

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

УДК - 342.9

Глумов Максим Вячеславович

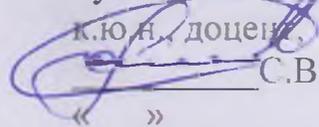
**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

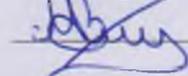
Руководитель ВКР

к.ю.н., доцент,


С.В. Ведяшкин

«__» _____ 2018 г.

Автор работы


М.В. Глумов

Томск - 2018

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

СОГЛАСОВАНО

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

« » 20 г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Щулову Максиму Вячеславовичу

Тема
выпускной(квалификационной) работы Противодействие

коррупции в системе государственной службы

Утверждена
Руководитель
работы: к.ю.н. доцент, Ведущий Сергей Викторович

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы
с « 26 » 09 2016г. по « 08 » 10 2016г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с « 10 » 10 2016г. по « 20 » 02 2017г.

3). Сбор и анализ практического материала с « 01 » 03 2017г. по « 30 » 06 2017г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы
с « 01 » 09 2017г. по « 11 » 09 2017г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы
с « 12 » 09 2017г. по « 14 » 05 2018г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель [подпись]

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению [подпись]

АННОТАЦИЯ

на магистерскую диссертацию

на тему «Противодействие коррупции в системе государственной службы»

Актуальность исследования обусловлена изучением проблем совершенствования коррупции в системе государственной гражданской службы. Рассмотренные вопросы в силу значимости, являются предметом изучения отечественных и зарубежных ученых на протяжении длительного времени. Во многом этому способствуют коррупционные проявления в системе государственной службы, их безусловная опасность.

Главная цель осуществления исследования заключается в том, чтобы на основании законодательства, обобщении практики его применения, а также практики деятельности государственных органов раскрыть сущность коррупции, ее причины, рассмотреть правила служебного поведения государственных служащих, практику формирования института деловой репутации, и меры ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Для достижения указанной цели были определены следующие задачи:

- 1) определение понятия коррупции, рассмотрение ее признаков;
- 2) обзор правового регулирования коррупции в Российской Федерации;
- 3) рассмотрение основных механизмов противодействия коррупции в Российской Федерации;
- 4) изучение основ деловой этики и правил служебного поведения государственных служащих;

Структура и объем магистерской диссертации. Работа представлена введением, тремя главами, которые включают в себя семь параграфов, заключение, список использованных источников и литературы непосредственно использованных в процессе работы над указанной тематикой. В работе использованы нормативно-правовые акты, научная литература и другие источники в количестве 89 источников. Объем работы – 88 страниц.

Оглавление

Введение.....	3
1 Сущность коррупции.....	7
1.1 Понятие коррупции и история развития законодательства о ней.....	7
1.2 Нормативные основы борьбы с коррупцией в системе государственной службы.....	19
2 Юридический механизм противодействия коррупции.....	24
2.1 Правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы.....	24
2.2 Профилактика коррупционного поведения государственных гражданских служащих.....	32
2.3 Меры пресечения коррупционного поведения государственных гражданских служащих.....	36
3 Юридическая ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции в системе государственной службы.....	54
3.1 Понятие и особенности юридической ответственности за коррупционные правонарушения.....	54
3.2 Виды юридической ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства.....	66
Заключение.....	76
Список использованных источников и литературы.....	79

Введение

Россия как правовое государство, имеет развитую систему органов государственной власти, которые осуществляют эффективное взаимодействие и взаимный контроль. Поэтому одним из важнейших принципов укрепления государственности в Российской Федерации является совершенствование деятельности органов государственной власти всех уровней. Совершенствование и развитие института государственной службы неразрывно связано с разработкой антикоррупционной политики.

Деятельность должностных лиц не должна дискредитировать государство, что отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, указавший на необходимость проведения более эффективной антикоррупционной политики, применяя новые приемы и методы¹.

Формирование государством системы противодействия коррупционным проявлениям путем принятия различных мер (как предупредительных, так и карательных), тем не менее, не может в полной мере обеспечить необходимой экономической стабильности.

