним из основных препятствий к созданию эффективного механизма борьбы с коррупцией³.

Следует отметить, что современное международное законодательство содержит ряд антикоррупционных нормативных актов, некоторые из которых содержат определение коррупции. Например, в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией коррупция определяется как «злоупотребление государственной властью для получения личных выгод»⁴. Такое

² Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма; Инфра-М, 2015. С. 15.

³ Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: монография. М.: За права военнослужащих, 2011. С. 13.

⁴ Максимов В. К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате // Право и образование. 2014. № 6. С. 16.

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 «взятничество 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»⁵.

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 Содружества Независимых Государств 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 определения понятия коррупции. Первый из названных Законов дает следующее 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 противо-

⁵ Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. С. 36.

правного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ»⁶. 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 определения понятие «коррупции», изложенные в модельных законах, весьма полно характеризуют данное явление, в российских нормативных правовых актах они не нашли своего отражения. Однако, данные законы послужили основой для создания национальных антикоррупционных нормативных документов⁷.

В отечественном законодательстве понятие коррупции изложено в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «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 выгоды указанному лицу другими физическими лицами; совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица⁸. По нашему мнению, 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 кон-

⁶ Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 87.

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

⁸ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2008. №. Ст. 6228.

кретных 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.

Однако, Р. В. Закомолдин отмечает, что было бы неверно понимать коррупцию лишь как совершение преступлений коррупционной направленности⁹. 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 административных правонарушениях¹⁰); в совершении дисциплинарных правонарушений, то есть 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

⁹ Закомолдин Р. В. Коррупция в сфере военной службы: состояние и структура // Военно-юридический журнал. 2013. № 8. С. 2.

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

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 собственной классификации форм коррупционных проявлений, А. В. Кудашкин, определяя коррупцию, 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 него¹¹. Таким образом, по мнению автора, все перечисленные формы коррупционных проявлений являются коррупционными правонарушениями.

С точки зрения А. В. Куракина 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 государственного служащего физическими или юридическими лицами¹².

А 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

¹¹ Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник. М.: Дело АНХ, 2009. С. 443.

¹² Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Люберцы, 2011. С. 9.

выгоды в личных, узкогрупповых или корпоративных целях¹³.

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 преимуществ. 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 положением¹⁴.

Ряд ученых определяют коррупцию, как 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 могут быть выполнены с использованием официального статуса данных субъектов, связанных с этим статусом авторитета, возможностей, связей. Следовательно, коррумпированными могут быть не только государственные служащие, но и сотрудники частного сектора, имеющие определенные возможности, обеспечиваемые их должностью, а также «взяткодатели», получающие «услугу» за счет коррупционных действий сторон.

Целесообразно, прежде чем дать определение явлению коррупции, разобратся в том, что такое коррупционное действие. Поскольку в научной литературе определение указанного понятия не встречается, то логично предполо-

¹³ Максимов В. К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате // Право и образование. 2014. № 6. С. 9.

¹⁴ Криминология: учебник / под ред. С. М. Иншакова, А. В. Симоненко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 24.

жить, что, с одной стороны, коррупционное действие – это умышленное действие либо 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»)¹⁵.

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».

Учитывая изложенное, целесообразно выделить характерные составные элементы явления коррупции – ее признаки, к которым следует отнести:

- негативное противоправное социально-правовое явление;
- действие или бездействие должностного лица в рамках осуществляемых им полномочий либо сферы деятельности, в которой он исполняет свои обязанности;
- 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);
- широкий круг лиц, имеющих возможность получения имущественных и неимущественных благ, в результате коррупционного действия должностного лица – должностное лицо лично, должностное лицо через посредников, третьи

¹⁵ Криминология: учебник / под ред. С. М. Иншакова, А. В. Симоненко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 24.

лица, при этом следует отметить, что посредниками и третьими лицами могут фактически выступать одни и те же лица.

М. М. Поляков, выделяя характерные черты коррупции, отмечает, что данное явление в большинстве случаев носит латентный характер¹⁶. О. В. Дамаскин также указывает, что характерной особенностью коррупционной преступности является ее высокая латентность¹⁷. Также учеными отмечается, что латентная преступность в России превышает зарегистрированную до пяти раз¹⁸.

Таким образом, на основании приведенных выше признаков 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, направленное 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. В этой связи, 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.

1.2 Правовое закрепление государственных мер по противодействию коррупции

Уровень правовой культуры непосредственным образом связан с режи-

¹⁶ Поляков М. М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений // Право и образование // Право и образование. 2014. № 6. С. 12.

¹⁷ Дамаскин О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие: монография. М.: Триумфальная арка, 2014. С. 16.

¹⁸ Криминология: учебник / под ред. С. М. Иншакова, А. В. Симоненко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 36.

мом законности, имеющим место в обществе. А от уровня законности в обществе зависит уровень законности в системе государственной службы. Государственная служба является частью соответствующего социума, а также системы публичного управления и поэтому проблемы, «пороки», которые имеют место в обществе, практически автоматически переносятся и на систему государственной службы. В мире нет государства, в котором было бы дисциплинированное и законопослушное общество и коррумпированная государственная служба, и наоборот. В этой связи можно сделать вывод, что проблема противодействия коррупции лежит далеко за пределами государственной 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.

В Указе Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы»¹⁹ 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 противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных 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.

¹⁹ Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

В целях повышения эффективности противодействия коррупции необходимо осуществлять самые различные правовые, организационные, просветительские мероприятия, иными словами, осуществлять государственное 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»²⁰.

Обратим внимание, что на принятии системы управленческих решений со стороны органов государственной 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»²¹.

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»²².

Ю. А. Тихомиров, исследуя эффективность действия закона, определяет ее в зависимости от того результата, который достигнут в результате действия правовой нормы²³. Как отмечает В. И. Попов, «...для того, чтобы законодательство о противодействии коррупции было эффективным, необходимы адекват-

²⁰ Пискотин М. И., Лазарев Б. М. О развитии науки советского административного права // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 47.

²¹ 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» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

²² Пашков А. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40.

²³ Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 3.

ные механизмы реализации соответствующих норм»²⁴.

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»²⁵. 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»²⁶.

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»²⁷.

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 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

²⁴ Попов В. И. Актуальные проблемы эффективности противодействия коррупции // Право и образование. 2015. № 6. С. 84.

²⁵ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 185.

²⁶ Волкова Н. С. Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 44.

²⁷ Миньковский 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.

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 сфер²⁸.

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 воздействия на те или иные формы коррупционных проявлений»²⁹.

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.

²⁸ Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8. С. 52.

²⁹ Хазанов С. Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации // Следователь. 2013. № 1. С. 58.

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 поведения³⁰.

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»³¹.

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 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,

³⁰ Козлов В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы. Ленинград, 1972. С. 11.

³¹ Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 3.

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 государственной гражданской службы.

