

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Юридический институт
Отделение вечернего обучения

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

заместитель директора по
отделению вечернего обучения,
канд. юридич. наук, доцент
_____ Карелин Д.В.
« ____ » _____ 2016 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В
ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
(на примере Томской области)

по основной образовательной программе подготовки бакалавров
направление подготовки
030900-Юриспруденция

Поровская Анна Ярославовна

Руководитель ВКР
доцент, канд. юридич. наук
_____ А.А. Трынченков
« ____ » _____ 2016 г.

Автор работы
студент группы № _____
_____ А.Я. Поровская

Содержание

Введение	2
1 Институциональные основы противодействия коррупции в органах государственной власти	5
1.1 Понятие коррупции в российском праве и науке и причины ее возникновения	5
1.2 Антикоррупционная политика в Российской Федерации	14
2 Основные направления противодействия коррупции в органах государственной власти	24
2.1 Административно-правовые и организационные меры противодействия коррупции в органах государственной власти	24
2.2 Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	36
3 Реализация мер противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области	47
3.1 Организация и результаты противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области	47
3.2 Организация, порядок проведения и результаты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Томской области	57
Заключение	66
Список использованных источников и литературы	72

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена широким вниманием к вопросам противодействия коррупции в органах государственной власти. Коррупция является препятствием для развития России, так заявил В.В. Путин в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года¹.

На заседании Национального Антикоррупционного Совета Российской Федерации 26 января 2016 года он отметил, что работы по борьбе с коррупцией, несмотря на положительные оценки принимаемых мер со стороны населения, еще очень много. «И вопрос не в том, чтобы с сегодня на завтра добиться ярких каких-то побед на этом поприще - наверное, это сложная задача, может быть, даже труднодостижимая. Но если мы остановимся, будет хуже. Двигаться нужно только вперед»². Глава государства также подчеркнул, что ответственность за снижение уровня коррупции на территориях несут главы субъектов Федерации.

При этом борьба с коррупцией посредством уголовного преследования не приносит ожидаемых результатов. По данным доклада международной неправительственной организации Transparency International (ТИ), по уровню коррупции за 2015 год Россия занимает 119 место в мире из 167 возможных, разделяя данную позицию с Азербайджаном, Гайаной и Сьерра-Леоне.

Эти факты подтверждают необходимость смещения акцентов с вопросов борьбы с коррупцией на систему мер по предупреждению коррупционных проявлений, наиболее эффективными из которых являются административно-правовые меры, а также актуализируют исследование особенностей организации работы по противодействию коррупции на региональном уровне.

Степень разработанности проблемы, рассматриваемой в выпускной квалификационной работе, является достаточно высокой. Изучению вопросов о сущности коррупции и мерах противодействия ее распространению посвящены работы Ю.А. Тихомирова, А.В. Куракина, М.И. Левина, В.В. Лунеева, Г.А. Сатарова, Э.В. Талапиной, Е.Н. Трикоз, А.М. Цирин, В.Н. Южакова и других авторов.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864/work> (дата обращения 20.03.2016)

² Выступление Президента Российской Федерации на заседании Национального Антикоррупционного Совета Российской Федерации от 26.01.2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/copy/51207> (дата обращения 20.03.2016)

Цель и задачи выпускной квалификационной работы. Основной целью выпускной квалификационной работы является исследование институциональных основ и основных направлений противодействия коррупции в органах государственной власти с учетом опыта Томской области.

Достижение поставленной цели обусловило решение следующих **задач**:

- изучение понятия коррупции в российском праве и науке и причин ее возникновения;
- исследование особенностей антикоррупционной политики в Российской Федерации;
- изучение административно-правовых и организационных методов противодействия коррупции в органах государственной власти;
- изучение порядка осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- рассмотрение специфики организации и результатов противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области
- рассмотрение организации, порядка проведения и результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Томской области.

Методологическая основа выпускной квалификационной работы базируется на использовании традиционных положений диалектического способа научного познания и логических методах обработки информации: анализа, синтеза, аналогии. Использован системный подход и формально-юридический анализ.

Теоретическая база выпускной квалификационной работы включает в себя труды отечественных ученых в сфере административного права, исследований государственной гражданской службы и основ противодействия коррупции.

Нормативной основой выпускной квалификационной работы являются положения международных актов (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Конвенция против транснациональной организованной преступности, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию), Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Закон Томской области от 07.07.2009 № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области», Закон Томской области от 09.12.2005 № 231-ОЗ «О

государственной гражданской службе Томской области», иные федеральные законы, законы Томской области, нормативные правовые акты Российской Федерации и Томской области.

Предмет выпускной квалификационной работы составляют теоретические и практические аспекты противодействия коррупции в органах государственной власти.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения в области противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы.

Теоретическое значение выпускной квалификационной работы состоит в том, что ее положения и выводы могут быть использованы в научной и педагогической деятельности при исследовании административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти.

Практическая значимость выпускной квалификационной работы сводится к возможности использования в законотворческой и правоприменительной деятельности основных положений и выводов о содержании и развитии административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти с учетом накопленного опыта Томской области.

Структура выпускной квалификационной работы. Работа представлена введением, тремя главами, которые включают в себя шесть параграфов, заключением, списком литературы, непосредственно использованной в процессе работы над указанной тематикой.

1 Институциональные основы противодействия коррупции в органах государственной власти

1.1 Понятие коррупции в российском праве и науке и причины ее возникновения

Изучение генезиса термина «коррупция» позволяет понять, каким образом формировался и трансформировался понятийный аппарат и чем обусловлено разнообразие направлений и методологических концепций в современных российских и зарубежных исследованиях данного явления. Для формирования институциональной основы исследования коррупции, анализа закономерностей и причин, определяющих ее появление и развитие, рассмотрим существующие подходы к определению коррупции.

Теоретическое понятие коррупции является одним из самых дискутируемых вопросов. Множественность определений данного явления связана с широкой дифференциацией проявлений коррупции в современных правоотношениях.

Этимологически термин «коррупция» (от лат. *corruption* - упадок, порча) означает продажность, подкуп должностных лиц, политических деятелей, сращивание общественных и государственных органов с организованными структурами преступного мира.

Коррупцию также трактуют как «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц»³.

Правовые характеристики коррупции закреплены в международных документах. Так, согласно Справочному документу ООН о международной борьбе с коррупцией: «коррупция - это злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях»⁴. По мнению членов междисциплинарной группы Совета Европы по коррупции: «коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или

³ Большой юридический словарь / Авт.-сост. В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др.; под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских [Электронный ресурс] // URL: <http://courts.spb.ru/spravka/glossary/yuridicheskij-slovar/korruptsiya/> (дата обращения 20.02.2016)

⁴ Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/russiaru> (дата обращения 20.02.2016)

иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других»⁵.

Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности определяет коррупцию как умышленные уголовно-наказуемые деяния, включающие:

а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества, с тем чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа государства-участника какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом или любым другим лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо или такое другое лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа государства-участника какого-либо неправомерного преимущества⁶.

Следовательно, международно-правовые характеристики коррупции, представленные в документах ООН и СЕ, включают три аспекта: взяточничество и подкуп, с одной стороны; любые незаконные выгоды, в том числе неимущественного характера, для себя или других лиц, с другой стороны; нарушение должностных обязанностей и вытекающая из нее связь с органами государственной власти, с третьей.

Нормы международного законодательства получили закрепление и развитие в российском законодательстве, в частности, в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁷ (далее - Федеральный закон «О противодействии коррупции»). В нем дано следующее легальное определение понятия «коррупция»:

а) 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,

⁵ Цит. по: Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5. - С. 39

⁶ Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // «Собрание законодательства Российской Федерации». 04.10.2004. № 40. ст. 3882

⁷ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228

иною имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение вышеуказанных деяний в интересах юридического лица.

При этом в законодательстве остается открытым вопрос о благах неимущественного характера, таких как лоббизм, непотизм (покровительство на основе личных связей), шепство, поощрения неимущественного характера и т.д.

Узость легального определения коррупции отмечают и в научных кругах, критикуя его в силу трактовки коррупции как обычного взяточничества, целью которого объявлено получение выгоды имущественного характера, и причисления к должностным преступлениям, посягающим на государственную власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления⁸.

Соответственно, в научной литературе можно встретить два основных подхода к определению понятия «коррупция» - узкий и широкий.

В узком смысле коррупция представляет собой совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве Российской Федерации и отличающихся таким квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах⁹. Сущность коррупции в данном случае выражается в продажности должностных лиц (использовании ими своего официального статуса в целях получения незаконных преимуществ) и их подкупаемости (предоставлении им незаконных преимуществ заинтересованным субъектом). Следует отметить, что данная позиция была широко распространена в научных кругах начала 2000-х годов, она встречается в работах следующих авторов: Л.Д. Гаухман, С.В. Максимов, А.И. Долгова, В.И. Попов, В.К. Максимов и другие.

Критикуя данный подход, исследователи отмечают, что «коррупция все время воспринимается главным образом как взятка, как некий материальный подкуп. На самом деле понятие это весьма многозначно»¹⁰. Коррупция «уже давно не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений. Она охватывает такие виды правонарушений, как: коррупционный лоббизм; коррупционный фаворитизм;

⁸ Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / И.С. Алихаджиева, Д.С. Велиева, Г.Н. Комкова и др.; под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. - М.: Юстицинформ. 2009. - С. 3

⁹ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. - С. 34

¹⁰ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. - М.: ПОЛИГРАФ-ПЛИУС. 2013. - С. 30

коррупционный протекционизм; nepотизм; незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов; незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях; незаконная приватизация; незаконные поддержка и финансирование политических структур (партий и др.); вымогательство; предоставление льготных кредитов, заказов; злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов; использование информации, полученной с использованием служебного положения в корыстных целях; «блат» (использование личных контактов для получения доступа к товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям; оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым) и др.»¹¹.

Именно поэтому ученые предлагают рассматривать феномен коррупции более широко, как «противоправное использование должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставление другим лицам такой выгоды, а также посредничество и иные формы содействия в совершении указанных деяний»¹² или даже как «явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»¹³. Сущность коррупции в данном случае выражается в злоупотреблении служебным положением в корыстных целях. Данную позицию разделяют А.М. Цирин, Г.А. Сатаров, М.И. Левин, М.Л. Цирик, Е.В. Покатович и другие.

Применительно к цели нашей работы представляется целесообразным согласиться с мнением о том, что коррупция не сводится ко взяточничеству и иным преступлениям, предусмотренным главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации. Хотя, безусловно, очень трудно учесть все коррупционные элементы в одном понятии, тем более, что это явление постоянно видоизменяется в ходе эволюции общественных отношений.

На наш взгляд, наиболее корректным является рассмотрение коррупции в широком смысле. Для целей настоящей работы мы будем понимать под коррупцией злоупотребление служебным положением государственных гражданских служащих,

¹¹ Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. - С. 8

¹² Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. - С. 18

¹³ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. - С. 34

занимающих должности государственной гражданской службы, для получения благ и преимуществ вопреки установленным правилам, как для себя, так и для иных лиц, а также действия физических и юридических лиц, направленные на незаконное предоставление государственным гражданским служащим (или в их интересах иным лицам) благ и преимуществ.

В научной литературе представлено достаточно большое количество исследований видов коррупции, вытекающих из понятия должностного лица и различающихся по субъектному составу коррупционных правонарушений. Однако применительно к органам государственной власти в зависимости от иерархического положения государственных гражданских служащих выделяют два вида коррупции: «верхушечную и низовую».

Первая охватывает высшее звено руководящего состава государственных гражданских служащих и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (принятие законов, закупки для государственных нужд, принятие решений о приватизации объектов государственной собственности и т.п.). Низовая коррупция распространена на среднем и низшем уровнях органов государственной власти и связана с постоянным, ежедневным взаимодействием государственных гражданских служащих и граждан (предоставление услуг, штрафы, регистрация и т.п.)¹⁴.

Следовательно, можно согласиться с позицией И.В. Годунова о том, что в коррупционных отношениях выделяется как минимум три стороны: государственный служащий, в силу различных причин и за незаконное вознаграждение совершающий действия в пользу заинтересованной стороны; заинтересованная сторона, которая желает получить блага, законом не предусмотренные, и потерпевшая сторона - государство, представитель общества¹⁵.

По степени общественной опасности коррупционных проявлений различают: коррупцию-проступок и коррупцию-преступление. И хотя, как отмечают специалисты, «в принципе не существует разницы между крупной взяткой, данной министру или иному высокопоставленному чиновнику (коррупция - преступление) и небольшой взяткой, данной мелкому клерку (коррупция - проступок)»¹⁶, социальные последствия позволяют разграничить данные явления.

Развивая данный подход, ряд авторов предлагает классифицировать виды коррупции по форме ее проявления как: преступления коррупционной направленности

¹⁴ Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. - С. 100

¹⁵ Годунов И.В. Противодействие организованной преступности: Учеб. пособие. М.: «Издательство «Высшая школа», 2003. - С. 335

¹⁶ Лекции по теме: «Противодействие коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://kpfu.ru/docs/F769475982/2_Xalil_korub.pdf (дата обращения 20.01.2016)

(хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.); административные правонарушения (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 правонарушениях); дисциплинарные правонарушения, т.е. использование своего статуса для получения некоторых преимуществ или уклонение от исполнения некоторых обязанностей по соблюдению антикоррупционных запретов и ограничений, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание; запрещенные гражданско-правовые сделки (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг государственному служащему третьими лицами и подобные деяния)¹⁷.

Что касается проблем, порождающих коррупцию, то в научных исследованиях можно встретить следующие общие проблемы и условия, свойственные не только России, но и большинству стран, находящихся в стадии модернизации - трудности преодоления наследства тоталитарного периода; экономический упадок и политическая нестабильность; неразвитость и несовершенство законодательства; неэффективность институтов власти; слабость гражданского общества, отрыв общества от власти; неукорененность демократических политических традиций¹⁸.

Специфическими проблемами, по мнению исследователей, являются: «низкая эффективность судебной системы; неразвитость правового сознания населения; привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно «интересов государства» и «общественной собственности»; и традиция подчинения государственных служащих не закону, а инструкции и начальнику»¹⁹.

В научных публикациях значительное внимание также уделяется исследованию причин коррупции. По мнению специалистов степень насыщения органов государственной власти коррупцией обусловлена значением трех взаимосвязанных факторов: заработок государственного чиновника; его возможности в принятии решений и эффективность пресечения коррупции²⁰.

¹⁷ Шокот И.Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. - С. 10.

¹⁸ Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад [Электронный ресурс] // URL: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/131.htm> (дата обращения 20.02.2016)

¹⁹ Шавалиева И.Ф., Хамидуллина Н.Е. Коррупция в современном мире (на примере РФ) [Электронный ресурс] // URL: http://arbir.ru/articles/a_3584.htm/ (дата обращения 22.02.2016)

²⁰ Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики/ Шишкарёв С.Н. Москва: Университет. Книжный дом. 2010. - С. 163

Выделяя морально-нравственные (этические) причины, Е.Л. Дубко определяет коррупцию «как незаконную деятельность в частных интересах, нарушение установленных правил, отступление от общественного долга ради личного корыстного интереса, предательство общественного интереса и аморальный сговор»²¹.

Соответственно, причины коррупции кроются в несовершенстве человеческой природы и сугубо личностных, психологических качествах государственных гражданских служащих, таких как жадность, аморальность. Н.И. Дорохов отмечает, что именно уровень общей и правовой культуры, понимание государственного статуса чиновника, реализующего функции государства, позволяют ему избежать соблазна брать незаконную плату за исполнение своих обязанностей²².