Когда государство начинает вмешиваться в частную и общественную экономическую жизнь, тогда и появляется государственная коррупция, и чем больше степень вмешательства, тем выше уровень коррумпированности.

Коррупция в органах государственной власти в отличие от других социальных явлений общественной и государственной жизни выделяется повышенной степенью общественной опасности, поскольку принятие решений зависит от воли государственных служащих, обладающих особым статусом и наделенных особыми государственными полномочиями.

Для того, чтобы искоренить коррупцию, прежде всего, необходимо максимально снизить условия, ее порождающие, поскольку борьба с коррупцией неразрывно связана с урегулированием всех сторон жизни

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 04.12.2014.

общества и государства, а не только с ее проявлениями. Необходимо создать благоприятные для этого политические условия, обеспечивающие реальную свободу слова и прозрачность власти. Не менее важное значение имеет четкое правовое закрепление функций конкретных государственных служащих; уменьшение участков деятельности, на которых принятие решений зависит от воли и усмотрения определенного лица; прозрачность и простота правовых актов; формирование условий для развития гражданского общества; а также повышение профессионального уровня государственных служащих, в том числе, и в части правового образования.

Служение интересам общества является основополагающей задачей не только государственных учреждений, но и органов местного самоуправления. Население ожидает, что должностные лица будут добросовестно исполнять свои функциональные обязанности, поэтому неэффективное их исполнение может поколебать доверие граждан к институту местного самоуправления. В этой связи проблема конфликта интересов и способов их разрешения сохраняет актуальность.

Антикоррупционное законодательство предусматривает ряд мер, направленных на предотвращение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, поскольку личная заинтересованность чиновника не должна влиять на исполнение им обязанностей и не приводить к противоречиям между его личными интересами и законными интересами иных лиц, государственного образования или общества. Государственные служащие наделяются властными полномочиями, необходимыми для реализации функций управления, поэтому должны действовать добросовестно, но не в личных интересах, а в интересах государственного органа.

Объектом исследования является антикоррупционная политика Российской Федерации.

Предметом исследования являются особенности и механизмы борьбы с коррупцией в органах государственной власти и формирование института деловой репутации.

Актуальность темы исследования вызвана особым правовым статусом государственного служащего, которому поручено осуществлять функции по решению вопросов на федеральном и региональном уровне. Гражданин, желающий поступить на государственную службу, должен понимать, что замещение этой должности связано с возможностью коррупционного риска, во избежание которого установлены дополнительные обязанности к его служебному поведению.

Главная цель осуществления исследования заключается в том, чтобы на основании законодательства, обобщении практики его применения, а также практики деятельности государственных органов раскрыть сущность коррупции, ее причины, рассмотреть правила служебного поведения государственных служащих, практику формирования института деловой репутации, и меры ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Для достижения указанной цели были определены следующие задачи:

- 1) определение понятия коррупции, рассмотрение ее признаков;
- 2) обзор правового регулирования коррупции в Российской Федерации;
- 3) рассмотрение основных механизмов противодействия коррупции в Российской Федерации;
- 4) изучение основ деловой этики и правил служебного поведения государственных служащих;
- 5) анализ проблем применения института деловой репутации в системе государственной службы.

Актуальность настоящей работы обусловлена высоким уровнем коррумпированности государственных служащих как федеральных, так и региональных органов государственной власти Российской Федерации.

В этой связи актуальным в современных условиях становится применение научно обоснованных методов и способов совершенствования всех важнейших функциональных и структурных характеристик органов государственной власти и государственных служащих.

Вопросы совершенствования антикоррупционного законодательства уже давно привлекают внимание многих ученых. Этим проблемам посвящено ряд монографий, статей, комментариев к законодательству (Д.И. Аминов, В.Д. Андрианов, Л.В. Андриченко, О.А. Беляева, В.И. Васильев,² Н.А. Власенко³, С.А. Грачева, В.И. Ерохин⁴, Т.А. Едкова, А.А. Каширкина⁵, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев, Е.Е. Рафалюк, Т.Я. Хабриева⁶, О.И. Тиунов, Е.В. Черепанова и др.), они обсуждаются на научно-практических конференциях, научно-координационных совещаниях, «круглых столах».