Отметим, что законодательство о противодействии коррупции в целом направлено на предупреждение коррупции в системе государственной гражданской 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 государственной гражданской службы. Причин, которые способствуют развитию коррупции, достаточно много. Все это в своей совокупности даст возможность повысить эффективность действия правовых норм в механизме противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Следует отметить, что на важность уяснения причин коррупции в системе государственной и муниципальной службы в свое время обратил внимание Ю.Н. Стариков, 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 гражданской службы»³².

Такой подход говорит нам о важности определения причин и условий, детерминирующих коррупцию в системе государственной гражданской службы, кроме того, от этого, как мы уже отмечали, зависит эффективность правовых средств, задействованных в механизме ее противодействия. Таким образом, для науки административного права важным является изучение причин и условий, способствующих совершению различного рода правонарушений в системе государственной гражданской службы.

³² Стариков Ю. Н. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37.

2 АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

2.1 Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах государственной власти

Коррупция, в международных актах – это любое использование властных полномочий ради личной выгоды. Например, 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 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.

Организация Объединенных Наций 31 октября 2003 г. приняла Конвенцию против коррупции³³, которая ратифицирована Российской Федерацией в

³³ Конвенция ООН против коррупции (ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ) // Собрании законодательства РФ. 2006. №12. Ст. 1231.

2006 году.

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 «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»³⁴.

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»³⁵.

В государствах – участниках СНГ, 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-ПГ «О борьбе с коррупцией»; Закон Грузии от 17 октября 1997 г. № 982-Ис «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-ХІІІ «О борьбе с коррупцией и протекционизмом»; Закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 г. № 100 «О борьбе с коррупцией».

³⁴ 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.

³⁵ Морозов А. Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 88.

цией»; Закон Кыргызской Республики от 6 марта 2003 г. № 51 «О борьбе с коррупцией».

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.

Вопрос об эффективности правовой основы противодействия коррупции в Кыргызстане, как, впрочем, и в большинстве государств – участников СНГ, 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 коррупцией³⁶.

Эксперты считают, что существующая система выявления, расследования и уголовного преследования коррупции и дел, связанных с коррупцией, излишне сложна и раздробленна.

Во второй половине XX столетия борьба с коррупцией в ряде стран была

³⁶ Редкоус В. М. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах - участниках СНГ в контексте обеспечения национальной безопасности // Право и государство: теория и практика. 2018. № 5. С. 88.

возведена в ранг государственной политики. В это время удалось добиться минимизации ее влияния на все сферы жизнедеятельности общества.

Наибольший интерес представляет опыт тех государств, которые сравнимы с Россией по численности управленческого аппарата, например, США, Китай, Германия и ряд других стран.

Так, антикоррупционное законодательство США характеризуется чрезвычайной жесткостью, взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) наказываются штрафом в тройном размере взятки, или тюремным заключением от 15 лет, либо одновременно тем и другим, а при отягчающих обстоятельствах – лишением свободы до 20 лет.

Коррупционными в США признаются и сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Например, 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.

Следует отметить, что законодательство США по противодействию коррупции носит системный характер. Оно включает также правовые акты, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. Кроме того, 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 должности³⁷.

Важнейшим направлением антикоррупционной стратегии США является и профилактика коррупции в системе государственной службы, которая основана на внедрении так называемой административной морали, представляющей

³⁷ Быков А. В. Некоторые вопросы противодействия коррупции в России и США: теоретико-правовой аспект // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2015. № 5. С. 15.

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 какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей³⁸.

Таким образом, в США выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией. В результате чего уровень коррупции в этой стране значительно ниже, чем в других государствах.

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»³⁹.

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

³⁸ Иванов Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. М.: Юриспруденция, 2015. С. 74.

³⁹ Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. С. 333.

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 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 ужесточена⁴⁰.

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

⁴⁰ Морозов А. Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 88.

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 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 правом⁴¹. 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

⁴¹ Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М.: ИЗИСП, 2015. С. 334.

другой правовой формы.

Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются в Германии соответствующим государственным жалованьем и другими выплатами, гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места и продвижение по службе, а также достойный уровень жизни. Все это способствует эффективности антикоррупционной стратегии Германии.

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»⁴². 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 высокопоставлен-

⁴² Иванов Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. М.: Юриспруденция, 2015. С. 99.

ных чиновников для поддержания морального авторитета неподкупных политических лидеров;

- ликвидация излишних административных барьеров для развития экономики.

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.

Как видим, в государствах реализуются комплексные антикоррупционные программы, предусматривающие наряду с репрессивными профилактические меры предупреждения коррупции.

Существенно отличается от рассмотренных выше примеров антикоррупционная стратегия Китая, в которой превалируют репрессивные меры воздействия. Для реализации которых 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. За время существования Комитета около 1200 чиновников разного ранга были приговорены к смертной казни, а свыше 8 тысяч покинули страну.

Помимо жестких мер в Китае используют и профилактические меры, например, ЦК Коммунистической партии Китая запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам руководящих работников. 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 чиновников⁴³.

В развитии антикоррупционного законодательства государств отмечают три основных направления:

⁴³ Трунцевский 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.

- создание норм, направленных на борьбу с различными формами коррупции, которые инкорпорируются в действующие кодифицированные акты по уголовному праву – это направление характерно для КНР и 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.⁴⁴

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.

Все сказанное наталкивает на мысль о том, что приоритет в противодействии коррупции должен быть смещен в сторону профилактики, от выявления и устранения причин коррупции к формированию способности субъектов публичных правоотношений противостоять коррупционному соблазну.

Как видно, корысть, жажда наживы, алчность, это превышают страх перед наказанием. Все это приводит к стремлению к излишнему достатку, извращению ценностей, профессиональной и нравственной деформации, к тому, что огромные суммы незаконно полученных денег воспринимаются не как взятка, а как благодарность.

2.2 Современное состояние российского законодательства, направленного на пресечение коррупции в государственных органах

В Российской Федерации начало формирования антикоррупционного законодательства можно вести с 1992 г., когда был принят Указ Президента РФ

⁴⁴ Есаян А. К. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах - членах евразийских организаций // Юридический мир. 2016. № 6. С. 48.

№ 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»⁴⁵. Документ поставил вопрос об антикоррупционной политике в отношении государственных служащих, закрепил запрет госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью и совмещать ее с иной оплачиваемой деятельностью, запрет на оказание любого не предусмотренного законом содействия физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения, обязанность представления деклараций о доходах и имуществе.

В ходе административной реформы и реформы государственной службы были разработаны новые средства противодействия коррупции, нормативно закреплённые в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴⁶.

Законодательство о государственной гражданской службе является наиболее эффективно и последовательно развивающимся с точки зрения нормативного закрепления административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы. В частности, Закон № 79-ФЗ устанавливает запреты, связанные с гражданской службой в ст. 17, и требования к служебному поведению гражданского служащего ст. 18. Важное значение имеют ст. 19 «Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе», ст. 20 «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и ст. 20.1 «Представление сведений о расходах».