Как известно из криминологии, механизм деликвентного поведения тесно связан с личностью правонарушителя, он не может существовать в отрыве от личности, следовательно, на совершение правонарушений непосредственно влияет сознание людей. Среди наиболее распространенных мотивов - компенсация за ощущаемый чиновником ущерб, связанный с прохождением службы. К потере нравственного иммунитета подталкивают: ощущение нестабильности; низкая зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы; несправедливость при продвижении по службе; хамство или некомпетентность начальника²³.

Следует отметить, что система оплаты труда государственных гражданских служащих неоднократно подвергалась пересмотру и реформированию, однако это не привело к каким-либо значимым результатам. Уровнем оплаты труда государственных гражданских служащих недовольны все: и население, которое считает зарплаты чиновников необоснованно высокими, и сами государственные гражданские служащие, которые сравнивают свой уровень доходов с лицами, занимающими аналогичное положение в реальном секторе экономики. Справедливости ради надо отметить, что по итогам 2015 года размер среднемесячной заработной платы государственных гражданских служащих России превышает среднероссийский уровень заработной платы работников всех организаций – 40,4 тыс. рублей против 33,9 тыс. рублей. Среди организаций внебюджетного сектора экономики уровень оплаты государственных гражданских служащих сопоставим с химическим, металлургическим производством, производством электрооборудования и операциями с недвижимым имуществом и существенно отстает от добывающих производств, электроэнергетики, трубопроводного транспорта, рыбоводства,

²¹ Дубко Е.Л. Политическая этика. - М.: Академический проект, Трикта. 2005. - С. 235

²² Дорохов Н.И. Некоторые аспекты оценки коррупции как социально-правового явления // Военно-юридический журнал. 2006. № 2. - С. 31

²³ Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад [Электронный ресурс] // URL: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/131.htm> (дата обращения 20.02.2016)

производства кокса и нефтепродуктов. Однако, значительно отстает от уровня оплаты труда врачей (47,9 тыс. рублей), преподавателей высших учебных заведений (50,7 тыс. рублей) и научных сотрудников (51,8 тыс. рублей), исследованию уровня коррумпированности которых также посвящено немалое количество публикаций, что свидетельствует о том, что достойный уровень оплаты труда является важным, но недостаточным условием предотвращения коррупции. Вместе с тем, как отмечают исследователи, «государственные чиновники с меньшей вероятностью поддадутся нелегальным соблазнам, если они высоко оплачиваются - пропорционально их обязанностям и возможностям для должностных преступлений»²⁴. Более того, ряд ученых напрямую называет улучшение кадровой политики одним из условий снижения коррупционных проявлений: «важным условием эффективной борьбы с коррупцией является укрепление государства путем радикального улучшения кадровой политики в органах государственной власти и управления... Необходимая кадровая реформа в сфере государственного управления должна основываться на обеспечении безусловного приоритета профессионализма, деловитости и высокой нравственности чиновничества»²⁵.

Ряд исследователей связывает коррупцию с чрезмерным вмешательством государства в жизнь общества: чем больше государство вмешивается, тем больше оно издает законов, чем больше оно наращивает бюрократический аппарат, тем выше риск возникновения параллельных структур, рынков и процессов, выходящих за рамки правового поля²⁶.

Причины коррупции также часто связывают с экономической либерализацией, общей нестабильностью макроэкономической ситуации и кризисными явлениями в экономике.

Исследователи объясняют это тем, что «в процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение»²⁷, поэтому «в любом обществе всегда существует несовпадение между заложенными в законодательстве правилами поведения и негласными правилами поведения, скрытой системой правил, с помощью которых на

²⁴ Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. - С. 33

²⁵ Скаков А.Б. О коррупционной преступности и её профилактике // Противодействие коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 112-летию Юридического института Томского государственного университета и необходимости разработки программы противодействия коррупции на муниципальном уровне (Томск, 21-24 декабря 2010 г.): [Сборник]. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2010. - С. 125

²⁶ Савилов М.Г. Борьба с коррупцией как одна из важнейших составляющих облика современной России // Наука и практика. 2009. № 2. - С. 74

²⁷ Кузнецов Ю.А., Силинский Ю.Р., Хомутова А.В. Российское и зарубежное законодательство о мерах противодействия коррупции [Электронный ресурс] // URL: <http://law.vl.ru/law/corrupt/chapter1.html> (дата обращения 22.02.2016)

практике разрешаются текущие вопросы. Это объясняется тем, что правила, содержащиеся в «негласном кодексе поведения», оказываются необходимыми для практического управления или даже оказываются стабилизирующим фактором»²⁸.

Как отмечают специалисты, неразвитость законодательства проявляется в низком качестве законов, несовершенстве всей правовой системы, нечеткости законотворческих процедур, вследствие этого коррупция порождается противоречивостью законодательства и незавершенностью законов, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами. Законодательное регулирование перекладывается на подзаконные акты органов государственной власти, что создает условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций (в основном написанных «под себя»), создающих дополнительные условия для коррупции²⁹.

По мнению исследователей «коррупция не является проблемой сама по себе, она возникает как следствие проблем и пробелов законодательства, неэффективности отдельных его норм»³⁰. Порождению коррупции или ее росту способствует проблема причинно-следственных отношений, которая связана с таким явлением, как «коррупциогенность», т.е. коррупционный потенциал и неопределенность правовых норм, закрытость или непрозрачность правоприменительных процедур и т.д.³¹

Проведенный анализ причин коррупции позволяет условно сгруппировать их по трем основным направлениям: морально-нравственные (этические) причины; экономические факторы и факторы правового характера. Причем в последних целесообразно выделить две самостоятельные группы проблем применительно к нашей работе: качество правового регулирования государственной гражданской службы и качество правового регулирования различных видов экономической деятельности.

Таким образом, коррупция возможна, с одной стороны, там, где обязанности государственных гражданских служащих сформулированы в общей форме, которая дает широкое поле для личного усмотрения, позволяет многозначно толковать одни и те же вопросы. С другой стороны, зависит от личностных качеств государственных гражданских служащих, сообразно которым он оценивает соответствие затрат возможным издержкам, т.е. соотносит размер конкретного предоставляемого блага с реальностью привлечения к ответственности.

²⁸ Алакшина И.С. Коррупция как элемент социальной действительности современного российского общества (концептуальный анализ) // Теория и практика общественного развития. 2005. № 1. - С. 6

²⁹ Ахметшина Д. Факторы, порождающие коррупцию в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.uara.ru/conf/attachment.php?aid=14/> (дата обращения 22.02.2016)

³⁰ Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. - С. 160

³¹ Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5. - С. 40

Сократить или нейтрализовать причины, порождающие коррупцию, может комплекс мер политического, социально-экономического, организационно-правового характера в совокупности с морально-нравственным воспитание общества, реализация которого объединяет усилия всех уровней власти. Исследованию политики противодействия коррупции в Российской Федерации посвящен следующий параграф нашей работы.

1.2. Антикоррупционная политика в Российской Федерации

Правовые основы антикоррупционной политики в Российской Федерации стали формироваться с начала 90-х годов XX века, когда Президентом Российской Федерации начали приниматься отдельные указы в сфере противодействия коррупции, например, Указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе органов государственной службы», Указ Президента Российской Федерации от 02.07.1993 № 981 «О заграникомандировках должностных лиц центральных федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

В период 1999-2005 годы было предпринято несколько попыток разработки национального законодательства в области противодействия и профилактики коррупции: в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были внесены три законопроекта: «О борьбе с коррупцией», «О противодействии коррупции» и «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (в первоначальном наименовании «Основа антикоррупционной политики»).

В 2004 году был принят Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), содержащий ряд положений, направленных на предупреждение коррупции среди государственных гражданских служащих.

С 2005 года направление противодействия коррупции было включено в систему мероприятий административной реформы в Российской Федерации как направление «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции».

С 8 июня 2006 года в России вступила в силу Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ ратифицирована Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Кроме того, во

время саммита стран «большой восьмерки» Россия присоединилась к антикоррупционной Инициативе по борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц, а с 1 февраля 2007 года официально вступила в «Группу государств против коррупции» (ГРЕКО).

Начиная с 2008 года, в России принимаются целенаправленные меры по борьбе с коррупцией. Под воздействием международных документов был принят пакет антикоррупционных нормативных правовых актов на всех уровнях власти, в том числе базовый Федеральный закон «О противодействии коррупции», ведется работа по совершенствованию законодательства о государственной службе, например, была принята федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», вносились изменения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

При этом как отмечают исследователи, «феномен эффективного преодоления коррупции в правовом аспекте представляет собой актуальную задачу для всех отраслей права, так как само явление коррупции порождает комплексные правоотношения. Если эта проблема касается разных отраслей права, то необходимо продумать, где присутствуют наибольшие риски, их можно и нужно спрогнозировать»³². Для достижения данных целей принят, например, Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», в соответствии с которым осуществлена замена лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности, введен преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, установлено требование о проведении плановых контрольных мероприятий в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года.

В 2010 году Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, целью которой является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для достижения данной цели предлагается последовательно решаться следующие задачи:

а) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

³² Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. - С. 161-162

б) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

в) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации³³.

В Национальной стратегии противодействия коррупции определено 21 основное направление ее реализации. В целях ее реализации раз в два года утверждается Национальный план противодействия коррупции.

Таким образом, в Российской Федерации сформирована правовая основа антикоррупционной политики, ядром которой являются федеральные законы «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы», национальные планы противодействия коррупции, а также нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с указанными документами, в том числе на региональном и муниципальном уровнях.

Однако одних правовых основ явно недостаточно для решения задач противодействия коррупции. Как отмечают специалисты, «коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями»³⁴.

Очевидно, что антикоррупционную политику в Российской Федерации следует понимать в более широком смысле, как один из видов государственной политики, т.е. как совокупность целей, задач, приоритетов, стратегических документов и программных мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти и местного самоуправления. По мнению исследователей, целостная антикоррупционная политика «предполагает осуществление разноплановых мер политического, экономического, социального, правового, организационного, идеологического характера при условии консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общества в целом»³⁵.

³³ Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // «Российская газета». 15.04.2010. № 79

³⁴ Гладких В.И. Борьба с коррупцией в России: успехи и неудачи антикоррупционной политики [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dzyalosh.ru/01-comm/books/korruptcia/gladkih.html> (дата обращения 01.03.2016)

³⁵ Орлов А.Р. Основные направления противодействия политической коррупции в России // Власть. 2008. № 10. – С. 67

В этой ситуации крайне несистематизированными выглядят именно правовые основы противодействия коррупции. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» собраны отдельные разрозненные меры антикоррупционной политики и отражены уже существующие элементы системы противодействия коррупции. При этом отсутствуют конкретные цели и задачи в сфере противодействия коррупции, механизмы по их достижению и ожидаемые результаты. Национальной стратегией противодействия коррупции определены максимально общие цели и задачи противодействия коррупции и выделены только основные направления их реализации.

Более того, реализация любого комплексного документа зависит от его встроенности в общую систему, в данном случае в систему документов стратегического планирования. Как следует из названия, Национальная стратегия противодействия коррупции относится к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Однако, в данном федеральном законе отсутствует такой вид документа. Соответственно, Национальная стратегия противодействия коррупции исключена из общей системы стратегического планирования, в рамках которой возможно более эффективно выстроить координацию работы органов власти различных уровней, консолидировать ресурсы, декомпозировать приоритеты и разграничить полномочия.

Цель и задачи Национальной стратегии противодействия коррупции слабо интегрированы и в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённую распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (далее - Концепция), которая на сегодняшний день является основным документом, устанавливающим направления долгосрочного социально-экономического развития страны, цели, целевые индикаторы, приоритеты и задачи долгосрочной государственной политики³⁶.

Проведённый анализ данного документа показал, что наличие коррупции в России рассматривается как одно из структурных ограничений, усиливающих нерешённость ряда социальных и институциональных проблем.

В Концепции низкий уровень коррупции является гарантией базовых прав, основой устойчивого экономического роста и формирования институциональной среды инновационного развития.

³⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // «Собрание законодательства Российской Федерации». 24.11.2008. № 47. ст. 5489

Превращение России в страну с низким уровнем коррупции и снижение административных барьеров в экономике являются руководящими принципами в отношениях государства с субъектами предпринимательской деятельности на пути перехода к инновационному социально ориентированному развитию. При этом снижение уровня коррупции и создание эффективного государства являются основными приоритетами социальной и экономической политики на первом этапе реализации Концепции – в 2008-2012 годах.

Бороться с коррупцией предполагается не только в органах государственной власти, но и в государственных учреждениях, оказывающих социальные услуги населению, и в связанных с государством крупных хозяйственных структурах (естественных монополиях), что потребует радикального повышения прозрачности, изменения системы мотивации, противодействия криминальному использованию государственными служащими служебного положения в личных интересах в целях содействия бизнесу, усиления ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией и злоупотреблением служебным положением, в том числе на основании косвенных признаков коррупции (принцип незаконного обогащения). Отмечается, что государство будет систематически сотрудничать с общественными структурами, содействующими утверждению законности, искоренению коррупции и произвола недобросовестных чиновников.

Таким образом, в Концепции в качестве мер противодействия коррупции определены устаревший принцип незаконного обогащения, на смену которого в системе государственной гражданской службы внедрены антикоррупционные стандарты, и общественный контроль за соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

Механизмом реализации документов стратегического планирования являются государственные программы. Проведенный анализ государственных программ Российской Федерации показал, что из 42 государственных программ, утверждённых Правительством Российской Федерации, только 7 содержат меры антикоррупционной направленности (таблица 1). Содержащиеся в них мероприятия носят точечный характер, направлены на решение отдельных вопросов (например, обеспечению участия Минфина России в деятельности по противодействию незаконным финансовым операциям, подготовка материалов и участие в международных мероприятиях, проводимых в рамках Конвенции ООН против коррупции) либо развитие конкретных сфер (судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации и учреждений уголовно-исполнительной системы).

Таблица 1. Меры антикоррупционной направленности, содержащиеся в государственных программах Российской Федерации

№	Наименование государственной программы Российской Федерации	Содержание мероприятий антикоррупционной направленности
1.	Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316)	Снижение уровня коррупции является ожидаемым результатом реализации данной программы. Комплекс антикоррупционных мер направлен на повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» посредством развития системы многофункциональных центров, что приведет к снижению административных барьеров и оптимизации разрешительной и контрольно-надзорной деятельности
2.	Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313)	Отмечено значение информационных технологий для реализации таких фундаментальных политических свобод, как свобода слова и собраний, выявления и ликвидации очагов коррупции, непосредственного обмена мнениями и знаниями. Включено мероприятие по повышению качества государственного управления за счет создания и внедрения современных информационных технологий; обеспечения функционирования и развития информационных систем, в том числе в сфере государственных закупок и торгов; обеспечения функционирования государственной автоматизированной системы «Управление»; обеспечения координации информатизации государственных органов и обеспечения функционирования и развития государственных информационных систем
3.	Государственная программа Российской Федерации «Юстиция» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 312); подпрограмма 2 «Развитие судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации»	Задачами подпрограммы являются совершенствование статуса судебного пристава, правового положения и организации системы принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, противодействие коррупционным проявлениям в сфере исполнительного производства, что приведет в 2020 году к минимизации существующих коррупционных факторов в деятельности Федеральной службы судебных приставов, увеличению доли исполнительных документов, фактически исполненных в рамках исполнительного производства, значительному увеличению количества исполнительных документов, исполненных добровольно, без применения мер принудительного исполнения, повышению уровня материального обеспечения сотрудников Федеральной службы судебных приставов, созданию условий для восстановления доверия граждан к закону и суду, противодействию правовому нигилизму
	подпрограмма 4 «Повышение качества принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц и обеспечение установленного порядка деятельности судов»	Комплекс антикоррупционных мер направлен на повышение социального статуса сотрудников уголовно-исполнительной системы, престижа службы в исправительных учреждениях, разработку и принятие мер (стандартов), направленных на предупреждение коррупции
4.	Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	Комплекс антикоррупционных мер направлен на увеличение к 2020 году доли выявленных органами внутренних дел преступлений коррупционной направленности, следствие по которым обязательно, совершенных в крупном или особо крупном размере либо причинивших

	(утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 345) подпрограмма 2 «Полиция»	крупный ущерб, до 4,87 процента; обеспечение участия подразделений собственной безопасности в выявлении сотрудников системы МВД России, совершивших преступления, на уровне не менее 55 процентов, из них, совершивших преступления коррупционной направленности, на уровне не менее 60 процентов
5.	Государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 327)	Комплекс антикоррупционных мер направлен на создание условий по недопущению проявления коррупционных нарушений в процессе управления объектами федерального недвижимого имущества. Основное мероприятие «Управление развитием объектов федерального имущества» направлено на формирование условий по недопущению коррупционных проявлений при управлении федеральным имуществом и потери контроля. Основное мероприятие «Управление рисками в сфере реализации процессов управления федеральным имуществом» направлено на создание условий для недопущения нарушений, в том числе в части коррупционных нарушений
6.	Государственная программа Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 - 2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 305) подпрограмма 1 «Развитие производства лекарственных средств»	Включено мероприятие по разработке нормативного правового акта Российской Федерации по определению комплекса мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией в вопросах лекарственного обеспечения
7.	Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320)	Включено мероприятие по обеспечению участия Минфина России в деятельности по противодействию незаконным финансовым операциям, подготовке материалов и участию в международных мероприятиях, проводимых в рамках Конвенции ООН против коррупции

Следовательно, единственным инструментом реализации Национальной стратегии противодействия коррупции и, соответственно, антикоррупционной политики в Российской Федерации являются национальные планы противодействия коррупции, действие последнего из которых закончилось в 2015 году. Однако, традиционное установление срока действия национальных планов в пределах двух ближайших лет подтверждает отсутствие системного стратегического видения перспектив развития антикоррупционной политики.