Все это, безусловно, способствует углублению научно-прикладных разработок названных проблем.

В работе использованы общеправовые, общенаучные и частные общенаучные методы исследования.

Работа состоит из введения, трех глав, которые включают в себя семь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

² Андриченко Л.В., Беляева О.А., Васильев В.И. и др. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие. - "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", 2014 г.

³ Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. и др. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие. - "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", 2013 г.

⁴ Ерохин В.И., Ерохина Ю.В. Научно-практический комментарий к Модельному закону "О противодействии коррупции". - "РОСМЭН-ПРЕСС", 2012 г.

⁵ Каширкина А.А. Международно-правовые модели имплементации антикоррупционных стандартов. - "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации", 2015 г.

⁶ Хабриева Т.Я., Тиунов О.И., Кашепов В.П. и др. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография (отв. ред. О.И. Тиунов). - "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", 2013 г.

1 Сущность коррупции

1.1 Понятие коррупции и история развития законодательства о ней

Борьба с коррупцией и изучение данной проблемы невозможны без определения понятия явления и его сущности.

Следует отметить, что взгляды на данный вопрос отечественных и зарубежных ученых имеют значительные отличия.

Российские ученые определяют понятие коррупции исключительно в качестве правонарушения, которое ассоциируется с совершением общественно-вредного виновного деяния, противоречащего требованиям права.

Зарубежные ученые понимают коррупцию шире, как девиантное поведение политической верхушки, т.е. речь идет больше не о нарушении права, а моральных норм.

М.М. Шакирьянов указывает на латинское происхождение термина «коррупция» («corruption»), который означает «порча», «подкуп»⁷.

Понятие коррупции, безусловно, не следует сводить к банальному взяточничеству, которое влечет за собой уголовное наказание. Данное явление включает в себя многие завуалированные формы проявления, например, традиция перемещения государственного чиновника на должность почетного руководителя в частной фирме или корпорации, протекционизм на государственной службе, взнос на выполнение политических целей и др.

Р.А. Забавко указывает на отсутствие в действующем законодательстве качественного определения понятия коррупции. Данный факт оставляет открытым перечень коррупционных правонарушений и допускает выпадение некоторых составов правонарушений из общей статистики.

По его мнению, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон) фактически указывает исключительно на перечень законодательно наказуемых моделей поведения,

⁷ Шакирьянов М. М. Современные подходы к определению понятия «Коррупция» // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2012. – №9. – С.22.

которые закон признает коррупцией⁸.

Не только ученым очевидна важность законодательного определения термина коррупции. Данный вопрос, например, отражается в форме рекомендаций для национального законодательства стран СНГ о принятии наиболее важных определений в области борьбы с коррупцией.

Вместе с тем, Р.А. Забавко указывает на неоднозначность проблемы определения понятия коррупции. Дело тут не столько в законодательном упущении, хотя попытки узаконить определение коррупции уже имели место в отечественной правовой практике⁹, и критерии данного ведомственного перечня применяются и по сей день.

Во многом отсутствие законодательного понятия коррупции связывается учеными с недостаточной проработанностью и уровнем научного исследования проблемы и затрагиваемых им сфер общественной жизни.

Так, Закон устанавливает определение коррупции «как «злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки конным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами ... от имени или в интересах юридического лица»¹⁰.

Служная в определении конструкция, из толкования которой следует признание коррупционным рядом составов преступлений (ст.ст. 201, 204, 285, 290, 291 УК РФ) и иных правонарушений, совершенных от имени юридического лица, не вполне эффективно определяет исследуемое явление.

⁸ Забавко Р. А. Понятие «Коррупция» в российском законодательстве: критический анализ и перспективы совершенствования // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2015. – №1 (72). – С.43.

⁹ Указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 28 декабря 2010 г. № 450/85/3 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» (утр. силу). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 27.12.2017) «О противодействии коррупции». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, определение из текста Закона делит коррупционные правонарушения на две группы:

- перечисленные ранее составы преступлений;
- другие составы преступлений с аналогичными признаками.