Необходимо отметить, что средствами противодействия коррупции ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наполнялся постепенно, вместе с развитием законодательства о противодействии коррупции. Изначально отдельные предписания, касающиеся противодействия коррупции, выглядели весьма декларативно, поскольку не существовало механизма реализации некоторых из них; кроме того, не было соответствующей правоприменительной практики. В частности, это касается осуществления контроля

⁴⁵ Краснов М. А. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупционность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 83.

⁴⁶ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 11.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

за выполнением такой обязанности гражданского служащего, как представление сведений о доходах и имуществе. Не был понятен и организован порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе и др. Но по мере формирования законодательства о противодействии коррупции соответствующие положения ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» получали свое содержательное и практическое наполнение. Таким образом, развитие законодательства о противодействии коррупции способствовало развитию законодательства о государственной службе, прямо и косвенно касающегося вопросов противодействия коррупции.

Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации осуществляется на основе положений Конституции РФ как документа, обладающего высшей юридической силой. Заметим, что Конституция РФ прямо ничего не говорит о вопросах коррупции в сфере государственного управления, но тем не менее ориентирует органы государственной власти на защиту прав и свобод граждан от различного рода нарушений, а также определяет стратегические направления обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью.

Несмотря на это в юридической литературе высказывалась точка зрения о необходимости закрепления в Конституции РФ функции по противодействию коррупции. В частности, А. В. Куракин считает, что «государству нужен комплекс административно-правовых средств, направленных на противодействие коррупции, а также необходима антикоррупционная политика. Для ее становления вполне обосновано закрепление в Конституции отдельной функции государства – функции противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления. Закрепление в Конституции соответствующего положения заложит основу формирования антикоррупционных норм во всех законодательных и иных нормативных правовых актах, регламентирующих общественные отношения в сфере публичного управления»⁴⁷. Несмотря на

⁴⁷ Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Право и образование. 2011. № 6. С. 56.

важность данного положения, оно не получило поддержки в научной среде. Тем не менее это не умаляет значения Конституции РФ как основополагающего акта в регулировании отношений, связанных с противодействием коррупции в системе государственной службы.

В решение проблемы противодействия коррупции вовлечен целый ряд государств и международных организаций. В этой связи в международном праве появился целый ряд конвенций и иных документов, предписания которых направлены на противодействие коррупции в самых разных сферах публичного управления. В научной литературе отмечается, что «к настоящему моменту сформировалась система международно-правового сотрудничества государств по борьбе с коррупцией, представляющая собой комплексный механизм взаимодействия государств на универсальном, региональном, субрегиональном и двустороннем уровнях. О формировании такой системы свидетельствуют наличие самостоятельных конвенционного и институционального механизмов противодействия коррупции, их взаимосвязанное и взаимообусловленное использование, а также комплексное применение специфических форм сотрудничества по предупреждению и борьбе с коррупцией⁴⁸.

Ключевым законом, определяющим государственную политику в сфере противодействия коррупции, является Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Следует отметить, что далеко не все положения данного Закона находят практическую реализацию, но тем не менее ряд его предписаний довольно четко регламентирует государственно-служебные отношения.

В частности, ФЗ «О противодействии коррупции» определяет:

- порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8);
- представления сведений о расходах (ст. 8.1);
- обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять

⁴⁸ Миньковский Г. М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера. М.: Норма, 1993. С. 72.

об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9);

- ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения (ст. 14) и другие.

Важным законодательным актом в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы является Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁴⁹, предписания которого приблизили российское законодательство о противодействии коррупции к реализации ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции.

Среди иных элементов профилактики коррупционных правонарушений хотелось бы отметить установление контроля за доходами и расходами в системе государственной службы. Так, ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» устанавливает правовые и организационные основы контроля за расходами, под которым понимается осуществление контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного указанного в законе лица), расходов его супруга и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруга за три последних года, предшествующие совершению сделки.

Например, в 2018 г. прокуроры осуществили 257 процедур контроля за расходами, самостоятельно провели свыше 8 000 проверок в сфере исполнения законодательства о контроле за расходами, выявили 7 700 нарушений требований федеральных законов. В суды было направлено 11 исков о взыскании в доход государства имущества, по которому не представлены доказательства о законности источника приобретения. Совокупная стоимость 50 объектов по всем искам превысила 129 млн руб.⁵⁰

⁴⁹ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

⁵⁰ Русецкий А. Практика надзора за соблюдением государственным служащими законодательства о противодействии коррупции. [Электронный ресурс]. URL: http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/f62/prok_01. (дата обращения: 30.03.2019)

В этой связи показателен следующий пример судебной практики.

Прокурор Приморского края обратился в суд в интересах государства с иском к Е. И. В. о взыскании в доход Российской Федерации стоимости автомобиля Тойота Лэнд Круйзер Прадо 2015 года выпуска. Е. И. В. замещавшая должность главного специалиста-эксперта отдела верификации и гармонизации данных Единого государственного реестра зарегистрированных прав и государственного кадастра недвижимости в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю в 2017 году, предоставляя сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2016 год не указала в сведениях о своих расходах приобретение автомашины Тойота Лэнд Круйзер Прадо 2015 года выпуска, стоимостью превышающей общий доход ее и членов семьи за три года. В ходе осуществления контрольных мероприятий Е.И.В. с целью сокрытия реальных расходов на приобретение автомобиля занизила его стоимость, указав 240 000 рублей, тогда как реальные затраты связанные с приобретением и оформлением автомашины составляют 1 848 894,31 руб. Законный источник происхождения денежных средств, за счет которого приобретено имущество Е. И. В. не доказала. В дальнейшем в октябре 2017 года Е. И. В. продала спорный автомобиль Б. А. В., с которым проживает совместно без оформления брачных отношений.

Ссылаясь на указанные обстоятельства, руководствуясь положениями ст. 235 ч. 2 п. 8 ГК РФ, 1103, 1104 1105 ГК РФ прокурор просил суд взыскать с Е.И.В. стоимость автомашины ФИО14 2015 года выпуска 1 848 894,31 руб.

Ответчик Е.И.В. иск не признала и указала, что самостоятельно автомобиль не приобретала, это был подарок ее сожителя Б. А. В. на новый год. Договор купли-продажи автомобиля она не подписывала, сколько стоит автомобиль она не знала, его оформлением не занималась.

Решением Первореченского районного суда г. Владивостока от 21.03.2018 года исковые требования прокурора удовлетворены. С гражданки Е.И.В. в пользу Российской Федерации взыскана сумма в размере 1 848 894,31

руб., в доход муниципального бюджета госпошлина 17 444,47 рублей⁵¹.