Аналогичная ситуация сложилась и на региональном уровне. Так, в Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года, утвержденной постановлением Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 № 2580, вообще отсутствуют цели и задачи по противодействию коррупции. Из 23 утвержденных государственных программ Томской области только в одной - государственной программе «Повышение эффективности регионального и муниципального управления» - содержится упоминание о коррупции в виде основной проблемы, на решение которой направлена подпрограмма 2 «Развитие государственной гражданской службы»: «недостаточный уровень профессионализма и компетентности управленческих кадров, государственных служащих, в том числе в вопросах преодоления коррупционных проявлений»³⁷. Решение данной проблемы сводится к реализации программ повышения квалификации государственных гражданских служащих. Что касается Плана противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области, то его действие также ограничено 2015 годом.

Таким образом, очевидно, что антикоррупционная политика в Российской Федерации не в полной мере согласуется с действующими механизмами государственного управления.

Залог успеха антикоррупционной политики в Российской Федерации нам видится в том, чтобы ее начали рассматривать как устойчивое системное явление, как постоянную государственную функцию, выполнение которой обеспечивается всем государственным механизмом, наделенным соответствующими ресурсами: материальными, кадровыми, научными, правовыми, программными. Для этого необходимо поднять решение вопросов противодействия коррупции до уровня задачи и приоритетов общегосударственного стратегического документа, а также разработать соответствующую государственную программу Российской Федерации, в рамках которой предусмотреть комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и

³⁷ Постановление Администрации Томской области от 26.11.2014 № 431а «Об утверждении государственной программы «Повышение эффективности регионального и муниципального управления» // «Собрание законодательства Томской области». 15.12.2014. № 12/1(113)

ресурсам, и инструментов антикоррупционной политики. А пока это не произойдет особенностью российской антикоррупционной политики будет оставаться тот факт, что её главной движущей силой является политическая воля Президента Российской Федерации³⁸.

Проводимая в Российской Федерации антикоррупционная политика критикуется многими специалистами³⁹. Как отмечают исследователи, «отсутствие единого научно обоснованного подхода к содержанию понятия «коррупция» и четкого законодательного закрепления его определения препятствует правильному формированию государственной стратегии и политики противодействия коррупции в России, тем самым изначально обрекает их реализацию на неудачу»⁴⁰.

В связи с этим представляется целесообразным как минимум отделить понятие коррупции как социального явления от конкретных преступлений и правонарушений, классифицируемых уголовным, административным и гражданским законодательством, подходящих под легальное определение коррупции.

Анализируя причины неудач антикоррупционной политики, исследователи подчеркивают, что «в настоящее время борьба с коррупцией осуществляется преимущественно с помощью уголовно-правовых средств»⁴¹, в то время как «проблема борьбы с коррупцией - это проблема не только уголовного права, а проблема общеправовая, социальная и политическая»⁴².

С этой позицией согласны и другие авторы, которые отмечают, что в настоящее время противодействие коррупции сводится в основном к борьбе с последствиями уже совершенных деяний⁴³. При этом «надежды добиться успеха исключительно путем уголовных репрессий потеряли свою привлекательность и перестали владеть умами большей части населения»⁴⁴, поскольку «с точки зрения уголовной ответственности коррупционные преступления относятся к плохо раскрываемым и труднодоказуемым»⁴⁵.

³⁸ Орлов А.Р. Основные направления противодействия политической коррупции в России // Власть. 2008. № 10. – С. 66

³⁹ Горшенков Г.Н. Антикоррупционная политика в России // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2010. № 2. С. 17-23. Данилов А.П. Факторы неэффективности антикоррупционной политики // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 20. С. 69-72

⁴⁰ Балашова Н.Т. Меры противодействия коррупции // Наука. Культура. Общество. 2007. № 4. - С. 83

⁴¹ Орлов А.Р. Основные направления противодействия политической коррупции в России // Власть. 2008. № 10. – С. 67

⁴² Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений как важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Государство и право. 2001. № 5. - С. 111

⁴³ Головкин С.А. Проблема измерения уголовно-наказуемой коррупции // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13. – С. 55

⁴⁴ Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. - С. 23

⁴⁵ Карпович О.Г. Коррупция в современной России / О.Г. Карпович - М.: Юрист, 2007. - С. 11

Безусловно, нельзя не согласиться с авторами, которые утверждают, что «в чистом виде репрессивный подход к деятельности антикоррупционных органов носит характер борьбы с последствиями, а не с причинами, что ставит под вопрос эффективность использования данной стратегии». С нашей точки зрения, действенную систему применения мер юридической ответственности все-таки целесообразно развивать в рамках государственной политики укрепления национальной и общественной безопасности.

Изучение криминологических и уголовно-правовых проблем коррупции позволяет исследователям сделать вывод, что «ее предупреждение может быть более эффективным не столько на путях применения уголовно-правовых мер, которые далеко не всегда достигают цели, особенно в элитарной коррупции, сколько при более четком правовом регулировании всех сфер жизни и деятельности, которыми занимаются не уголовное право, но право конституционное, гражданское, трудовое, финансовое, бюджетное, налоговое, таможенное, административное»⁴⁶.

Следует отметить, что предпосылки для этого заложены в Федеральном законе «О противодействии коррупции», в котором определено, что деятельность по противодействию коррупции включает в себя меры по:

- предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- минимизации или ликвидации последствий коррупционных правонарушений⁴⁷.

Таким образом, при реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации целесообразно сместить акценты с норм репрессивного законодательства на превентивные меры антикоррупционной политики, направленные на устранение причин, порождающих коррупцию.

В современном законодательстве данные направления получили закрепление в виде комплекса административно-правовых и организационных мер противодействия коррупции в органах государственной власти и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Исследованию данной проблематики будет посвящена вторая глава выпускной квалификационной работы.

⁴⁶ Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений как важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Государство и право. 2001. № 5. - С. 111

⁴⁷ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228

2 Основные направления противодействия коррупции в органах государственной власти

2.1 Административно-правовые и организационные меры противодействия коррупции в органах государственной власти

В целях противодействия коррупции и снижения коррупционных рисков в органах государственной власти действующее российское законодательство о государственной гражданской службе снабжено рядом позиций антикоррупционной направленности.

Важнейшим административно-правовым средством противодействия коррупции в органах государственной власти является введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление ряда запретов, ограничений и дополнительных обязанностей антикоррупционного содержания в отношении государственных гражданских служащих в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Проведенный анализ запретов, ограничений и дополнительных обязанностей антикоррупционного содержания, установленных в отношении государственных гражданских служащих, показал, что все они связаны с минимизацией возможностей возникновения конфликта интересов и исключением случаев личной заинтересованности, установлением контроля за имущественным положением государственных гражданских служащих и введением ограничений на занятие предпринимательской деятельностью. Как отмечают специалисты, многие механизмы предотвращения коррупции, такие как: определение перечня коррупционных действий и коррупционно опасных должностей, установление целого ряда запретов и требований для государственных служащих, применение института конфликта интересов введены в России при использовании лучшего опыта других стран⁴⁸.

При противодействии коррупции в органах государственной власти важен такой механизм как институт конфликта интересов. Институты конфликта интересов и личной заинтересованности являются импортированными из законодательства о противодействии коррупции, поэтому Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит отсылочную норму на понятие «конфликт интересов», установленное частью 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». Соответственно для целей противодействия коррупции в органах государственной власти

⁴⁸ Трынченков А.А. Проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. Часть 53. С. 72

под конфликтом интересов следует понимать ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего государственную должность либо являющегося государственным гражданским служащим, обязанностью которого является принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)⁴⁹.

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающим государственную должность либо являющимся государственным гражданским служащим, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, замещающее государственную должность либо являющееся государственным гражданским служащим, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями⁵⁰.

По мнению исследователей, наиболее распространенными и характерными предпосылками возникновения конфликта интересов можно назвать факторы, обусловленные различиями в восприятии государственным гражданским служащим своего служебного долга, сформировавшихся профессиональных правил поведения, ценностных и моральных установок, традиций, обычаев, определенных принадлежностью гражданского служащего к формальным или неформальным ролевым группам, имеющим цели, расходящиеся с целями государства и общества в целом или органа государственной власти, порождающие в итоге негативные последствия для последних и ведущие к совершению коррупционных правонарушений⁵¹.

Законодательством о государственной гражданской службе предусмотрен специальный порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Так, государственные гражданские служащие обязаны принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в том числе сообщать

⁴⁹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228

⁵⁰ Там же

⁵¹ Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // Административное и муниципальное право. - М.: Изд-во: Nota Bene, 2010. № 4. С. 39

представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

Государственный гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов не может представлять интересы государственных гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Если владение государственным гражданским служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать их в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у государственного гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов путем изменения должностного или служебного положения государственного гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей. Так, статьей 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что представитель нанимателя вправе отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) государственного гражданского служащего на период урегулирования конфликта интересов либо проведения проверки соблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов на период до 60 дней со дня принятия решения об урегулировании конфликта интересов или о проведении проверки с возможностью продления данного срока до 90 дней.

Непринятие государственным гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного гражданского служащего с гражданской службы путем расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя в связи с утратой доверия.

Также является правонарушением, влекущим увольнение с гражданской службы в связи с утратой доверия, непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов государственным гражданским служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного

ему государственного гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Для соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в органах государственной власти образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов (далее - комиссия по урегулированию конфликтов интересов), положение о которых утверждаются в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Наибольшую группу специфических элементов правового статуса государственных гражданских служащих составляют запреты, т.е. способы правового регулирования, которые представляют собой государственно-властное веление, указывающее на недопустимость определенного поведения под угрозой наступления ответственности⁵².

Административно-правовой запрет в системе государственной службы - это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие государственному служащему совершать закрепленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения⁵³.

Основной запрет связан с занятием предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участием в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке). Как отмечают исследователи, «был, есть и будет запрет на осуществление государственными служащими предпринимательской деятельности, который в настоящее время установлен ст. 17 Закона о гражданской службе, но известен со времен дореволюционной России, где в соответствии с Уставом о службе гражданской чиновнику категорически запрещалось лично или через жену участвовать в железнодорожных, паровозных, кредитных и других долевых товариществах и компаниях, за исключением товариществ и компаний, занимающихся переработкой на месте сельхозпродукции, произведенной в принадлежащих им имениях»⁵⁴.

⁵² Большой юридический словарь [Электронный ресурс] / Авт. кол.: А.В. Малько, К.Е. Игнатенкова, Г.Н. Комкова и др.; Под ред. А.В. Малько. - М.: Проспект, 2009. - 704 с. // URL: <http://determiner.ru/dictionary/880/word/zapret> (дата обращения 25.02.2016)

⁵³ Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 30-31

⁵⁴ Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империей. Одесса, 1912. С. 174. Цит. по: Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 49

Вместе с тем, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предоставляет государственному гражданскому служащему право с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Однако, ряд авторов считает, что «это шаг назад, поскольку разные интересы у одного лица не могут существовать раздельно, конфликт неминуем. Гораздо разумнее вернуться к прежней формуле работ только на государство, но за достойную заработную плату»⁵⁵.

В противовес указанной позиции другие исследователи отмечают, что «в законодательстве о государственной службе была вполне оправданно предусмотрена определенная возможность для незначительной, менее оплачиваемой категории государственных служащих совмещение своей основной работы с участием в некоторых коммерческих организациях, не имеющих прямого или косвенного отношения к его служебной деятельности»⁵⁶ и апеллируют к примерам совмещения государственной службы с иной оплачиваемой работой, широко известным в международной практике⁵⁷. Например, законодательство Канады, государственная служба в которой признается одной из самых эффективных и коррупционно независимых, содержит комплекс административных запретов, связанных с совместительством на государственной службе, однако данные запреты касаются исключительно тех аспектов совместительства, которые могут вызвать конфликт интересов. При этом Кодекс поведения государственных служащих Канады 1985 года напрямую предоставляет возможность отдельным категориям государственных служащих заниматься отдельными видами предпринимательской деятельности параллельно с государственной службой⁵⁸. С нашей точки зрения, вторая позиция представляется более адекватной и именно ей руководствовался законодатель, внося соответствующие изменения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», поскольку низкий уровень оплаты труда государственных гражданских служащих является одной из причин проявления коррупции в органах государственной власти.

Вместе с тем, развитие законодательства о коррупции возможно наоборот в направлении усиления контроля и расширения числа лиц, в отношении которых действует данный запрет. Так, в Государственную Думу Российской Федерации внесен

⁵⁵ Талапина Э.В. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. 2006. № 6. С. 6

⁵⁶ Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 12. С. 37

⁵⁷ Вязгина Я.А. Коррупция в системе гражданской государственной службы: исторический и сравнительно-правовой анализ. Механизмы противодействия // Следователь. 2014. № 12. С. 4

⁵⁸ Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных стран // Административное и муниципальное право, 2008. № 10. С. 40

законопроект, устанавливающий запрет на занятие предпринимательской деятельностью и (или) участие в управлении хозяйствующим субъектом для супруга (супруги) и совершеннолетних детей лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Другим не менее важным запретом является получение вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), которое можно рассматривать как взятку. Как отмечают специалисты в области уголовного права, «внося элементы разложения в работу публичного аппарата управления, получение взятки дискредитирует властные и управленческие структуры государственных и муниципальных органов, подрывает их авторитет, порождает представление о всеобщей продажности, возможности решать все вопросы путем подкупа должностных лиц»⁵⁹.

Анализ иных запретов, связанных с государственной гражданской службой, закрепленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», с точки зрения антикоррупционного содержания позволяет выделить следующие:

- 1) приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход;
- 2) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы;
- 3) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, по договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;
- 4) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;
- 5) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

⁵⁹ Батычко В.Т. Уголовное право. Особенная часть. Конспект лекций. [Электронный ресурс] / Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. - 246 с. // URL: http://www.konsalter.ru/biblioteka/b25/17_3.htm (дата обращения 25.02.2016)

6) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

7) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;

8) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства;

9) открывать и иметь самому, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Кроме того, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что гражданин после увольнения с государственной гражданской службы не вправе в течение двух лет после увольнения замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности без полученного в установленном порядке согласия комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

С запретом заниматься предпринимательской деятельностью связано требование представлять сведения об имущественном положении государственных гражданских служащих. Как отмечают специалисты, «финансовый контроль за доходами и имуществом государственных служащих и членов их семей существует во всем мире»⁶⁰.

Так, определенные категории государственных гражданских служащих обязаны представлять сведения о своих доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи - супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

⁶⁰ Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. - С. 38

В отношении представленных сведений осуществляется проверка на предмет достоверности и полноты. Непредставление государственным гражданским служащим указанных сведений, представление неполных или недостоверных сведений, или представление заведомо ложных сведений является правонарушением, влекущим увольнение государственного гражданского служащего с гражданской службы в связи с утратой доверия.

Представление данных сведений также является обязательным условием при приеме на государственную гражданскую службу.

В научной литературе присутствует мнение о необходимости расширения перечня лиц, которые связаны с государственным гражданским служащим отношениями близкого родства или свойства и сведения об имуществе которых необходимо представлять. Так, ряд исследователей отмечает, что «расширение круга лиц, в отношении которых государственный или муниципальный служащий обязан предоставлять сведения о доходах, способно создать трудности... Однако в существующей редакции рассматриваемая обязанность вообще мало способна выполнять задачи, на решение которых она направлена, так как в большинстве случаев имущество можно передать детям (совершеннолетним), братьям, сестрам, родителям и так далее... Законодательство о государственной и муниципальной службе должно более дифференцированно подходить к вопросу осуществления контроля за доходами и имуществом служащих»⁶¹. При этом «такая норма не может быть отвергнута под предлогом якобы нарушения права частной жизни»⁶².

Следует отметить, что развитие законодательства о противодействии коррупции идет именно в данном направлении. Возвращаясь к ранее рассмотренному понятию личной заинтересованности можно заметить, что применительно к возможности получения нелегальных доходов речь идет не о членах семьи государственного гражданского служащего, а о состоящих с ним в близком родстве или свойстве лицами, т.е. кроме супруга (супруги) и несовершеннолетних детей еще и о родителях, братьях, сестрах, а также братьях, сестрах, родителях, детях супругов и супругов детей. И хотя включение обязанности по предоставлению соответствующих сведений о доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера со стороны перечисленных лиц представляется мало реализуемой, то довлеющее влияние, которое оказывает на развитие государственной гражданской службы законодательство о

⁶¹ Чаннов С.Е. Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм [Электронный ресурс] // URL: http://www.juristlib.ru/book_4032.html (дата обращения 25.02.2016)

⁶² Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 38

противодействию коррупции, позволяет нам предположить, что в ближайшей перспективе соответствующие нормы будут внесены в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Несмотря на то, что, как отмечают специалисты, в сфере борьбы с коррупцией «весьма значительная по масштабам работа проведена по приведению российского законодательства в соответствие с международными нормами»⁶³, работа по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации продолжается. На рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации находится ряд законопроектов, направленных на расширение запретов, ограничений и установление дополнительных обязанностей антикоррупционного содержания в отношении государственных гражданских служащих.

Проведённый анализ указанных законопроектов позволяет согласиться только с частью предлагаемых в них новаций, направленных на усиление требований, предъявляемых к государственным гражданским служащим. Так, представляется целесообразным установление ограничений:

- на наличие недвижимого имущества за пределами Российской Федерации, находящегося в собственности государственного гражданского служащего⁶⁴;
- на наличие в прошлом судимости за «коррупционные» преступления при поступлении на государственную гражданскую службу⁶⁵.

Кроме того, предлагается расширить категорию лиц, подпадающих под действие Федерального закона «О противодействии коррупции», включив новую категорию: лица, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в случае передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке полномочий по выполнению указанных задач, и распространив на них ограничения и запреты по аналогии с лицами, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

⁶³ Журавлёв Р.А., Нечевин Д.К., Толстухина Т.В., Стандзень Л.В. Имплементация норм международного права в сфере борьбы с коррупцией в российском законодательстве // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2013. № 3-2. С. 16

⁶⁴ проект Федерального закона № 103616-6 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

⁶⁵ проект Федерального закона № 146012-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Вместе с тем, на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации выносятся и законопроекты, предлагающие включить в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запреты, прямо нарушающие конституционные права и свободы государственных гражданских служащих и ограничивающие равенство их прав и свобод человека и гражданина. Например, проектом Федерального закона № 527975-6 «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предлагается запретить государственному служащему, его супруге (супругу), его несовершеннолетним детям выезжать на лечение в медицинские учреждения, расположенные за пределами территории Российской Федерации, за исключением случаев выезда на лечение по официальному направлению, полученному в Министерстве здравоохранения Российской Федерации в порядке общей очереди.

Анализ научной литературы по данной тематике также свидетельствует о превалировании позиции относительно необходимости расширения перечня запретов и ограничений вплоть до постановки под тотальный контроль не только работы, но и частной жизни государственных гражданских служащих.

Однако, ряд исследователей начинает задаваться вопросом об установлении критериев распространения запретов, ограничений и обязанностей, а также оптимальности их объема. В частности, отмечается, что запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на должностных лиц, должны соответствовать их правовому статусу и объему полномочий; не должны препятствовать их профессиональной деятельности, наносить материальный и моральный ущерб публичному служащему. В качестве обоснования своей позиции приводятся данные, основанные на анализе международного опыта, который свидетельствует о том, что «запреты в отношении всех государственных чиновников действуют в незначительном количестве государств (Нигерия, Кения, Бангладеш). В большинстве стран они устанавливаются относительно отдельных категорий публичных должностных лиц с учетом особенностей их правового статуса. При этом наблюдается тенденция к существенному сокращению количества тех государств, которые сохраняют прямые запреты на владение чиновниками недвижимости, банковских счетов, иных активов за рубежом, что связано с развитием процессов глобализации, стирающих границы между государствами (например, страны Европейского союза)»⁶⁶.

⁶⁶ Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. - С. 49

Также представляется обоснованной позиция данного исследователя о том, что «в российском законодательстве в ряде случаев коррупциогенная составляющая той или иной должности несоразмерна объему запретов, ограничений, обязанностей, налагаемых на соответствующих должностных лиц. При этом они почти всегда не предусматривают каких-либо компенсаторных механизмов для государственных и муниципальных служащих»⁶⁷.

Представляется более взвешенным сочетание установления запретов, ограничений и дополнительных обязанностей антикоррупционного содержания в отношении государственных гражданских служащих, подкрепленное оптимальной системой мер юридической ответственности, с одной стороны, и установление дополнительных реальных льгот и гарантий, с другой стороны. В противном случае, как отмечают исследователи, «неконкурентная заработная плата, несущественные или декларативные льготы и гарантии и все усиливающееся ограничение прав госслужащих и возложение на них дополнительных, достаточно серьезных требований могут серьезно понизить рейтинг оценки обществом данного вида деятельности»⁶⁸.

В данном контексте интересен зарубежный опыт, в частности, опыт Республики Сингапур, демонстрирующей возможность преодоления коррупции путем применения взаимосвязанных уголовных, гражданских и административных правовых средств⁶⁹.

В 1960 году стратегия борьбы с коррупцией в Сингапуре была закреплена в Законе о предотвращении коррупции и наделении Бюро по расследованию коррупции (далее - Бюро) особыми полномочиями. Бюро возглавляется директором, который напрямую подчиняется главе государства, что обеспечивает его независимость от полиции и других органов государственной власти.

Основными функциями Бюро являются рассмотрение жалоб и обвинений в коррупции, расследование случаев халатности и небрежности, допущенных государственными гражданскими служащими, а также проверка законности их действий и решений. Бюро имеет исключительное право без решения суда задерживать и обыскивать подозреваемых в коррупционных деяниях, если на это есть достаточные основания, может вести расследование в отношении подозреваемого, а также его родственников и

⁶⁷ Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. - С. 50

⁶⁸ Трынченков А.А. Повышение престижа государственной гражданской службы // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. Часть 65. С. 20

⁶⁹ Опыт Республики Сингапур, проиллюстрированный в данной работе, получен из следующего источника: Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира - в первый. М.: МГИМО (У) МИД России. 2005. - 420 с.

поручителей, проверять любые счета, вызывать на допрос свидетелей, расследовать любые правонарушения, вскрывающиеся в ходе изучения коррупционного дела.

Бюро вправе привлечь к суду любого гражданина, независимо от его статуса, ранга или вероисповедания. Исключений для высших государственных гражданских служащих не делается.

Одновременно с созданием Бюро были ужесточены меры уголовного наказания за коррупционные действия, повышена независимость судебной системы, резко поднята зарплата государственных гражданских служащих, что обеспечило их привилегированный статус и уменьшило «утечку мозгов» в частный сектор, введены чувствительные экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, упрощены процедуры принятия решений, устранена двусмысленность в законах, отменены ряд разрешений и лицензий.

Кроме того в отношении государственных гражданских служащих действует презумпция коррумпированности, которая означает, что при малейшем подозрении в коррупционных деяниях государственный гражданский служащий считается заведомо виновным до тех пор пока он не докажет обратного.

Безусловно, прямое заимствование опыта Сингапура в России с учетом национально-территориальных особенностей наших стран невозможно, однако наличие независимого органа по борьбе с коррупцией, напрямую подчиняющегося Президенту страны и имеющему широкие полномочия по проведению собственных расследований коррупционных проявлений, может послужить действенной мерой в вопросах противодействия коррупции.

Сложившаяся в России модель компиляции в одном органе и кадровой службы, отвечающей за развитие государственной гражданской службы, и вопросов противодействия коррупции нарушает принцип самостоятельности и независимости контрольно-надзорных функций, ставит вопросы противодействия коррупции в зависимость от усмотрения руководителя кадровой службы, а также ослабляет кадровую политику, которая в данном контексте также приобретает скорее репрессивный характер.

Еще одним действенным механизмом противодействия коррупции является превентивная антикоррупционная политика, в том числе антикоррупционная экспертиза законодательства на всех уровнях власти с целью устранения из него положений, способствующих коррупции. Рассмотрению порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов посвящен следующий параграф работы.

2.2 Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Как отмечают исследователи, «антикоррупционная экспертиза представляет собой новый для международной практики специальный институт ранней профилактики коррупции, который неведом странам дальнего зарубежья и фактически является изобретением для применения на постсоветском правовом пространстве (Россия, Беларусь, Кыргызстан, Молдова, Украина)»⁷⁰. К объективным предпосылкам востребованности данной меры в странах СНГ специалисты относят распад СССР с последующей сменой экономического строя и правовой системы, а к субъективным – деятельность лоббистов, направленную на продвижение интересов определенной группы правоприменителей⁷¹.

Требования очищения российского законодательства от норм и дефектов норм, которые могут быть использованы в коррупционных целях, стали активно выдвигаться в начале 2000-х годов. В научных кругах активно дискутировались два способа решения проблемы снижения коррупционности нормативных правовых актов. Один из них связан с общим повышением их качества. Второй – с выделением специализированного направления повышения качества нормативных правовых актов: с целенаправленным и системным выявлением и устранением из них положений, которые, безусловно или с высокой степенью вероятности, порождают коррупционные риски⁷².

Понятие «антикоррупционная экспертиза» впервые легально было закреплено в модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Под антикоррупционной экспертизой в нем понимается деятельность специалистов по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов⁷³.

Целенаправленная работа по снижению коррупционных рисков законодательства началась после ратификации Россией в 2006 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (далее – Конвенция ООН против коррупции). Ратификация

⁷⁰ Юлегина Е.И. Антикрупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов (сравнительный анализ) // Актуальные проблемы экономики и права». 2014. № 3. - С. 199

⁷¹ Астанин В.В. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих. М.: Европ. учеб. ин-т МГИМО (У) МИД РФ, 2011. - С. 42

⁷² Южаков В.Н. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 6

⁷³ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225 - 260

данной конвенции придала факультативному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства статус официального требования, поскольку пункт 3 статьи 5 Конвенции устанавливает в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции, что «каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»⁷⁴.

Правовую основу института антикоррупционной экспертизы составляют принципы и положения Конвенции ООН против коррупции, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты в данной области. На федеральном уровне правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов установлены Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В данном документе определены: цель антикоррупционной экспертизы; понятие коррупциогенных факторов; основные принципы организации антикоррупционной экспертизы; круг правовых актов, в отношении которых данная экспертиза проводится; круг органов и лиц, правомочных осуществлять деятельность по антикоррупционной экспертизе; форма отражения результатов экспертизы, а также урегулирован порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

В Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не закреплено понятие антикоррупционной экспертизы, не определен предмет и объект антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем на основании анализа его положений можно сделать вывод, что под антикоррупционной экспертизой следует понимать деятельность, осуществляемую специально уполномоченными органами, организациями и их должностными лицами, направленную на выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов в целях их последующего устранения.

Предметом антикоррупционной экспертизы следует признать устанавливаемые в ходе ее проведения с использованием методики проведения антикоррупционной

⁷⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН, ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ с заявлением) // «Бюллетень международных договоров», 2006, № 10, октябрь, С. 7 - 54

экспертизы сведения и факты, позволяющие сделать вывод о наличии либо отсутствии в нормативном правовом акте или его проекте правовых норм, содержащих коррупциогенные факторы. Объектом антикоррупционной экспертизы в данном случае целесообразно признать сам нормативный правовой акт или его проект.

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» целью антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции⁷⁵.

Критикуя легальную формулировку цели антикоррупционной экспертизы, исследователи обоснованно отмечают, что «антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности»⁷⁶.

По мнению ряда авторов такая формулировка цели антикоррупционной экспертизы отождествляет ее с устранением дефектов правовых норм и правовых формул, т.е. с правовой (юридической) экспертизой, что позволяет рассматривать антикоррупционную экспертизу как разновидность правовой экспертизы законодательства⁷⁷. Вместе с тем, «необходимость проведения дополнительного специализированного исследования, имеющего целью выявление таких норм, которые, с одной стороны, формально могут не противоречить законодательству, а с другой - содержат коррупционные факторы, была признана, и институт антикоррупционной экспертизы получил свое нормативное закрепление, а также определенное обособление от правовой экспертизы»⁷⁸.

⁷⁵ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Собрание законодательства РФ», 20.07.2009, № 29, ст. 3609

⁷⁶ Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. №10. - С. 8

⁷⁷ Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. - С. 77

⁷⁸ Колесов Р.А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в Министерстве обороны Российской Федерации. URL: http://www.evrstat.ru/DocLib8/Правовая_природа_антикоррупционной_экспертизы.doc (дата обращения: 01.03.2016)

Ряд исследователей, например, Л.А. Андреева, Ю.Г. Арзамасов, И.Н. Клюковская, Р.К. Мелекаев, рассматривают антикоррупционную экспертизу как один из видов криминологической экспертизы и называют ее криминологической антикоррупционной экспертизой. В частности, отмечается, что «методологически экспертиза коррупционности является разновидностью криминологической экспертизы законодательства, задачей которой является оценка криминогенности решений, т.е. их способности порождать противоправное поведение субъектов»⁷⁹.

Анализ сходных и различных черт криминологической, правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов позволил исследователям сделать вывод, что «антикоррупционная экспертиза является видом криминологической экспертизы с использованием методов правовой экспертизы, представляющим собой экспертную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества - независимых экспертов, граждан, организаций - по выявлению и устранению коррупционных факторов в нормативных правовых актах и их проектах»⁸⁰.