Одной из форм противодействия коррупции является осуществление контроля за расходами лиц, замещающих должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также за расходами их супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, обязано ежегодно в сроки, установленные для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Так, вопреки апелляционной жалобе Е.И.В., суд обоснованно не принял во внимание довод о том, что автомобиль Тойота Лэнд Круйзер Прадо 2015 года выпуска был приобретен для Е.И.В. ее сожителем Б.А.В. Учитывая данные налоговых органов за 2012 – 2016 год, указывающих на отсутствие у Б.А.В. задекларированного дохода, оснований считать, что ответчик подтвердила законность происхождения средств, затраченных на приобретение спорного имущества, у суда не имелось. Показания Б.А.В. о том, что спорный автомобиль был приобретен, в том числе за счет заемных средств не были должным образом подтверждены.

Решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 21 марта 2018 г. было оставлено без изменения.

⁵¹ Решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 21.03.2018 № 1-101/2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-cheboksarskij-rajonnyj-sud-chuvashskaya-respublika-s/act-535352842/> (дата обращения: 30.03.2019).

В развитие законодательных основ противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации принимается ряд подзаконных нормативных правовых актов, важное место среди которых занимают Указы Президента РФ «О стратегии экономической безопасности на период до 2030 г.»⁵² от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», от 08.03.2015 №120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции», от 01.04.2018 №147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы»⁵³ и других.

Следует отметить, что в Уголовном кодексе Российской Федерации закреплены составы преступлений антикоррупционной направленности. Причем, удельный вес коррупционной преступности в общем объеме зарегистрированной не превышает 1,5%, а ее уровень – 20 преступлений на 100 тыс. населения. В ее структуре в основном преобладают взяточничества и мошенничества. По итогам 2018 года было зарегистрировано 29,6 тыс. коррупционных преступлений (-10 % к 2017 году), а сумма причиненного ими материального ущерба сократилась на 49,5% (с 78 до 39,6 млрд руб.). В сложившейся ситуации применение мер административной ответственности является дополнительным инструментом к минимизации масштабов коррупции. По данным Генеральной прокуратуры России, в 2018 году за совершение коррупционных правонарушений к административной ответственности было привлечено 6,8 тыс. (в 2017 году – 9,1 тыс.) лиц. Из федеральных министерств и ведомств (их территориальных подразделений) в административном порядке наказали 350 (568) должностных лиц, государственных и муниципальных учреждений – 706 (2,6 тыс.), а из исполнительных органов местного самоуправления – 901 (1,5 тыс.)⁵⁴.

Под административным правонарушением коррупционной направленности понимается виновное и противоправное деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, совершенное умышленно или по неосто-

⁵² 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.

⁵³ Указ Президента РФ от 01.04.2018 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 14. Ст. 1985.

⁵⁴ Федеральная служба государственной статистика: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://rosstatistika.ru/statistika-korrupsiy-v-mire/>. (дата обращения: 30.03.2019).

рожности как с использованием своего служебного положения, так и с отступлением от своих служебных обязанностей, за которое предусмотрены меры административной ответственности.

Незаконное вознаграждение в интересах юридического лица передавалось: за освобождение от административной ответственности и общее покровительство; содействие при заключении и исполнении государственных (муниципальных) контрактов, отказ от участия в конкурсных процедурах, способствование в заключении сделок; предоставление преференций в ходе разрешительных процедур (решение вопроса о выделении земельных участков и предоставлении помещений в аренду).

Важнейшая роль в осуществлении мер по противодействию коррупции, повышении их эффективности, обеспечении законности, обоснованности и беспристрастности при принятии решений в пределах компетенции принадлежит специальным коллегиальным органам – комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Изначально создание комиссий основывалось на ст. 19 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», содержащей общие требования к ним. Развитие правового регулирования антикоррупционной деятельности и потребность в создании органа, обладающего широкими полномочиями по осуществлению мероприятий по противодействию коррупции на основе принципов беспристрастности, объективности, обоснованности и законности, обусловили необходимость коренного изменения правового статуса комиссий. Было принято Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821⁵⁵.

В настоящее время анализ правового статуса комиссий позволяет сделать вывод об их самостоятельной и значительной роли в осуществлении мероприя-

⁵⁵ Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

тий, имеющих своей целью противодействие коррупции. При этом компетенция комиссий чрезвычайно расширилась, а принимаемые ими решения, хоть и обладают в основном рекомендательным характером, имеют для соответствующего руководителя государственного органа особое значение: он обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами РФ, а также по иным вопросам организации противодействия коррупции. При этом о рассмотрении рекомендаций комиссии и принятом решении руководитель государственного органа обязан в письменной форме уведомить комиссию в месячный срок со дня поступления к нему протокола заседания комиссии.

Совершенствование института государственной гражданской службы невозможно без решения проблемы коррупции в ее системе. В этой связи не случайно, что в законодательстве и в целом ряде программных документов, посвященных регулированию государственно-служебных отношений, вопросы противодействия коррупции выходят на первый план.

Глава государства как гарант обеспечения прав и свобод человека и гражданина решает ключевые задачи в сфере противодействия коррупции. Так, Указом Президента РФ от 03.12.2013 № 878 создано Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, Указом Президента РФ от 28.07.2012 № 1060 утверждены состав Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и состав президиума этого Совета.

Важное место в правовом регулировании противодействия коррупции в системе государственной службы занимают постановления Правительства РФ, которое в пределах своей компетенции на основании Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями (ст. 19). Исходя из этого Прави-

тельство РФ приняло ряд Постановлений, касающихся регулирования отношений, связанных с противодействием коррупции: от 05.07.2013 №568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции», от 18.12.2014 №1405 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»⁵⁶.

В механизме противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации важное место занимают нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые детализируют законодательство о противодействии коррупции применительно к определенной сфере государственно-служебной деятельности, а также определяют важные направления противодействия коррупции в соответствующем сегменте государственного управления.

В частности, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти определяются порядок уведомления о фактах склонения государственного служащего к совершению коррупционного правонарушения, порядок предоставления сведений о доходах и имуществе, а также перечень функций, при реализации которых возникают коррупционные риски. В качестве примера таких нормативных правовых актов можно привести Приказ Минфина России от 14.09.2010 № 447 «Об организации уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минфина России и назначаемыми на должность Министром финансов Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими федеральных служб, находящихся в ведении Минфина России, и их территориальных органов об иной оплачиваемой работе», Приказ Минздрава России от 25.12.2015 № 1010 «Об утверждении Перечня функций Министерства здравоохранения Российской Федерации, при реализации которых возникают коррупционные риски». Особое место в ряду этих актов занимают разъяснительные документы Мини-

⁵⁶ Чистов А. А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях // Право и образование. 2018. № 6. С. 26.

стерства труда и социальных отношений РФ, в том числе письма от 13.11.2015 №18-2 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения», от 25.12.2014 №18-0-10 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков»⁵⁷.