Соглашаясь в целом с результатами данного исследования, целесообразно отметить еще одно отграничение антикоррупционной экспертизы от правовой. В ходе проведения антикоррупционной экспертизы нормативные правовые акты и их проекты рассматриваются в динамике, т.е. путем прогнозирования возможных коррупционных рисков в правоприменительной практике, в то время как в рамках юридической экспертизы нормативные правовые акты и их проекты исследуются в статике, т.е. путем сравнения содержащихся в них норм с действующими правовыми актами на предмет соответствия.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, т.е. законодательно закрепленное требование к органам государственной власти и местного самоуправления об обязательном проведении антикоррупционной экспертизы. Как отмечают исследователи, «принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в общеправовом контексте предполагает, как правило, две основные составляющие: обязательность проведения данного вида экспертизы в процессе осуществления правотворческой деятельности и обязательность выполнения тех выводов, которые

⁷⁹ Андреева Л.А. Криминологический аспект региональной безопасности// Адвокатская практика. 2008. № 1. - С. 17

⁸⁰ Юлегина Е.И. Антикоррупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов (сравнительный анализ) // Актуальные проблемы экономики и права». 2014. № 3. - С. 204

содержатся в заключении эксперта, группы (комиссии) экспертов или экспертного учреждения либо в актах прокурорского реагирования (требованиях) и/или судебных решениях»⁸¹.

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, т.е. обязательность исследования нормативного правового акта в сравнении с другими нормативными правовыми актами, регулирующими однородные правоотношения.

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, т.е. проведение экспертизы каждой нормы нормативного правового акта или его проекта на наличие коррупциогенных факторов, а также использование единообразных подходов и официально утвержденной методики проведения антикоррупционной экспертизы.

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, т.е. профессионализм и наличие специальных знаний у субъектов антикоррупционной экспертизы.

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, т.е. допустимость независимой антикоррупционной экспертизы институтами гражданского общества и гражданами.

Также следует согласиться с позицией исследователей, которые предлагают рассматривать принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, закрепленные в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», как частные принципы, поскольку антикоррупционная экспертиза является одним из видов экспертизы законодательства и, соответственно, подчиняется таким общим принципам как: законность экспертизы законодательства, научность, системность, своевременность, оперативность, полнота и всесторонность экспертного исследования, финансовая обеспеченность, планомерность (последовательность)⁸².

⁸¹ Агеев В.Н., Бикмухаметов А.Э., Матковский П.А., Кабанов С.В. Принципы организации производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Следователь. 2010. № 2. - С. 6

⁸² Воронина Ю.И. К вопросу о содержании принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2013. Вып. 1. - С. 116

Субъектами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов являются: Прокуратура Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также их должностные лица.

Анализ субъектов проведения антикоррупционной экспертизы и пределов их компетенции показывает, что круг нормативных правовых актов, в отношении которых антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры, сформирован исходя из сложившейся практики прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации и ограничивается действующими нормативными правовыми актами.

Министерством юстиции Российской Федерации антикоррупционная экспертиза проводится при проведении правовой экспертизы и затрагивает:

- проекты нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;
- действующие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации;
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов и разработанных проектов нормативных правовых актов при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Результаты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов оформляются в виде:

- 1) требования прокурора об изменении нормативного правового акта, которое подлежит обязательному рассмотрению и учету в соответствии с их компетенцией в установленном порядке федеральными органами исполнительной власти, иными

государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, которые издали этот акт;

2) обращения прокурора в суд в целях обжалования нормативного правового акта в установленном порядке;

3) заключения Министерства юстиции Российской Федерации на действующие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, являющиеся обязательными для рассмотрения и учета соответствующими органом, организацией или должностным лицом;

4) заключения Министерства юстиции Российской Федерации на проекты нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, которые носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом;

5) заключения федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц.

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» также закреплено положение о возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Независимая антикоррупционная экспертиза проводится аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации институтами гражданского общества и гражданами за счет собственных средств в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы оформляются в виде заключения, в котором указываются выявленные коррупциогенные факторы и предлагаются конкретные способы их устранения. Данное заключение носит рекомендательный характер, однако подлежит обязательному рассмотрению федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, регулирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы Министерством юстиции Российской Федерации, в том числе процедуру урегулирования разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов; порядок организации, проведения и отражения результатов независимой антикоррупционной экспертизы, а также Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее - Методика).

Данной методикой установлено 9 коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, и 3 коррупциогенных фактора, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

К первой группе коррупциогенных факторов относятся:

1) широта дискреционных полномочий, т.е. отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

2) определение компетенции по формуле «вправе», т.е. диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

3) выборочное изменение объема прав, т.е. возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

4) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, т.е. наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

5) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, т.е. нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

6) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, т.е. установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

7) отсутствие или неполнота административных процедур, т.е. отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

8) отказ от конкурсных (аукционных) процедур, т.е. закрепление административного порядка предоставления права (блага);

9) нормативные коллизии, т.е. противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

К коррупциогенным факторам второй группы относятся:

1) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, т.е. установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

2) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами), т.е. отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

3) юридико-лингвистическая неопределенность, т.е. употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы проводится экспертиза каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта на наличие коррупциогенных факторов.

Проведенный анализ методики позволяет сделать вывод, что она не является методикой как таковой, т.е. совокупностью приемов и способов для систематического выполнения экспертного исследования. В ней отсутствуют такие обязательные элементы как метод и средства исследования, условия и процедуры применения методов и средств и другие составляющие. С нашей точки зрения, данная методика является исключительно перечнем коррупциогенных факторов, которые могут содержаться в нормативных правовых актах и их проектах, и в этой части требует существенно доработки.

Кроме того требует пересмотра и сам набор коррупциогенных факторов. Анализ их содержания позволяет сделать вывод, что к числу коррупциогенных отнесены не только такие положения нормативных правовых актов и их проектов, которые создают возможность для коррупционных проявлений, например, отказ от конкурсных (аукционных) процедур, но и обычные правовые дефекты, подлежащие выявлению в ходе

правовой (юридической) экспертизы, например, нормативные коллизии или принятие нормативного правового акта за пределами компетенции. Соединение в рамках одной методики задач по выявлению как собственно коррупциогенных факторов, так и дефектов правовых норм порождает сложности в разграничении понятий антикоррупционной и правовой (юридической) экспертизы, рассмотренные нами выше.

Отдельного внимания заслуживает такой набор факторов как широкие пределы усмотрения.

Дискреционные полномочия широко представлены в российском законодательстве. По своей сути они являются такими нормами права, которые закрепляют возможность субъектов правоприменения по своему усмотрению выбирать определенный вариант поведения, предусмотренный нормативным предписанием, при этом в них не закрепляются конкретные права и обязанности.

Как отмечают исследователи, «исходной предпосылкой институционализации дискреционных норм выступает общий характер правовых норм, обуславливающий необходимость их конкретизации. Правоприменение как форма учета конкретного в многообразии социальной практики есть интеллектуально-волевая деятельность, имеющая своим предметом реализацию правил общего характера, содержащихся в нормах права, посредством их использования в частных случаях. Иначе говоря, правоприменение является следствием объективной невозможности исчерпывающим образом охватить правовой регламентацией все многообразие динамично развивающихся общественных отношений и обстоятельств социальной практики. Дискреционные нормы при этом выступают важнейшим механизмом, обеспечивающим решение задач правового регулирования. В таком аспекте дискреционные правовые нормы - инструмент правоприменения, а правоприменительная дискреция - важнейший ресурс поднормативного, индивидуально-правового регулирования, обеспечивающий достижение определенности права в порядке его конкретизации»⁸³.

Соответственно полное исключение административного усмотрения, на которое нацелена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, приведет к невозможности учитывать индивидуальные особенности и многочисленные нюансы управленческой среды, а также реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия. Как следствие, у государственных гражданских служащих исчезнет ответственность за принимаемые решения, поскольку на каждый случай будет предусмотрен четкий алгоритм действий, не предполагающий каких-либо отклонений от

⁸³ Валиев Р.Г. К вопросу о дискреционных нормах российского права // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. Т. 154. Книга 4. Казань. 2012. - С. 10

его реализации, а в случае его отсутствия при появлении новых задач сделает их решение невозможным до нормативного закрепления определенного стандарта поведения.

Более того системное выхолащивание дискреционных полномочий, являющихся неотъемлемой частью публичной правоприменительной деятельности, приведет к исключению диспозитивных начал из административного права, в то время как «в условиях осуществления модернизации экономики роль диспозитивного регулирования административно-правовых отношений в сфере экономики существенно возрастает, что свидетельствует о его высокой социальной ценности, значимости для поступательного развития экономики России. Императивный метод весьма приемлем в кризисных условиях, когда необходима концентрация ресурсов общества и государства. Однако для обеспечения социально-экономического благополучия необходимо использование диспозитивного метода, стимулирующего предпринимателей на учет публичных интересов, на участие в создании социально ориентированной рыночной экономики»⁸⁴.

На основе изложенного в целях обеспечения гибкости административного права представляется целесообразным пересмотреть методику путем определения тех дискреционных полномочий, которые имеют право на существование в нормативных правовых актах.

Исследованию особенностей реализации мер противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области посвящена следующая глава выпускной квалификационной работы.

⁸⁴ Гета Ю.Р. Теоретические аспекты лицензирования в сфере административно-правового регулирования экономики в России // Вестник МИЭП. 2014. № 2. - С. 36-37

3 Реализация мер противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области

3.1 Организация и результаты противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области

В Томской области организация противодействия коррупции в органах государственной власти осуществляется в соответствии с Законом Томской области от 07.07.2009 № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области».

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению посредством организации воспитательной, образовательной и просветительской деятельности, направленной на укрепление доверия к власти;

2) проведение внутренней и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

3) антикоррупционный мониторинг, задачами которого являются непрерывное наблюдение за наиболее коррупционно опасными сферами деятельности; своевременное выявление и прогнозирование развития коррупционных процессов; оценка эффективности мероприятий по противодействию коррупции и информирование населения о состоянии и эффективности противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области.

4) совершенствование порядка прохождения государственной гражданской службы Томской области путем: конкретизации и оптимизации полномочий и численности государственных гражданских служащих; принятия планов противодействия коррупции; представления в установленном порядке гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Томской области, должностей государственной гражданской службы Томской области, и лицами, замещающими государственные должности Томской области и государственными гражданскими служащими Томской области, сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соответствующие сведения в отношении своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей в соответствии с законодательством Российской Федерации и Томской области;

5) развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, Томской области о противодействии коррупции;

б) введение и соблюдение антикоррупционных стандартов.

Законом Томской области от 09.12.2005 № 231-ОЗ «О государственной гражданской службе Томской области» предусмотрены меры по совершенствованию порядка прохождения государственной гражданской службы Томской области, введению и соблюдению антикоррупционных стандартов аналогично ранее рассмотренным мерам, предусмотренным на федеральном уровне.

Исполнительным органом государственной власти Томской области ответственным за разработку и реализацию мер по противодействию коррупции является Администрация Томской области в лице Департамента государственной гражданской службы как подразделения, осуществляющего функции по управлению государственной гражданской службой Томской области.

Осуществляются следующие меры по предупреждению коррупции:

- приняты локальные акты (приказы), которыми назначены ответственные лица за профилактику коррупционных и иных правонарушений в каждом органе государственной власти. В 32 исполнительных органах государственной власти Томской области функции лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, возложены на 72 государственных гражданских служащих.

Ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений в пределах своих полномочий осуществляется текущий мониторинг исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими, проходящими государственную гражданскую службу на должностях, замещение которых связано с коррупционными рисками, в соответствии с Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, разработанными Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации⁸⁵, а также распоряжением Губернатора Томской области от 17.12.2009 № 365-р «О реализации отдельных мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области».

- утверждены планы мероприятий по противодействию коррупции, антикоррупционная политика, памятки по противодействию коррупции. В 26 исполнительных органах государственной власти Томской области, осуществляющих функции с повышенными коррупционными рисками, утверждены планы противодействия коррупции на 2014-2015 годы.

⁸⁵ Письмо Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»)

- проводится разъяснительная работа в целях недопущения коррупционного поведения, а также по вопросам применения законодательства о противодействии коррупции;

- принят Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Томской области решением № 1 от 05.03.2011 Совета по противодействию коррупции при Губернаторе Томской области;

- в общедоступных местах в зданиях учреждений размещена информация о мерах, реализуемых в учреждениях по профилактике коррупции, и номер телефона, по которому работники учреждения и посетители учреждения могут сообщить о фактах проявления коррупции.

Кроме того, для соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в органах государственной власти Томской области образованы комиссии о соблюдении требований к служебному поведению гражданских служащих Томской области и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия).

За 2014-2015 годы во всех органах государственной власти Томской области было проведено 249 заседаний комиссий.

Заседания комиссий проводятся на плановой основе ежеквартально, основная часть рассматриваемых вопросов направлена на профилактику коррупционных правонарушений государственных гражданских служащих. Так, в анализируемом периоде на заседаниях комиссий рассматривались следующие вопросы:

1) соблюдение обязанностей, запретов и ограничений, а также требований к служебному поведению государственными гражданскими служащими с использованием информации, полученной из Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей;

2) соблюдение государственными гражданскими служащими требований по предварительному уведомлению представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы;

3) соблюдение государственными гражданскими служащими требований норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения;

4) результаты анализа полноты, правильности заполнения, своевременности представления государственными гражданскими служащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) результаты проведения проверок достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных государственными гражданскими служащими;

6) результаты проверок в отношении лиц, вновь поступивших на государственную гражданскую службу Томской области;

7) результаты мониторинга СМИ, обращений должностных лиц, организаций, граждан на предмет выявления фактов совершения государственными гражданскими служащими коррупционных правонарушений;

8) соблюдение кадровыми службами органов государственной власти обязанности по размещению сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих и членов их семей на официальных сайтах;

9) анализ принятых мер по предотвращению рисков возникновения коррупционных правонарушений при организации и проведении государственных закупок.

Кроме того, проводились внеплановые заседания комиссий, связанные с рассмотрением вопросов по обращениям государственных гражданских служащих; по результатам служебных проверок, проведенных по фактам совершения государственными гражданскими служащими коррупционных правонарушений; по оценке информации, поступившей из официальных источников, о нарушении государственными гражданскими служащими антикоррупционного законодательства, в целях выработки рекомендаций и дальнейших действий для представителя нанимателя и (или) государственного гражданского служащего.

Так, в рассматриваемом периоде на внеплановых заседаниях комиссий рассматривались:

- уведомление государственного гражданского служащего о возможном возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов. Рассмотрев все материалы дела, комиссия не усмотрела наличия признаков возникновения конфликта интересов в данной ситуации;

- результаты служебной проверки на предмет наличия возможного конфликта интересов по представлению прокуратуры Томской области. По итогам рассмотрения данного вопроса комиссией факторов и условий для возникновения конфликта интересов не выявлено;

- уведомление гражданского служащего о выполнении иной оплачиваемой работы на предмет наличия возможного конфликта интересов. По результатам рассмотрения

указанного представления комиссией факторов и условий для возникновения конфликта интересов не выявлено;

- уведомление коммерческой организации о заключении трудового договора с гражданином, ранее замещавшим должность государственной гражданской службы, на предмет возможности возникновения конфликта интересов. По результатам заседания Комиссия установила, что замещение бывшим государственным гражданским служащим на условиях трудового договора должности в коммерческой организации нарушает требования статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и рекомендовала проинформировать об указанных обстоятельствах органы прокуратуры и коммерческую организацию;

- факты нарушения гражданином, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы, требований законодательства в части предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. По рекомендации комиссии представителем нанимателя по данному факту проведена служебная проверка. По результатам проверки представитель нанимателя принял решение применить к государственному гражданскому служащему меру дисциплинарного взыскания в виде замечания, без представления соответствующих материалов проверки в комиссию.

- результаты проверки, возбужденной на основании информации кадровой службы, о соблюдении государственным гражданским служащим запрета заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом в соответствии с пунктом 3) части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». После установления кадровой службой факта коррупционного правонарушения, на основании личного заявления, государственный гражданский служащий исключен из состава участников некоммерческого партнерства. По решению представителя нанимателя с учетом рекомендаций, изложенных в решении комиссии, к государственному гражданскому служащему применено дисциплинарное взыскание в виде замечания.

- заявление государственного гражданского служащего о непредставлении сведений о доле своего супруга в уставном капитале коммерческой организации в связи с тем, что они оба не знали о существовании этой доли. По данному факту назначена служебная проверка в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» и постановлением Администрации Томской области от 13.01.2010 № 4а «Об утверждении Положения о порядке осуществления проверки достоверности и полноты

сведений, представляемых государственными гражданскими служащими Томской области, занимающими должности в исполнительных органах государственной власти Томской области, гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Томской области в исполнительных органах государственной власти Томской области, и соблюдения государственными гражданскими служащими Томской области, занимающими должности в исполнительных органах государственной власти Томской области, требований к служебному поведению».

- факт нарушения статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Государственным гражданским служащим не подавались заявления в письменной форме о личной заинтересованности в связи с назначением его исполняющим обязанности руководителя государственного органа, что могло привести к возникновению конфликта интересов. Комиссией установлено, что в указанном государственном органе проходят службу государственные гражданские служащие, имеющие близкое родство, не замещающие при этом должности с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Однако в соответствии с должностным регламентом одного из государственных гражданских служащих установлена обязанность на время отсутствия руководителя государственного органа исполнять его обязанности, подписывать от имени органа приказы, распоряжения, договоры, соглашения и иные документы. Следовательно, в момент исполнения обязанностей руководителя у данного государственного гражданского служащего может возникнуть конфликт интересов. Государственному гражданскому служащему рекомендовано предпринимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов в соответствии с действующим законодательством.

Наиболее часто на внеплановых заседаниях комиссии рассматриваются результаты проверок информации о достоверности и полноте сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных государственными гражданскими служащими. Основаниями для проведения соответствующих проверок могут служить представления прокуратуры Томской области либо информация кадровой службы органа государственной власти Томской области.

Объектом проверок являлась информация о достоверности и полноте сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за период 2014-2015 годов 24 государственных гражданских служащих. По результатам проверок трое государственных гражданских служащих уволены (2 – по собственному желанию до окончания проверок, 1 - в связи с сокращением должности государственной гражданской службы в государственном органе); двум государственным гражданским служащим

объявлены выговоры, одиннадцати государственным гражданским служащим объявлены замечания. В отношении остальных государственных гражданских служащих в соответствии с Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, разработанными Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации⁸⁶, признаки коррупционных проступков не выявлены, основания для привлечения к ответственности не установлены.

Таким образом, как правило, коррупционные правонарушения признаются малозначительными - сведения, представленные государственными гражданскими служащими, являются либо не достоверными, либо неполными. В этих случаях к государственным гражданским служащим применяется дисциплинарное взыскание в виде замечания.

В качестве примеров малозначительных коррупционных правонарушений, выявленных за рассматриваемый период, являются:

- подача государственным гражданским служащим уточненных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, открытых банковских счетах после истечения установленного законодательством срока;
- небрежное заполнение справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, не влекущие за собой установление фактов неполноты и недостоверности сведений у данных государственных гражданских служащих;
- технические ошибки, связанные с недостаточным знанием Методических рекомендаций по заполнению справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, не повлекших за собой сокрытие каких-либо сведений о доходах государственных гражданских служащих либо иных негативных последствий.

Кроме того, на внеплановых заседаниях комиссии рассматриваются вопросы о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих несовершеннолетних детей либо супруга в связи с раздельным проживанием.

За рассматриваемый период в комиссии различных органов государственной власти поступило 3 подобных обращения. В двух случаях, рассмотрев документы о

⁸⁶ Письмо Минтруда России от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»)

невозможности по объективным причинам представить полные сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, комиссии установили, что причины являются объективными. Еще в одном случае комиссия, рассмотрев документы, решила, что причина непредставления государственным гражданским служащим сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих несовершеннолетних детей не является объективной и рекомендовала государственному гражданскому служащему принять меры по представлению указанных сведений. Государственный гражданский служащий предоставил сведения, но позднее установленного законодательством срока. По данному факту была назначена служебная проверка, в ходе которой было установлено, что сведения, представленные государственным гражданским служащим позднее установленного законодательством срока, являются недостоверными и неполными. Непредставление сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений квалифицируется как тяжкое коррупционное правонарушение и предусматривает увольнение с гражданской службы в связи с утратой доверия. В связи с тем, что государственный гражданский служащий уволился с государственной гражданской службы по собственной инициативе до завершения служебной проверки, меры юридической ответственности к нему не применялись.

В целом по результатам заседаний комиссий выявлено 31 нарушение антикоррупционного законодательства.

Департаментом государственной гражданской службы Администрации Томской области и кадровыми службами государственных органов на постоянной основе осуществляется мониторинг выполняемых государственными гражданскими служащими функций, направленный на выявление коррупционных рисков, а также на своевременную актуализацию перечня должностей гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

В рассматриваемом периоде осуществлена проверка 3 органов государственной власти Томской области на предмет внесения в должностные регламенты государственных гражданских служащих положений об ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В результате проверок установлено, что в должностных регламентах на должности с высокими коррупционными рисками отсутствуют положения об ответственности за неисполнение законодательства о противодействии коррупции. В должностные регламенты гражданских служащих Томской области, в непосредственном подчинении которых находятся государственные гражданские служащие, замещающие должности с высокими коррупционными рисками, не внесены положения об ответственности за неисполнение мер профилактики и контроля в отношении подчиненных гражданских служащих, направленных на соблюдение ими служебных и должностных обязанностей в соответствии с требованиями законодательства о противодействии коррупции. На данный момент все нарушения устранены.

В целях контроля за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе и противодействии коррупции в органах государственной власти Томской области проведено 546 проверок персональных данных, представляемых гражданами, претендующими на должности гражданской службы, в результате которых 16 кандидатам отказано в приеме на государственную гражданскую службу.

В 2015 году органами государственной власти Томской области принято 162 правовых акта в сфере противодействия коррупции.

В целях снижения коррупционных рисков в Томской области проводится систематическая разъяснительная, методическая и консультационная работа среди государственных гражданских служащих по вопросам противодействия коррупции, в том числе:

- о порядке уведомления о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений;
- о порядке и сроках предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В целях формирования антикоррупционной компетентности систематически проводится обучение государственных гражданских служащих Томской области.

В течение 2014-2015 годов прошли повышение квалификации 97 государственных гражданских служащих, в обязанности которых входит осуществление профилактики коррупционных и иных правонарушений в органах государственной власти Томской области.

В рамках корпоративного обучения по вопросам противодействия коррупции проведен 41 семинар для государственных гражданских служащих.

На постоянной основе поддерживается в актуальном состоянии информация о деятельности комиссий на официальном интернет-портале Администрации Томской

области и официальных сайтах органов государственной власти Томской области, осуществляется организация и проведение прямых линий для населения, анонсирование в средствах массовой информации номера телефона доверия по вопросам коррупции, организована работа раздела «Противодействие коррупции», посредством которого граждане могут сообщить информацию об известных им фактах злоупотребления и должностных правонарушениях, допущенных должностными лицами органов государственной власти Томской области. Кроме того, возможность приема сообщений граждан и организаций по вопросам коррупции предусмотрена в ходе телепередачи «Линия Губернатора», выходящей в эфир на государственном телеканале.

Органами государственной власти Томской области проводятся мероприятия, направленные на снижение административных барьеров и повышение доступности государственных услуг посредством внедрения в деятельность информационно-коммуникационных технологий и снижения количества взаимодействия заявителей с государственными гражданскими служащими за счет внедрения альтернативных способов предоставления государственных услуг.

В указанных целях в течение 2014-2015 годов проведена экспертиза 72 административных регламентов предоставления государственных услуг органами государственной власти Томской области.

В Реестре государственных и муниципальных услуг размещена информация о 145 государственных и 1078 муниципальных услугах, в Федеральном реестре государственных и муниципальных услуг размещена информация о 685 услугах, в том числе о 145 государственных услугах.

В области действуют 17 подразделений многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг (далее - МФЦ) и 39 его территориально обособленных структурных подразделений. На базе МФЦ предоставляется 416 услуг (из них 312 услуг (75%) по принципу «одного окна»). Охват населения государственными и муниципальными услугами, предоставляемыми на базе МФЦ, составляет 91,3%. За 2014-2015 годы в МФЦ поступило 614,1 тыс. обращений.

В рамках повышения доступности государственных и муниципальных услуг, предоставляемых на территории Томской области в электронном виде, организована возможность подачи заявлений в электронной форме для 128 услуг, в том числе по 108 государственным услугам с использованием Модуля межведомственного взаимодействия, к которому подключены 655 государственных гражданских служащих Томской области.

Реализуется проект развития сети центров общественного доступа - в 98 населенных пунктах Томской области создано 108 центров общественного доступа к

социально значимой информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе 103 - на базе муниципальных библиотек Томской области, 5 - на базе библиотек высших учебных заведений.

3.2 Организация, порядок проведения и результаты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Томской области

В Томской области порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов утвержден постановлением Администрации Томской области от 01.10.2010 №190а и приказами органов государственной власти Томской области (например, Приказ Департамента лесного хозяйства Томской области от 01.08.2013 № 86 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Департамента лесного хозяйства Томской области, их проектов, включая административные регламенты оказания государственных услуг, утверждаемые приказами Департамента лесного хозяйства Томской области», Приказ Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области от 02.07.2013 № 53-1-ОД «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Департаменте транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области», Приказ Департамента по социально-экономическому развитию села Томской области от 12.10.2010 № 114 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Департаменте по социально-экономическому развитию села Томской области», постановление Законодательной Думы Томской области от 31.05.2011 № 4423 «Об утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательной Думе Томской области» и др.).

Целью проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Томской области является выявления в них коррупциогенных факторов и их последующее устранение⁸⁷.

Объектами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Томской области являются действующие нормативные правовые акты Администрации Томской области, Губернатора Томской области, проекты нормативных

⁸⁷ Постановление Администрации Томской области от 01.10.2010 №190а «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Администрации Томской области» // «Собрание законодательства Томской области», 15.10.2010, № 10/1(63)

правовых актов Администрации Томской области, Губернатора Томской области, включая административные регламенты оказания государственных услуг, утверждаемые Губернатором Томской области либо Администрацией Томской области.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов Администрации Томской области и Губернатора Томской области (далее - проектов нормативных правовых актов Томской области) проводится в два этапа.

На первом этапе - до направления данного проекта на согласование (визирование) – осуществляется ведомственная антикоррупционная экспертиза силами специалистов органа государственной власти Томской области, разработавшего проект нормативного правового акта Томской области. Для этого в каждом органе государственной власти Томской области утверждены необходимые организационно-распорядительные документы, определяющие структурное подразделение либо должностное лицо органа государственной власти Томской области, которые являются ответственными за осуществление функции по проведению антикоррупционной экспертизы.

На данном этапе антикоррупционная экспертиза проводится в течение срока, установленного для разработки проекта нормативного правового акта Томской области. Ее целью является выявление наличия или отсутствия всех предусмотренных Методикой коррупциогенных факторов. Результаты проведения ведомственной антикоррупционной экспертизы не оформляются в виде отдельного документа: выявленные коррупциогенные факторы устраняются из текста проекта нормативного правового акта Томской области его разработчиком самостоятельно. Прохождение проектом нормативного правового акта Томской области ведомственной антикоррупционной экспертизы удостоверяется путем его визирования с резолюцией «Проект прошел антикоррупционную экспертизу».

На втором этапе проекты нормативных правовых актов Томской области проходят внешнюю антикоррупционную экспертизу при осуществлении согласования (визирования) Комитетом по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области (далее - Комитет) на основании решения председателя данного Комитета в соответствии с Регламентом работы Администрации Томской области. Для этих целей в Комитете по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области создан отдел экспертизы правовых актов на коррупциогенность (далее - Отдел).

В случае выявления в тексте проекта нормативного правового акта Томской области коррупциогенных факторов, определенных Методикой, специалистом Отдела Комитета составляет мотивированное заключение.

При отсутствии в тексте проекта нормативного правового акта Томской области коррупционных факторов председатель Комитета визирует данный проект без составления заключения.

Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов Администрации Томской области и Губернатора Томской области (далее - действующих нормативных правовых актов Томской области) проводится при мониторинге правоприменения правовых актов в плановом и внеплановом порядке.

Плановая антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов Томской области проводится специалистами Отдела Комитета на основании ежеквартального плана проведения антикоррупционной экспертизы, утверждаемого распоряжением Губернатора Томской области, и специалистами органов государственной власти Томской области, ответственными за осуществление функции по проведению антикоррупционной экспертизы, на основании планов мониторинга правоприменения, утверждаемых органами государственной власти Томской области.

Ежеквартальные планы проведения антикоррупционной и правовой экспертизы действующих нормативных правовых актов Томской области формируются с учетом текущих приоритетов социально-экономического развития Томской области и складывающейся практики правоприменения.

Внеплановая антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов Томской области проводится в срок, не превышающий 30 дней с даты принятия решения о ее проведении, в случаях:

- 1) внесения в Администрацию Томской области, Губернатору Томской области требования в порядке статьи 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
- 2) поступления в Администрацию Томской области заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области;
- 3) установления необходимости проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта Администрации Томской области и Губернатора Томской области в процессе исполнения Комитетом по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области функции по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов Томской области, связанных с действующим нормативным правовым актом, на основании решения председателя Комитета по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области, которое оформляется в виде резолюции к соответствующим документам;

4) принятия решения о необходимости проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта Администрации Томской области и Губернатора Томской области председателем Комитета по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области, которое также оформляется в виде резолюции к соответствующим документам.

По результатам проведения плановой или внеплановой антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов Томской области составляется мотивированное заключение, в котором содержатся выводы о наличии или отсутствии в тексте правового акта коррупционных факторов, предусмотренных Методикой. Данное заключение направляется в структурное подразделение Администрации Томской области, орган государственной власти Томской области, являвшийся разработчиком нормативного правового акта Томской области, для устранения выявленных коррупционных факторов и информирования о принятых мерах.

Сроки для принятия мер по устранению коррупционных факторов устанавливаются:

- в плане проведения антикоррупционной и правовой экспертизы действующих нормативных правовых актов Томской области;
- в заключении Комитета по результатам проведенной внеплановой антикоррупционной экспертизы.

За непринятие мер по устранению коррупционных факторов в действующем нормативном правовом акте Томской области руководитель структурного подразделения Администрации Томской области, органа государственной власти Томской области, являющегося разработчиком нормативного правового акта Томской области, а также иные виновные должностные лица привлекаются к дисциплинарной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Антикоррупционная экспертиза не проводится в отношении отмененных или признанных утратившими силу нормативных правовых актов Администрации Томской области и Губернатора Томской области, а также действующих нормативных правовых актов Томской области, в отношении которых Отделом Комитета уже проводилась антикоррупционная экспертиза, если в дальнейшем в эти акты не вносились изменения.

Результаты проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Томской области и действующих нормативных правовых актов Томской области в 2013-2015 годах представлены в таблице 2.