Нужно отметить, что законодательство, а также иная нормативно-правовая база противодействия коррупции в системе государственной службы содержат исключительно нормы административного права, а, как следует из Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ст. 72). Точнее, правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, а правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации приняты региональные законы о государственной гражданской службе, развивается своя правовая основа противодействия коррупции. Так, Закон Амурской области от 13.12.2006 №261-ОЗ «О государственной гражданской службе Амурской области» определяет правовую основу гражданской службы в Амурской области и закрепляет средства противодействия коррупции в служебной деятельности гражданских служащих. Заметим, что эти правовые средства в основном соответствуют федеральным требованиям противодействия коррупции.

На федеральном уровне принят и Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренный решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010. В целом ряде федеральных органов исполнительной власти также приняты аналогичные акты: Кодекс этики и слу-

⁵⁷ Чистов А. А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях // Право и образование. 2018. № 6. С. 26.

жебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов, утвержденный Приказом Минюста России от 23.03.2011 № 93, Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минфина России, утвержденный Приказом Минфина России от 17.04.2014 № 115 и другие⁵⁸.

Этические принципы служебного поведения государственных служащих направлены не только на противодействие коррупции, но и на формирование положительного имиджа государственной службы, без которого невозможно завоевать доверие и поддержку граждан, привлечь на государственную службу честных и ответственных людей.

В этой связи необходимы соответствующие средства по оздоровлению нравственной среды государственной службы во взаимосвязи с реализацией таких мер по формированию позитивного имиджа госслужбы, как изменение системы мотивации труда госслужащих. Кроме того, необходимо:

- совершенствование нормативной правовой основы, которая обеспечила бы нормальное функционирование государственной гражданской службы;
- совершенствование системы контроля и надзора за соблюдением законодательства о госслужбе;
- создание системы качества регламентации публичных услуг, оказываемых госслужащими;
- формирование социально-ориентированной системы госслужбы, соответствующей новой парадигме общественного развития российского общества.

В завершение отметим, что существующее регулирование в сфере противодействия коррупции в России достаточно содержательно. Тем не менее, как ранее отмечалось, наличие соответствующих правовых норм еще не гарантирует полного решения обозначенной проблемы. Развитие правовой основы противодействия коррупции – это лишь начальный этап в ее решении. Нашей стране

⁵⁸ Чистов А. А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях // Право и образование. 2018. № 6. С. 26.

предстоит еще многое сделать для того, чтобы снизить уровень коррупции в системе государственной службы, и только затем приступить к формированию честного и ответственного корпуса государственных служащих, способных решать самые сложные и важные задачи.

Таким образом, антикоррупционная деятельность в Российской Федерации после принятия в 2008 году Федерального закона «О противодействии коррупции» о противодействии коррупции носит характер отдельного направления государственной политики.

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

3.1 Правовые проблемы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы

Правоприменительная практика показывает, что основой любого коррупционного правонарушения является конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства. Урегулирование конфликта интересов – один из главных антикоррупционных механизмов и одновременно способ обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений. Не случайно в Российской Федерации, равно как и во многих странах мира, разработаны соответствующие правовые акты, позволяющие реализовать механизм выявления и разрешения конфликта интересов.

Вместе с тем нормы о конфликте интересов, содержащиеся в российском законодательстве о государственной службе, а также в Федеральном законе от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», не лишены недостатков. Так, чрезвычайно сложным представляется вопрос о возникновении конфликта интересов при доверительном управлении акциями и паями. На практике чиновники передают имущество в доверительное управление женам, родственникам и другим лицам, поэтому довольно сложно установить, урегулирован конфликт интересов или нет⁵⁹. Не рассматривается так называемый мнимый конфликт интересов, который предусмотрен в зарубежном законодательстве и предполагает ситуацию, когда конфликт интересов существует, но это невозможно доказать⁶⁰.

⁵⁹ Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Юрайт, 2016. С. 78.

⁶⁰ Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: Юрайт, 2016. С. 66.

Возникают проблемы при увольнении государственных служащих в связи с утратой доверия. Данная формулировка основания увольнения не всегда находит реальное подтверждение.

Например, Приморский краевой суд отменил решение Фрунзенского районного суда г. Владивостока от 18.07.2017 г. в части признания основания увольнения незаконным и отмены изменения формулировки основания увольнения⁶¹.

Из материалов дела следует М. Е. О. подал заявление об увольнении с государственной гражданской службы по собственному желанию, когда ему стало известно о проведении в отношении него служебной проверки. Но по почте М. Е. О. получил приказы о применении к нему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия по п. 1.1 ч. 1 ст. 37 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ, а также приказ о расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности и увольнении.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы истца, судебная коллегия приходит к выводу о том, что решение суда подлежит отмене в части признания оснований увольнения истца с государственной гражданской службы незаконным, изменении формулировки основания его увольнения.

Начальником отдела противодействия коррупции проводилась служебной проверка в отношении судебного пристава-исполнителя М. Е. О., по результатам которой он был уволен. И в ходе которой было установлено, что М. Е. О. был командирован для препровождения гражданина Узбекистана из спецприемника до пункта пропуска через государственную границу РФ и официальной передачи пограничным органом, в связи с чем, получил подотчет денежные средства в размере... рублей. По прибытии из командировки, М. Е. О. представил авансовый отчет и приложил к нему справку-счет и чек о проживании в ЗАО «Туристический гостиничный комплекс» «Бета» на сумму... рублей. Со-

⁶¹ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 28.11.2017 по делу № 33-11855/2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-cheboksarskij-rajonnyj-sud-chuvashskaya-respublika-s/act-535352842/> (дата обращения 30.03.2019).

гласно информации, представленной генеральным директором АО «Туристический комплекс» «Бета» М. Е. О. в гостинице не проживал, услуги не оплачивал. Таким образом, М. Е. О., имея личную заинтересованность в улучшении своего материального благосостояния, путем присвоения похитил и распорядился по своему усмотрению бюджетными средствами в размере... рублей, совершил поступок, порочащий его честь и достоинство. Совершение М. Е. О. указанного проступка повлекло за собой нанесение ущерба репутации и авторитету УФССП России по Приморскому краю. Данное нарушение стало возможным в силу недобросовестного отношения М. Е. О. к исполнению должностных обязанностей, по соблюдению требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов, что подтверждается материалами проверки. Приказом он уволен в связи с утратой доверия к гражданскому служащему. Но, материалами дела не подтверждается факт присвоения денежных средств М. Е. О. путем их хищения, судебная коллегия не усмотрела личной заинтересованности гражданского служащего, которая могла повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. Сам факт не проживания М. Е. О. в период командировки в АО «ТГК «Бета» при отсутствии доказательств, подтверждающих факт присвоения им денежных средств, не свидетельствует о совершении истцом коррупционного правонарушения. Вывод в докладе о результатах проверки ответчика о том, что к финансовому отчету М. Е. О. приложил подложные документы, ничем не подтвержден. На основании изложенного, судебная коллегия приходит к выводу, что законных оснований для увольнения истца не имелось, в связи с чем увольнение истца с государственной гражданской службы по п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ является незаконным. Как видим, государственному служащему необходимо было обратиться в суд для защиты своих интересов, т.е. комиссия и начальник управления допустили ошибку в определении коррупционного поведения и такие ошибки не единичны⁶².