Как следует из отчетов Отдела Комитета в анализируемом периоде была проведена внеплановая антикоррупционная экспертиза 1855 проектов нормативных правовых актов

Таблица 2. Результаты проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Томской области и действующих нормативных правовых актов Томской области

Показатели	2013 год	2014 год	2015 год	Итого
1. Плановая антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов Томской области				
Количество действующих нормативных правовых актов Томской области (законы Томской области, постановления Администрации Томской области и Губернатора Томской области)	79	79	78	236
Количество заключений о наличии коррупциогенных факторов	29	38	37	104
Количество выявленных коррупциогенных факторов	108	72	75	255
2. Внеплановая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов Томской области и действующих нормативных правовых актов Томской области				
Количество проектов и действующих законов Томской области	89	190	601	880
Количество проектов и действующих постановлений Администрации Томской области	230	286	290	806
Количество проектов и действующих постановлений Губернатора Томской области	57	44	68	169
Количество проектов и действующих приказов исполнительных органов государственной власти Томской области	0	0	0	0

Томской области и действующих нормативных правовых актов Томской области, а также плановая антикоррупционная экспертиза 236 действующих нормативных правовых актов Томской области, утвержденных Администрацией Томской области или Губернатором Томской области в период 1994 – 2014 годов. Наиболее часто объектом плановой антикоррупционной экспертизы выступают нормативные правовые акты Томской области, регулирующие вопросы обеспечения жильем, социальной защиты населения, здравоохранения, поддержки предпринимательской и инвестиционной деятельности, деятельности общественных объединений, земельных отношений, предоставления бюджетных средств.

Преобладание числа внеплановых антикоррупционных экспертиз над плановыми в 3,7 раза обусловлено их проведением на этапе правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов Томской области и общей интенсификацией нормотворческого процесса.

Среди внеплановых антикоррупционных экспертиз примерно одинаковый удельный вес приходится на экспертизу проектов и действующих законов Томской области и на экспертизу проектов и действующих постановлений Администрации Томской области, однако ретроспективный анализ позволяет выявить существенный рост внеплановых антикоррупционных экспертиз проектов и действующих законов Томской области в 2015 году, что также связано с активизацией законотворческой деятельности.

Внеплановая антикоррупционная экспертиза проектов и действующих приказов исполнительных органов государственной власти Томской области не проводилась.

Несмотря на сохранение стабильного количества проведенных плановых антикоррупционных экспертиз действующих нормативных правовых актов Томской области, отмечается рост количества заключений о наличии коррупциогенных факторов и сокращение выявленных коррупциогенных факторов, что в целом можно рассматривать как повышение качества нормативной правовой базы Томской области. Тем не менее коррупциогенные факторы выявлены в 44% действующих нормативных правовых актов Томской области.

Что касается выявленных норм, содержащих коррупциогенные факторы, то за период 2013-2015 годов в рамках плановой антикоррупционной экспертизы 236 действующих нормативных правовых актов Томской области согласно отчета Отдела Комитета выявлены следующие факторы:

- «отсутствие или неполнота административных процедур» - 74 случая;
- «необоснованно широкие пределы усмотрения» – 60 случаев;
- «юридико-лингвистическая неопределённость» - 42 случая;

«широта дискреционных полномочий» - 22 случая;
«определение компетенции по формуле «вправе» - 19 случаев;
«необоснованное применение исключения из правил» - 17 случаев;
«принятие нормативного правового акта за пределами компетенции» - 7 случаев;
«неопределённые требования к гражданам» - 6 случаев;
«завышенные требования к гражданам и организациям» - 5 случаев;
«употребление категории оценочного характера» - 2 случая;
«отсутствие чёткой регламентации прав граждан» - 1 случай.

Анализ практики проведения антикоррупционной экспертизы показывает, что наибольший удельный вес – 69% - занимают три коррупциогенных фактора: «отсутствие или неполнота административных процедур» (29%), «необоснованно широкие пределы усмотрения» (23,5%) и «юридико-лингвистическая неопределённость» (16,5%).

Кроме того, по результатам вышеуказанной экспертизы Отделом Комитета установлено наличие в 132 нормативных правовых актах Томской области, подлежащих антикоррупционной экспертизе, противоречий законодательству Томской области либо нарушений правил юридической техники (в 50 актах - наряду с коррупциогенными факторами, в 81 акте – самостоятельно в отсутствие коррупциогенных факторов), в связи с чем подготовлено 81 самостоятельное заключение о наличии в нормативных правовых актах Томской области правовых недостатков.

Как результат в ходе плановой антикоррупционной и правовой экспертиз, проведенных Отделом в течение 2013-2015 годов, выявлено 185 нормативных правовых актов Томской области с различными дефектами, что составляет 78,4% от общего числа актов, поступивших на плановую антикоррупционную экспертизу в данном периоде.

Отрицательные заключения на действующие нормативные правовые акты Томской области и их проекты направлены разработчикам данных актов для внесения необходимых изменений в целях исключения коррупциогенных факторов, устранения выявленных противоречий и иных недостатков. Все выявленные за указанный период в нормативных правовых актах Томской области коррупциогенные факторы и правовые дефекты устранены в полном объёме посредством внесения изменений в нормативные правовые акты Томской области либо признании их утратившими силу.

В целях обеспечения согласованности действий между органами государственной власти Томской области, иными органами государственной власти Томской области, федеральными органами государственной власти по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Томской области и их проектов в Томской области распоряжением Губернатора Томской области от 19.05.2014 № 127-р «О создании

Комиссии» создана Комиссия по выработке единообразных подходов к проведению антикоррупционной экспертизы (далее – Комиссия по антикоррупционной экспертизе).

За период 2013-2015 годов на обсуждение членам Комиссии по антикоррупционной экспертизе было вынесено свыше 30 нормативных правовых актов Томской области. Интересен опыт работы Комиссии по антикоррупционной экспертизе в 2015 году, когда на обсуждение было вынесено постановление Администрации Томской области от 17.06.2011 № 185а «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления из областного бюджета субсидий объединениям граждан для подключения (присоединения) многоквартирных домов к сетям инженерно-технического обеспечения, благоустройства, ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, оформления необходимой документации». По результатам обсуждения члены Комиссии по антикоррупционной экспертизе пришли к выводу о наличии в указанном постановлении коррупциогенных факторов, в адрес начальника Департамента архитектуры и строительства Томской области направлено соответствующее заключение, по результатам рассмотрения и учета которого подготовлен проект постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 17.06.2011 № 185а».

Также следует отметить, что помимо обсуждения спорных вопросов на Комиссии по антикоррупционной экспертизе специалистами Отдела Комитета при проведении антикоррупционной экспертизы по необходимости используются судебная практика по соответствующему вопросу, информация о практике применения действующих нормативных правовых актов Томской области, регулирующих отношения в соответствующей сфере, сложившаяся практика проведения антикоррупционной экспертизы, антикоррупционные стандарты нормативного правового акта, мотивированные мнения органов, организаций и граждан, осуществляющих деятельность или обладающих специальными познаниями в регулируемой сфере, научные исследования и другая информация, способная помочь правильно оценить наличие коррупциогенных факторов. Такая возможность прямо предусмотрена постановлением Администрации Томской области от 01.10.2010 №190а «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Администрации Томской области».

В Томской области также созданы условия для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Порядок ее проведения регламентируется постановлением Администрации Томской области от 12.10.2010 № 198а «О создании условий для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов

нормативных правовых актов». Согласно данному порядку все исполнительные органы государственной власти Томской области размещают разработанные ими проекты нормативных правовых актов Томской области, на своих официальных сайтах в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню направления их на согласование в структурное подразделение либо должностному лицу данного исполнительного органа государственной власти Томской области, которые являются ответственными за осуществление функции по проведению антикоррупционной экспертизы с указанием: дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, а также адреса электронной почты исполнителя проекта нормативного правового акта для направления независимыми экспертами заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. При отсутствии у исполнительного органа государственной власти Томской области официального сайта в сети Интернет соответствующая информация размещается на официальном сайте Администрации Томской области.

В анализируемом периоде независимая антикоррупционная экспертиза была проведена в отношении двух документов:

1) проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях Томской области и муниципальных общеобразовательных учреждениях муниципальных образований Томской области»;

2) постановления Администрации ЗАТО Северск от 30.2013 № 1946 «О порядке оказания помощи в ремонте и (или) переустройстве жилых помещений отдельным категориям граждан, проживающим на территории ЗАТО Северск».

Выявленные в результате экспертизы коррупциогенные факторы устранены в полном объеме.

Проведенное исследование практики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Томской области позволяет сделать вывод о соответствии существующей системы сложившимся подходам к ее организации на федеральном уровне.

Реализуемые мероприятия позволяют существенно повысить качество нормотворческой деятельности за счет снижения коррупциогенных рисков и являются целенаправленной, систематической и продуктивной работой по очищению законодательства Томской области от коррупционных факторов.

Заключение

В рамках проведенного исследования получены следующие результаты:

1. Проведен анализ различных подходов к понятию коррупции, содержащихся в ратифицированных Россией международных актах, научных исследованиях и нормах федерального законодательства. Выявлено два основных подхода, согласно которым коррупцию рассматривают в узком и широком смыслах. Сущность коррупции в узком смысле выражается в продажности и подкупаемости должностных лиц, в широком - в злоупотреблении служебным положением в корыстных целях. Обоснована корректность второго подхода, в рамках которого для целей работы под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением государственными гражданскими служащими для получения благ и преимуществ вопреки установленным правилам, как для себя, так и для иных лиц, а также действия физических и юридических лиц, направленные на незаконное предоставление государственным гражданским служащим (или в их интересах иным лицам) благ и преимуществ.

2. Изучены виды и основания для классификации коррупции. Определено, что по субъектному составу коррупционных правонарушений коррупцию классифицируют как верхушечную и низовую; по степени общественной опасности коррупционных проявлений выделяют коррупцию – проступок и коррупцию – преступление; по формам коррупционных проявлений различают преступления коррупционной направленности, административные и дисциплинарные правонарушения, запрещенные гражданско-правовые сделки.

3. Рассмотрены общие и специфические проблемы, порождающие коррупцию. Причины коррупции условно сгруппированы по трем основным направлениям: правовые, экономические и морально-нравственные (этические). Проиллюстрирована взаимосвязь и взаимообусловленность причин коррупции. Сделан вывод, что начальным импульсом для коррупционных проявлений является симбиоз широты дискреционных полномочий и низких личностных качеств государственных гражданских служащих.

4. Проведен ретроспективный анализ формирования российского законодательства о противодействии коррупции. Определено, что на сегодняшний день правовые основы антикоррупционной политики в Российской Федерации в основном сформированы, ее ядром являются федеральные законы «О противодействии коррупции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы»,

национальные планы противодействия коррупции, а также нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с указанными документами на региональном и муниципальном уровнях.

5. Выявлены недостатки антикоррупционной политики в Российской Федерации, обуславливающие низкую эффективность ее реализации: отсутствие согласованности и встроенности в общую систему стратегического планирования страны и приверженность репрессивным методам противодействия коррупции. Проиллюстрированы слабая интеграция цели и задачи Национальной стратегии противодействия коррупции и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, а также отсутствие реальных механизмов ее реализации через систему действующих государственных программ Российской Федерации. Показано, что это исключает возможность выстраивания эффективной координации в работе органов власти различных уровней, консолидации ресурсы, декомпозиции приоритетов и разграничения полномочий. Проведена параллель с региональным уровнем, что позволило подтвердить полученные выводы на примере Томской области. Внесено предложение сместить акцент с норм репрессивного законодательства, заложенных в Федеральном законе «О противодействии коррупции», на превентивные меры антикоррупционной политики, направленные на устранение причин, порождающих коррупцию.

6. Изучен комплекс административно-правовых и организационных мер противодействия коррупции в органах государственной власти, институты конфликта интересов и личной заинтересованностью, закреплённые в федеральном законодательстве о государственной гражданской службе. Определено, что важнейшим административно-правовым средством противодействия коррупции являются антикоррупционные стандарты, введение которых направлено на минимизацию возможностей возникновения конфликта интересов и исключение случаев личной заинтересованности, установление контроля за имущественным положением государственных гражданских служащих и введение ограничений на занятие предпринимательской деятельностью.

7. Проведен анализ научной литературы и законодательных инициатив на предмет перспектив развития законодательства о государственной гражданской службе. Выявлена тенденция к ужесточению запретов, ограничений и введению дополнительных обязанностей в отношении государственных гражданских служащих, несмотря на наличие в международной практике положительных примеров либерализации законодательства о государственной гражданской службе. Сделан вывод о целесообразности более взвешенного подхода к расширению данного перечня и установлению компенсаторных механизмов для государственных гражданских служащих.

8. Изучен порядок проведения, правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, установленные Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Установлено, что на сегодняшний день отсутствует легальное определение понятия антикоррупционной экспертизы, не определен ее предмет и объект. Сделать вывод, что под антикоррупционной экспертизой следует понимать деятельность, осуществляемую специально уполномоченными органами, организациями и их должностными лицами, направленную на выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов в целях их последующего устранения. Предметом антикоррупционной экспертизы следует признать устанавливаемые в ходе ее проведения с использованием методики проведения антикоррупционной экспертизы сведения и факты, позволяющие сделать вывод о наличии либо отсутствии в нормативном правовом акте или его проекте правовых норм, содержащих коррупциогенные факторы. Объектом антикоррупционной экспертизы целесообразно признать сам нормативный правовой акт или его проект.

9. Исследованы особенности антикоррупционной, правовой (юридической) и криминологической экспертиз, представленные в научной литературе. Определено, что содержание антикоррупционной экспертизы отлично от правовой экспертизы, поскольку в ходе проведения антикоррупционной экспертизы нормативные правовые акты и их проекты рассматриваются в динамике, т.е. путем прогнозирования возможных коррупционных рисков в правоприменительной практике. Однако, несмотря на определенное обособление антикоррупционная экспертиза является видом криминологической экспертизы с использованием методов правовой экспертизы.

10. Изучена методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Определено, что в ней отсутствует ряд обязательных элементов. Сделан вывод о целесообразности пересмотра набора коррупциогенных факторов, которые могут содержаться в нормативных правовых актах и их проектах.

11. Рассмотрен нормативно закрепленный порядок организации противодействия коррупции в органах государственной власти Томской области. Установлено, что в регионе проводятся все меры по предупреждению коррупции, предусмотренные федеральным законодательством. Исполнительным органом государственной власти Томской области ответственным за разработку и реализацию мер по противодействию коррупции является Администрация Томской области в лице Департамента

государственной гражданской службы как подразделения, осуществляющего функции по управлению государственной гражданской службой Томской области.

12. Изучены результаты работы комиссий о соблюдении требований к служебному поведению гражданских служащих Томской области и урегулированию конфликта интересов. Выявлено, что за 2014-2015 годы во всех органах государственной власти Томской области было проведено 249 заседаний комиссий. На плановых заседаниях комиссий в основном рассматривались вопросы профилактики коррупционных правонарушений. На внеплановых заседаниях комиссий наиболее часто рассматривались результаты проверок информации о достоверности и полноте сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных государственными гражданскими служащими. По результатам заседаний комиссий выявлено 31 нарушение антикоррупционного законодательства. Как правило, коррупционные правонарушения признаются малозначительными - сведения, представленные государственными гражданскими служащими, являются либо недостоверными, либо неполными, что выражается в небрежном заполнении справок, технических ошибках, подаче уточненных сведений. В этих случаях к государственным гражданским служащим применяется дисциплинарное взыскание в виде замечания.