⁶² Апелляционное определение Приморского краевого суда от 28.11.2017 по делу № 33-11855/2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-cheboksarskij-rajonnyj-sud-chuvashskaya-respublika-s/act-535352842/> (дата обращения 30.03.2019).

Обратим внимание еще на одну проблему, связанную с правовым регулированием установления запретов, обусловленных государственной службой. В настоящее время весьма распространена ситуация, когда близкие родственники высокопоставленного должностного лица занимаются предпринимательской деятельностью в той сфере или смежных сферах, которой высокопоставленное должностное лицо непосредственно руководит. При этом такой «семейный бизнес» получает привилегированное положение на рынке, поскольку облегчает доступ к государственному заказу, льготному кредитованию, монопольной деятельности и т.п. Подобная ситуация самым непосредственным образом связана с коррупцией. Исходя из этого было бы вполне оправданно как с социальной, так и экономической точек зрения запретить близким родственникам, а также супруге (супругу) государственного служащего заниматься предпринимательской деятельностью в непосредственно подконтрольной ему сфере. Во всяком случае такой запрет, несомненно, должен касаться родственников тех государственных служащих, назначение которых на должность осуществляется указом Президента России или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Необходимо сказать, что запреты, связанные с государственной службой, носят разнообразный характер. Они в той или иной степени должны касаться как самого государственного служащего, так и его близких родственников, а также иных членов его семьи. Подобная практика существует в целом ряде зарубежных государств, и, по нашему мнению, ее установление в нашей стране будет способствовать формированию необходимых этических императивов.

Учитывая важность ограничительных мер в деле противодействия коррупции, необходимо заметить, что только данными правовыми средствами проблему коррупции в системе государственной службы решить нельзя. На сегодняшний день мы видим разноплановые запреты и ограничения, не способствующие снижению уровня коррупции, кроме того, они не формируют необходимой служебной мотивации. Между тем правовые ограничения, а также запреты, помимо сдерживания противоправного поведения государственного

служащего, должны также ориентировать его на честное и добросовестное исполнение своих обязанностей.

3.2 Совершенствование правовых механизмов противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы

Эффективность противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации в конечном итоге определяется качеством правовых средств, задействованных в соответствующей работе. Нужно отметить, что в деле противодействия коррупции в системе государственной службы используются самые разнообразные правовые средства, каждое из которых находит свой предмет в механизме регулирования рассматриваемых отношений. Административно-правовые средства являются всего лишь частью тех правовых средств, которые используются в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

Последние годы мы можем наблюдать положительную тенденцию в деле развития законодательства о противодействии коррупции, а также формирование самых разнообразных правовых средств, касающихся данного вопроса. Развитие правовых средств противодействия коррупции может говорить, во-первых, о глобальности соответствующей проблемы, во-вторых, о развитости правового инструментария, необходимого государству для воздействия на отношения в рассматриваемой сфере.

Отметим, что к увольнению государственного служащего в связи с утратой доверия необходимо подходить очень внимательно. Обусловлено это тем, что с таким основанием увольнения достаточно сложно будет устроиться на работу даже в негосударственном секторе экономики. В настоящее время прорабатывается вопрос о формировании реестра лиц, уволенных с государственной службы в связи с утратой доверия, а потому скрыть данный факт будет достаточно сложно. На наш взгляд, увольнение по утрате доверия должно осуществляться в судебном порядке. Именно в суде осуществляется надлежащая процессуальная оценка доказательств, а также максимально обеспечивается право защиты того лица, в отношении которого ведется то или иное дисциплинарное

производство, по окончании которого возможно применение обозначенной меры ответственности.

Гражданская служба – это специфический вид трудовой деятельности гражданина, предполагающий установление определенного режима, а также некоторых ограничений его гражданских прав. Установленные законом ограничения и запреты, обусловленные режимом государственной службы, выполняют различные функции. В частности, они необходимы для ориентации государственного служащего на добросовестное, дисциплинированное, а также честное выполнение возложенных на него должностных обязанностей. В этой связи запреты, связанные с государственной службой, являются одним из средств противодействия коррупции в системе гражданской службы. Перечень запретительных предписаний, обусловленных режимом гражданской службы, определен в действующем законодательстве. В частности, такие ограничения содержатся в ст. 17 «Запреты, связанные с гражданской службой» ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; в ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции» также закреплены положения, касающиеся ограничений, налагаемых на гражданина, замещающего должность государственной или муниципальной службы. Исходя из этого возможно говорить о целой системе запретов и ограничений, направленных на противодействие коррупции в системе государственной службы. Рассуждая о сущности таких запретов, необходимо заметить, что они сформулированы максимально императивно, кроме того, данные предписания носят государственно-властный характер, по своему содержанию они направлены на противодействие коррупции и недопущение ненадлежащего служебного поведения. В свою очередь, М. В. Костенников и А. В. Куракин отмечают, что «...административный запрет представляет собой наиболее жесткий способ правового регулирования. К этому способу регулирования обращаются тогда, когда необходимо оградить общество от нежелательного поведения»⁶³. Нужно отметить, что запреты, связанные с государственной

⁶³ Костенников М. В., Куракин А. В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. М.: Юрайт, 2010. С. 22.

службой, гражданин берет на себя добровольно, в этой связи он должен понимать всю ответственность своего служебного положения.

Запретительные предписания или правовые запреты являются составной частью правового статуса государственного служащего, но их установление должно компенсироваться различного рода стимулами, связанными с государственной службой.

Считаем возможным с учетом опыта других государств создание системы оценки профессиональных и личностных качеств служащих с использованием современных технологий обработки и хранения данных – блокчейн – защищенный от фальсификации способ хранения информации. Рейтинг благонадежности служащих (РБС) с использованием технологии блокчейн позволит сделать информацию о профессиональных и личностных качествах лица, изъявившего желание занять публичную должность, полной, оперативной, доступной, достоверной и защищенной. Система оценки должна влиять на возможность поступления на публичную службу или получения вышестоящей должности, исключать возможность пребывания на службе скомпрометировавших себя лиц.