13. Изучен порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Томской области: экспертиза проводится в два этапа - специалистами органов государственной власти Томской области, ответственными за осуществление функции по проведению антикоррупционной экспертизы, и специалистами отдела экспертизы правовых актов на коррупциогенность Комитета по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области. Выявлено, что в период 2013-2015 годы была проведена плановая антикоррупционная экспертиза 236 действующих нормативных правовых актов Томской области, утвержденных Администрацией Томской области или Губернатором Томской области в период 1994 – 2014 годов, и внеплановая антикоррупционная экспертиза 1855 проектов нормативных правовых актов Томской области и действующих нормативных правовых актов Томской области. Наиболее часто объектом плановой антикоррупционной экспертизы выступали нормативные правовые акты Томской области, регулирующие вопросы обеспечения жильем, социальной защиты населения, здравоохранения, поддержки предпринимательской и инвестиционной деятельности, деятельности общественных объединений, земельных отношений, предоставления бюджетных средств. Установлено, что в 185 нормативных правовых актах Томской области содержатся различные дефекты, что составляет 78,4% от общего числа актов, поступивших на

плановую антикоррупционную экспертизу. Наибольший удельный вес – 69% - занимают три коррупциогенных фактора: «отсутствие или неполнота административных процедур» (29%), «необоснованно широкие пределы усмотрения» (23,5%) и «юридико-лингвистическая неопределённость» (16,5%). Все выявленные коррупциогенные факторы и правовые дефекты устранены в полном объеме посредством внесения изменений в нормативные правовые акты Томской области либо признания их утратившими силу. Сделан вывод, что практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Томской области соответствует сложившейся системе ее организации на федеральном уровне.

Полученные результаты позволяют внести следующие рекомендации по совершенствованию административно-правовых мер противодействия коррупции в органах государственной власти:

1. Целесообразно принять закон об антикоррупционной политике в Российской Федерации, привести в соответствие с требованиями законодательства о стратегическом планировании Национальную стратегию противодействия коррупции, обеспечить встроенность ее цели и задач в общую систему стратегического планирования как на уровне страны, так и на уровне субъектов Федерации, предусмотреть реальные механизмы ее реализации через систему действующих государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Целесообразно разграничить кадровую политику с системе государственной гражданской службы и деятельность по противодействию коррупции. Для этого предлагается создать независимый орган по борьбе с коррупцией, напрямую подчиняющийся Президенту Российской Федерации и имеющий широкие полномочия по проведению собственных расследований коррупционных проявлений, в рамках которого будет обеспечено сочетание политической воли и широких механизмов противодействия коррупции, включающих комплекс не только уголовных, но и административных правовых средств.

3. Целесообразно изменить подходы к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, дополнив действующую методику совокупностью приемов, способов и средств исследования, условий и процедур их применения, а также пересмотреть набор коррупциогенных факторов, исключив из их числа правовые дефекты, подлежащие выявлению в ходе правовой (юридической) экспертизы, и определив те дискреционные полномочия, которые имеют право на существование в нормативных правовых актах.

4. Целесообразно дополнить действующее законодательство о государственной гражданской службе системой реальных льгот и гарантий, позволяющих компенсировать ограничения общегражданского статуса, которые лицо добровольно принимает на себя, поступая на государственную гражданскую службу, а также восстановить баланс между налагаемыми запретами, ограничениями и дополнительными обязанностями и правовым статусом и объемом полномочий государственных гражданских служащих в зависимости от категорий и групп должностей государственной гражданской службы.

5. Целесообразно повысить престиж государственной гражданской службы посредством радикального улучшения кадровой политики, позволяющей привлечь высокопрофессиональных служащих, обладающих высокими морально-психологическими качествами, исключающими возможность коррупционных проявлений, способных обеспечивать качественное исполнение полномочий органов государственной власти.

Список использованных источников и литературы

1. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // «Собрание законодательства РФ», 04.10.2004, № 40, ст. 3882
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН, ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ с заявлением) // «Бюллетень международных договоров», 2006, № 10
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 04.11.1999)
4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // «Бюллетень международных договоров», 2009, № 9
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, № 25, ст. 2954
6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, № 31, ст. 3215
7. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228
8. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Собрание законодательства РФ», 20.07.2009, № 29, ст. 3609
9. Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // «Собрание законодательства РФ», 13.05.2013, № 19, ст. 2306
10. Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // «Собрание законодательства РФ», 13.05.2013, № 19, ст. 2329
11. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378
12. Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 19.05.2008, № 20, ст. 2293
13. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // «Собрание законодательства РФ», 19.04.2010, № 16, ст. 1875
14. Указ Президента Российской Федерации от 06.06.2013 № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав

муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 10.06.2013, № 23, ст. 2892

15. Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» // «Собрание законодательства РФ», 14.04.2014, № 15, ст. 1729

16. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Собрание законодательства РФ», 08.03.2010, № 10, ст. 1084

17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 24.11.2008, № 47, ст. 5489

18. Письмо Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»)

19. Письмо Минтруда России от 13.11.2015 № 18-2/10/П-7073 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» (вместе с «Методическими рекомендациями по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»)

20. Закон Томской области от 09.12.2005 № 231-ОЗ «О государственной гражданской службе Томской области» // «Собрание законодательства Томской области», 30.12.2005, № 5

21. Закон Томской области от 07.07.2009 № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области» // «Собрание законодательства Томской области», 15.07.2009, № 7/1(48)

22. Постановление Администрации Томской области от 01.10.2010 №190а «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Администрации Томской области» // «Собрание законодательства Томской области», 15.10.2010, № 10/1(63)

23. Постановление Администрации Томской области от 12.10.2010 № 198а «О создании условий для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов» // «Собрание законодательства Томской области», 29.10.2010, № 10/2(63)

24. Постановление Администрации Томской области от 26.11.2014 № 431а «Об утверждении государственной программы «Повышение эффективности регионального и муниципального управления» // «Собрание законодательства Томской области», 15.12.2014, № 12/1(113)

25. Постановление Администрации Томской области от 13.01.2010 № 4а «Об утверждении Положения о порядке осуществления проверки достоверности и полноты сведений, представляемых государственными гражданскими служащими Томской области, занимающими должности в исполнительных органах государственной власти Томской области, гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Томской области в исполнительных органах государственной власти Томской области, и соблюдения государственными гражданскими служащими Томской области, занимающими должности в исполнительных

- органах государственной власти Томской области, требований к служебному поведению» // «Собрание законодательства Томской области», 18.01.2010, № 1/1(54) (часть 2)
26. Распоряжение Губернатора Томской области от 17.12.2009 № 365-р «О реализации отдельных мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области»
27. Распоряжение Губернатора Томской области от 19.05.2014 № 127-р «О создании Комиссии»
28. Постановление Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 № 2580 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года» // «Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области», 28.04.2015, № 40(216)
29. проект Федерального закона № 103616-6 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
30. проект Федерального закона № 146012-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»
31. Агеев В.Н., Бикмухаметов А.Э., Матковский П.А., Кабанов С.В. Принципы организации производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Следователь. 2010. № 2. - С. 6-10
32. Алакшина И.С. Коррупция как элемент социальной действительности современного российского общества (концептуальный анализ) // Теория и практика общественного развития. 2005. № 1. - С. 6-27
33. Андреева Л.А. Криминологический аспект региональной безопасности // Адвокатская практика. 2008. № 1. - С. 16-21
34. Астанин В.В. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих. М.: Европ. учеб. ин-т МГИМО (У) МИД РФ, 2011. - 276 с.
35. Ахметшина Д. Факторы, порождающие коррупцию в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.uara.ru/conf/attachment.php?aid=14/> (дата обращения 22.02.2016)
36. Балашова Н.Т. Меры противодействия коррупции // Наука. Культура. Общество. 2007. № 4. - С. 82-89
37. Батычко В.Т. Уголовное право. Особенная часть. Конспект лекций. [Электронный ресурс] / Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. - 246 с. // URL: http://www.konsalter.ru/biblioteka/b25/17_3.htm (дата обращения 25.02.2016)
38. Белова С.В., Алексеева Л.Г. Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией // Законность. - 2011. - № 8. - С. 30-33
39. Большой юридический словарь / Авт.-сост. В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др.; под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских [Электронный ресурс] // URL: <http://courts.spb.ru/spravka/glossary/yuridicheskij-slovar/korruptsiya/> (дата обращения 20.02.2016)
40. Большой юридический словарь [Электронный ресурс] / Авт. кол.: А.В. Малько, К.Е. Игнатенкова, Г.Н. Комкова и др.; Под ред. А.В. Малько. - М.: Проспект, 2009. - 704 с. // URL: <http://determiner.ru/dictionary/880/word/zapret> (дата обращения 25.02.2016)
41. Валиев Р.Г. К вопросу о дискреционных нормах российского права // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. Т. 154. Книга 4. Казань. 2012. - С. 7-15
42. Волженкин Б.В. Коррупция / Б.В. Волженкин. - СПб: Питер. – 2010. - 318 с.
43. Волович В.Ф. Правовые проблемы борьбы с коррупцией (вопросы теории): Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Часть 37

- / Под ред. В.Ф. Воловича, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. Томск: ООО «ДиВо». 2007. - С. 29-30.
44. Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. - С. 74-79
45. Вязгина Я.А. Коррупция в системе гражданской государственной службы: исторический и сравнительно-правовой анализ. Механизмы противодействия // Следователь. 2014. № 12. - С. 2-6
46. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. - 2000. - № 6. - С. 2-6
47. Гета Ю.Р. Теоретические аспекты лицензирования в сфере административно-правового регулирования экономики в России // Вестник МИЭП. 2014. № 2. - С. 35-42
48. Гладких В.И. Борьба с коррупцией в России: успехи и неудачи антикоррупционной политики [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dzyalosh.ru/01-comm/books/korruptcia/gladkih.html> (дата обращения 01.03.2016)
49. Годунов И.В. Противодействие организованной преступности: Учеб. пособие. М.: «Издательство «Высшая школа», 2003. - 497 с.
50. Головкин С.А. Проблема измерения уголовно-наказуемой коррупции // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13. - С. 55-58
51. Горшенков Г.Н. Антикоррупционная политика в России // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2010. № 2. - С. 17-23
52. Данилов А.П. Факторы неэффективности антикоррупционной политики // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 20. - С. 69-72.
53. Дорохов Н.И. Некоторые аспекты оценки коррупции как социально-правового явления // Военно-юридический журнал. 2006. № 2. - С. 26-32
54. Дубко Е.Л. Политическая этика. - М.: Академический проект, Триеста. 2005. - 720 с.
55. Журавлёв Р.А., Нечевин Д.К., Толстухина Т.В., Стандзень Л.В. Имплементация норм международного права в сфере борьбы с коррупцией в российском законодательстве // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2013. № 3-2. С. 10-27
56. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. - 2006. - № 3. - С. 78-83
57. Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков // Административное и муниципальное право. - М.: Изд-во: Nota Bene, 2010. № 4. - С. 36-42
58. Карпович О.Г. Коррупция в современной России / О.Г. Карпович - М.: Юрист, 2007. - 243 с.
59. Кирпичников М.П., Махутов Н.А., Панин А.Н. Безопасность России. Биологическая безопасность. М.: Издательство: МГФ Знание, 2009. - 912 с.
60. Ключков В.Г. Причины роста и меры по борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса. 2006. № 2. С. 33-37
61. Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Томской области решением № 1 от 05.03.2011 Совета по противодействию коррупции при Губернаторе Томской области
62. Колесов Р.А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в Министерстве обороны Российской Федерации. URL: http://www.evrstat.ru/DocLib8/Правовая_природа_антикоррупционной_экспертизы.doc (дата обращения: 01.03.2016)

63. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / И.С. Алихаджиева, Д.С. Велиева, Г.Н. Комкова и др.; под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. - М.: Юстицинформ. 2009. – 272 с.
64. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики / Шишкарёв С.Н. Москва: Университет. Книжный дом. 2010. - 248 с.
65. Коррупция (социально-экономические и криминологические аспекты). Монография / Максимов В.К., Наумов Ю.Г. - М.: Изд-во Акад. управления МВД России, 2006. - 147 с.
66. Коррупция и свобода экономической деятельности предпринимательства // И.А. Никитина. Вестник Томского государственного университета. Право. - 2011. - № 1. - С. 65-74.
67. Коррупция. Закон. Ответственность / Максимов С.В. - 2-изд., перераб. и дополн. - М.: ЮрИнфоР, 2008. - 255 с.
68. Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. Под редакцией профессора Долговой А.И. - М.: Российская криминологическая ассоциация. 2015. – 361 с.
69. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. - 127 с.
70. Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. - С. 29-35
71. Кузнецов Ю.А., Силинский Ю.Р., Хомутова А.В. Российское и зарубежное законодательство о мерах противодействия коррупции [Электронный ресурс] // URL:<http://law.vl.ru/law/corrupt/chapter1.html> (дата обращения 22.02.2016)
72. Куликов М.Ю. Административно-правовые проблемы противодействия коррупции в органах исполнительной власти // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6. - С. 26 - 28.
73. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных стран // Административное и муниципальное право, 2008. № 10. - С. 36-44
74. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 12. - С. 33-38
75. Левин М. И., Сатаров Г.А. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. 2012. № 10. - С. 4-29
76. Левин М.И., Левина Е.А., Покатович Е.В. Лекции по экономике коррупции: учеб. пособие / М.И. Левин, Е.А. Левина, Е.В. Покатович; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. - 356 с.
77. Лекции по теме: «Противодействие коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://kpfu.ru/docs/F769475982/2_Xalil_korub.pdf (дата обращения 20.01.2016)
78. Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира - в первый. М.: МГИМО (У) МИД России. 2005. - 420 с.
79. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. - С. 23-35
80. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. - С. 99–111
81. Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений как важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Государство и право. 2001. № 5. - С. 106-112
82. Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика. - 2007. - № 3. - С. 5-12.

83. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225 - 260
84. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. - С. 34-49
85. Орлов А.Р. Основные направления противодействия политической коррупции в России // Власть. 2008. № 10. – С. 64-68
86. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / Отв. ред.: Семилютин Н.Г., Спектор Е.И. - М.: Институт зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ, 2012. - 240 с.
87. Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад [Электронный ресурс] // URL: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/131.htm> (дата обращения 20.02.2016)
88. Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. - С. 47-52
89. Савилов М.Г. Борьба с коррупцией как одна из важнейших составляющих облика современной России // Наука и практика. 2009. № 2. - С. 72-75
90. Скаков А.Б. О коррупционной преступности и её профилактике // Противодействие коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 112-летию Юридического института Томского государственного университета и необходимости разработки программы противодействия коррупции на муниципальном уровне (Томск, 21-24 декабря 2010 г.): [Сборник]. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2010. - С. 115-129
91. Скобликов П. Уголовная ответственность за коррупцию: условное осуждение // Уголовное право. - М.: Интел-Синтез. 2003. № 3. - С. 68-70
92. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/russiaru> (дата обращения 20.02.2016)
93. Талапина Э.В. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. 2006. № 6. - С. 3-11
94. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5. - С. 39-52
95. Толкачев В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 2. – с. 40-42.
96. Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. - С. 159-169
97. Трынченков А.А. Проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. Часть 53. С. 71-74
98. Трынченков А.А. Повышение престижа государственной гражданской службы // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. Часть 65. С. 17-20
99. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: ПОЛИГРАФ-ПЛИОС. 2013. – 160 с.
100. Хабибуллин А.Р. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права. 2007. № 2. - С. 45-50

101. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. - С. 5-17
102. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. - С. 16-27
103. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. №10. С. 5-13
104. Цирин А.М. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 47-52
105. Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 3. - С. 28-34
106. Чаннов С.Е. Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм [Электронный ресурс] // URL: http://www.juristlib.ru/book_4032.html (дата обращения 25.02.2016)
107. Шавалиева И.Ф., Хамидуллина Н.Е. Коррупция в современном мире (на примере РФ) [Электронный ресурс] // URL: http://arbir.ru/articles/a_3584.htm/ (дата обращения 22.02.2016)
108. Шокот И.Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. - С. 8 - 12.
109. Этический кодекс государственных гражданских служащих Томской области (принят решением Совета по противодействию коррупции при Губернаторе Томской области от 05.03.2011).
110. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 4-42
111. Юлегина Е.И. Антикоррупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов (сравнительный анализ) // Актуальные проблемы экономики и права». 2014. № 3. С. 197-206