Вместе с тем в процессе правоприменения был выявлен ряд проблем, снижающих эффективность потенциала данной деятельности. Так, в ст. 5 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁶⁴ определяются должностные лица, уполномоченные принимать решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих (занимающих) государственные должности, и иных лиц, а также в ст. 13 установлен порядок их действий. Вместе с тем не предусмотрена ответственность указанных лиц за принятые решения. Представляется, что полномочия принимать решения проводить проверки должны корреспондировать с ответственностью за действия (бездействие) уполномоченных лиц, наделенных такими полномочиями. В противном случае возрастает роль субъективного

⁶⁴ Федеральный закон от 03.12.2012 № -230 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (в ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

фактора при определении судьбы того или иного государственного служащего либо иного лица.

Также правоприменителю приходится сталкиваться с оценочным и нечетким характером законодательных формулировок.

Например, в соответствии со ст. 4 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица... а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода совершены сделки (совершена сделка) по приобретению земельного участка...»⁶⁵.

В данной формулировке усматривается наличие коррупциогенного фактора, предусмотренного подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁶⁶, - юридико-лингвистической неопределенности, что обусловлено использованием категории оценочного характера («достаточная информация»). Наличие данного коррупциогенного фактора влечет установление неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований. Для устранения отмеченных недостатков необходимо на законодательном уровне определить содержание и признаки информации, наличие которой позволяет принять решение об осуществлении контроля за расходами указанных выше лиц.

Ряд вопросов вызывает и понятие «сумма сделки» как объекта контроля соответствия расходов, осуществленных должностным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетним ребенком, при соотнесении рыночной стоимости предмета сделки с ее ценой.

Устранение обозначенных недочетов будет способствовать более эффективной профилактике коррупционных правонарушений в системе государ-

⁶⁵ Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (в ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

⁶⁶ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

ственного управления, поскольку полагаем, что обязанность представления сведений о расходах дисциплинирует государственных служащих и работников.

Залогом эффективности государственной антикоррупционной политики является комплексный подход к решению данной задачи, предполагающий одновременную проработку проблемных вопросов противодействия коррупции на всех направлениях: от совершенствования законодательства до повышения уровня правового сознания. Любые меры, направленные на профилактику и противодействие коррупции, будут бессмысленны в случае отсутствия должного правового воспитания сотрудников государственного аппарата.

Также считаем, что предотвратить причины коррупционных правонарушений можно лишь в результате воспитания мировоззренчески состоятельной, психологически, нравственно здоровой и социально ответственной личности. Совместные действия системы образования, органов государственной и муниципальной власти, общественности, средств массовой информации и принятие комплекса мер правового, организационного и воспитательного характера могут обеспечить решение этих проблем. Для организации такой совместной работы необходимы подготовленные кадры в каждом из этих звеньев.

Как раз сегодня у современной молодежи, которая выросла в 1990-е и 2000-е гг., постепенно формируется представление о том, что многие трудности Российского государства связаны с проникновением коррупции в большинство сторон общественной жизни⁶⁷. Молодые люди стали понимать, что необходимо построить новое «свободное» от коррупции государство, способное стать основой для будущих поколений.

Правовой нигилизм государственного служащего заключается в сознательном отторжении субъектом закона, нормы права, должностной инструкции и выборе иного способа регулирования общественных отношений с использованием служебного положения и властных полномочий. При этом госслужащие

⁶⁷ Пашенко Ф. Ф. Коррупция как проявление системного кризиса российской государственности // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. № 2. С. 91.

практически перестают руководствоваться государственным долгом и исполняют предписания закона в силу личных побуждений. Налицо несколько факторов, которые влияют на данное положение вещей. Многие работники государственного аппарата исходят из того, что власть в нашем государстве - это возможность удовлетворения главным образом личных потребностей, а не система решения общественных проблем. Отсутствует достойное информационное сопровождение престижа и значения государственной службы⁶⁸.

Преодолеть подобное состояние общества можно, лишь должным образом воспитывая будущих граждан нашей страны, вырабатывая в них уважительное отношение к закону и обеспечивая основу сознательной реализации права.

Подчеркнем, что система государственного управления по сути является конфликтной зоной. В ней переплетаются личные интересы государственного служащего с публичными интересами, которые реализуются им в ходе выполнения должностных обязанностей. В связи с этим меры по противодействию коррупции в системе государственного управления должны носить комплексный характер. Предусмотренные российским законодательством механизмы, направленные на противодействие коррупции, должны тесно переплетаться с мерами, направленными на пропаганду этических, морально-нравственных ценностей, правовое воспитание.

⁶⁸ Сафонов В. Г. Правовой нигилизм работников государственного аппарата и пути его преодоления. М.: Юрайт, 2015. С. 96.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупция представляет собой основную угрозу существующим в настоящее время управленческим отношениям в системе исполнительной власти Российской Федерации. Коррупция наносит огромный ущерб государству и резко снижает общую эффективность государственного управления.

Российская Федерация воспринимается международными экспертами на мировом фоне как страна с высоким уровнем коррупции и низкими показателями результативности государственного управления, что подтверждается материалами независимых аналитических исследований.

Эффективная система противодействия коррупции должна основываться на четкой и сбалансированной системе антикоррупционного законодательства и антикоррупционных подзаконных актов. Система антикоррупционных правовых актов включает в себя обширный перечень федеральных законов, законов субъектов РФ, а также подзаконных нормативных правовых актов.

Федеральный Закон «О противодействии коррупции» 2008 г., сформировал основу современного официального видения российской антикоррупционной стратегии. Значительную часть содержания составляют нормы, касающиеся таких механизмов превенции антикоррупционных практик, которые были принадлежностью законодательства о государственной службе, вроде урегулирования конфликта интересов, декларирования активов, правил увольнения и запретов по службе. В Закон были включены нормы об организационных основах противодействия коррупции, об основных направлениях деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, а также системы мер по профилактике коррупции, что отражает значительно более цельный подход к пониманию коррупции. К числу профилактических мер относятся, к примеру: формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; предъявление особых антикоррупционных требований при приеме на работу и увольнении; развитие институтов общественного и парламентского

контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В России сегодня существует необходимая антикоррупционная правовая база. Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы противодействия коррупции, постоянно совершенствуются, дополняются и изменяются. Ежегодно принимаются новые законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленные против коррупции. Считаем, что необходимо принятие на всех уровнях публичной власти подзаконных нормативных правовых актов (постановлений, приказов и т.д.), а также актов разъяснительного и методологического характера (регламенты, методики, инструкции, разъяснения), направленных на усиление антикоррупционного контроля (государственного и общественного) в системе государственного и муниципального управления.

В связи с достаточным количеством ошибок, допускаемых при увольнении в случае утраты доверия считаем необходимым его осуществление в судебном порядке. Именно в суде будет проходить надлежащая процессуальная оценка доказательств, а также максимально обеспечиваться право защиты того лица, в отношении которого ведется то или иное дисциплинарное производство, по окончании которого возможно применение обозначенной меры ответственности.

Считаем, что вполне оправданно запретить близким родственникам, а также супруге (супругу) государственного служащего заниматься предпринимательской деятельностью в непосредственно подконтрольной ему сфере. Во всяком случае такой запрет, несомненно, должен касаться родственников тех государственных служащих, назначение которых на должность осуществляется указом Президента России или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Считаем возможным с учетом опыта других государств создание системы оценки профессиональных и личностных качеств служащих с использова-

нием современных технологий обработки и хранения данных - блокчейн (защищенный от фальсификации способ хранения информации). Рейтинг благонадежности служащих (РБС) с использованием технологии блокчейн позволит сделать информацию о профессиональных и личностных качествах лица, изъявившего желание занять публичную должность, полной, оперативной, доступной, достоверной и защищенной. Система оценки должна влиять на возможность поступления на публичную службу или получения вышестоящей должности, исключать возможность пребывания на службе скомпрометировавших себя лиц.

Залогом эффективности государственной антикоррупционной политики является комплексный подход к решению данной задачи, предполагающий одновременную проработку проблемных вопросов противодействия коррупции на всех направлениях: от совершенствования законодательства до повышения уровня правового сознания. Любые меры, направленные на профилактику и противодействие коррупции, будут бессмысленны в случае отсутствия должного правового воспитания сотрудников государственного аппарата.

Также считаем, что предотвратить причины коррупционных правонарушений можно лишь в результате воспитания мировоззренчески состоятельной, психологически, нравственно здоровой и социально ответственной личности. Совместные действия системы образования, органов государственной и муниципальной власти, общественности, средств массовой информации и принятие комплекса мер правового, организационного и воспитательного характера могут обеспечить решение этих проблем. Для организации такой совместной работы необходимы подготовленные кадры в каждом из этих звеньев. Необходимо рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц, препятствующих представителям СМИ осуществлять сбор и распространять информацию о фактах коррупции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конвенция ООН против коррупции (ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №12. – Ст. 1231.

2 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3424.

3 Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

5 Федеральный закон от 27.07. 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 11.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

6 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

7 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» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6730.

8 Федеральный закон от 03.12.2012 № -230 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (в ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 50. – Ст. 6953.

9 Федеральный закон от 5.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 41. – Ст. 5639.

10 Указ Президента Российской Федерации от 1.07.2010 № 821 «Об утверждении Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446.

11 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.

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

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

II Специальная литература

14 Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. – М.: ИЗиСП, 2015. – 410 с.

15 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 - 19.

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

17 Волкова, Н. С. Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности / Н. С. Волкова // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 44 - 49.

18 Дамаскин, О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие: монография / О. В. Дамаскин. – М.: Триумфальная арка, 2014. – 166 с.

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

20 Есаян, А. К. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах – членах евразийских организаций / А. К. Есаян // Юридический мир. – 2016. – № 6. – С. 14 - 20.

21 Иванов, Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография / Э. А. Иванов. – М.: Юриспруденция, 2015. – 158 с.

22 Илий, С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности / С. К. Илий. – М.: Норма, 2016. – 144 с.

23 Исламова, Э. Р. Участие прокурора в производстве по делам об административных коррупционных правонарушениях / Э. Р. Исламова. – СПб.: Проспект, 2015. – 122 с.

24 Казаченкова, О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков / О.В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 38 - 41.

25 Козлов, В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы / В. А. Козлов. – Ленинград, 1972. – 226 с.

26 Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2016. – 350 с.

27 Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М.: Юрайт, 2016. – 240 с.

28 Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: монография / В. М. Корякин. – М.: За права военнослужащих, 2009. – 140 с.

29 Костенников, М. В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы / М. В. Костенников, А. В. Куракин. – М.: Юрайт, 2010. – 282 с.

30 Краснов, М. А. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупционность / М. А. Краснов // Журнал российского права. – 2005. – № 2. – С. 83 - 88.

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

32 Кудашкин, А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие / А. В. Кудашкин. – М.: Инфра-М, 2015. – 120 с.

33 Куракин, А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации / А. В. Куракин // Право и образование. – 2011. – № 6. – С. 56 - 60.

34 Левакин, В. И. Коррупционные риски: понятие и основные подходы к их выявлению / В. И. Левакин // Гражданин и право. – 2009. – № 11. – С. 14 - 18.

35 Максимов, В. К. Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате / В. К. Максимов // Право и образование. – 2014. – № 6. – С. 24 - 29.

36 Матузов, Н. И. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов. – М.: Дело АНХ, 2009. – 740 с.

37 Миньковский, Г. М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера / Г. М. Миньковский. – М.: Проспект, 1993. – 158 с.

38 Морозов, А. Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию / А. Н. Морозов // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 87 - 91.

39 Пашков, А. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А. С. Пашков // Советское государство и право. – 1970. – № 3. – С. 40 - 45.

40 Пащенко, Ф. Ф. Коррупция как проявление системного кризиса российской государственности / Ф. Ф. Пащенко // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2015. – № 2. – С. 91 - 95.

41 Пискотин, М.И. О развитии науки советского административного права / М. И. Пискотин, Б. М. Лазарев // Советское государство и право. – 1975. – № 4. – С. 47 - 51.

42 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 - 41.

43 Поляков, М. М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений / М. М. Поляков // Право и образование. – 2014. – № 6. – С. 24 – 29.

44 Попов, В. И. Актуальные проблемы эффективности противодействия коррупции / В. И. Попов // Право и образование. – 2015. – № 6. – С. 84 - 88.

45 Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Юрайт, 2016. – 300 с.

46 Редкоус, В. М. Правовое регулирование противодействия коррупции в государствах – участниках СНГ в контексте обеспечения национальной без-

опасности / В. М. Редкоус // Право и государство: теория и практика. – 2018. – № 5. – С. 87 - 41.

47 Старилов, Ю. Н. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса / Ю. Н. Старилов // Государство и право. – 1995. – № 1. – С. 37 - 42.

48 Тихомиров, Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2015. – № 4. – С. 3 - 8.

49 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 - 34.

50 Федеральная служба государственной статистика: официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим обращения: <http://rosstatistika.ru/statistika-korrupsii-v-mire/>. – 30.03.2019.

51 Хазанов, С. Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации / С. Д. Хазанов // Следователь. – 2013. – № 1. – С. 58 - 60.

52 Чистов, А. А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях / А. А. Чистов. – М.: Юрайт, 2018. – 225 с.

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

54 Шокот, И. Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках / И. Ю. Шокот // Военно-юридический журнал. – 2015. – № 7. – С. 8 - 12.

III Правоприменительная практика

55 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 12.

56 Решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 21.03.2017 № 1-101/2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-s/act-535352/>. – 30.03.2019.

57 Апелляционное определение Приморского краевого суда от 28.11.2017 по делу № 33-11855/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-sud-s/act-535352842/>. – 30.03.2019.