Вместе с тем в научной литературе нет понимания оснований, согласно которым законодатель отнес именно перечисленные составы преступлений к числу коррупционных.

Здесь же следует признать верным мнение Р.А. Забавко о несостоятельности приведенного в законе определения коррупции¹¹.

Достаточно четкими следует признать определения, приведенные в международных нормативно-правовых актах.

Так, «Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» определяет анализируемое нами явление как «просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового»¹². На наш взгляд это определение недостаточно полное.

Не идеальным, но наиболее точным следует признать определение коррупционного деяния, данное в модельном законе государств СНГ: «коррупция - подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление

¹¹ Забавко Р. А. Понятие «Коррупция» в российском законодательстве: критический анализ и перспективы совершенствования // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2015. – №1 (72). – С.46.

¹² Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию: ETS № 174 (Статус конвенции: Россия не подписала) [англ.] (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999). СПС «КонсультантПлюс».

такой выгоды указанному лицу»¹³.

Как отмечает Т.Н. Синюкова, очередной перелом в переосмыслении понятия коррупции отмечается на рубеже 1900-х гг., когда «с одной стороны, началось усиление власти чиновников, с другой – рождался частный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» - уже не к эпизодическому подкупу отдельных мелких государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших чиновников делу и защите интересов капитала»¹⁴.

Как отмечалось выше, в современной юридической науке отсутствует единое общепринятое понятие коррупции. Соответственно, нет и единого подхода к определению содержания этого явления.

Например, в социологическом смысле А.В. Дахин определяет сущность коррупции в качестве неофициальной системы регуляции, существующей параллельно со слабо работающим государственным механизмом.

С точки зрения политического процесса, сущность коррупции заключается в деятельности должностных лиц, которая направлена на обладание и удержание власти в обществе нелегитимными способами. К наиболее традиционным способам следует отнести оказание воздействия на кандидатов, корыстное финансирование определенных политических партий. Так, М.М. Шакирьянов приводит общепризнанное мировое правило, что «государственное должностное лицо после увольнения со службы в течение установленного периода времени должно получить разрешение правительства, прежде чем принять приглашение на работу в частном секторе или начать заниматься коммерческой деятельностью, если они имели отношение к его прежней должности»¹⁵. В российской же практике, как указывает ученый, за последние годы более 15 министров по финансам и заместителей председателя

¹³ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15.11.2003 № 22-15). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Синюкова Т. Н. Понятие и подходы к содержанию коррупции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – №1 (29). – С.334.

¹⁵ Шакирьянов М. М. Современные подходы к определению понятия «Коррупция» // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2012. – № 9. – С.24.

Правительства по экономическим вопросам почти без перерыва назначались на руководящие посты в крупных коммерческих и финансовых организациях.

С экономической точки зрения коррупция представляет собой разновидность экономического решения, которое принимается субъектом в условиях ограниченных ресурсов для достижения своих интересов. С точки зрения борьбы с коррупцией здесь наиболее существенным моментом является противодействие уполномоченных государственных органов процессу сращивания бизнеса и государственной службы.

С юридической точки зрения явление коррупции – это общественно опасное противоправное деяние, которое связано с подкупом (получением взятки) должностного лица. В общем плане коррупция с точки зрения права – правонарушение (преступление), совершаемое против государственных и общественных интересов.

Сущность коррупции в среде государственных служащих рассматривается и с точки зрения антропологического подхода. Здесь она понимается как опирающееся на культурные традиции и характерное для органов власти явление.

Имеет место в отечественной науке психологический подход к определению коррупции.

Так, М.М. Решетников указывает, что «без психологически обоснованных подходов здесь вряд ли что-то можно сделать, ибо коррупция – только в ее последствиях правовая и экономическая проблема, а исходно – сугубо психологическая и общечеловеческая»¹⁶.

Для более полного уяснения сущности коррупции следует привести тезис А.Б. Артемьева о том, что коррупции присущи не только материальные цели, а предоставляться такая выгода может и на вполне законных основаниях¹⁷.

Также ученым указывается на то обстоятельство, что материальные цели

¹⁶ Синюкова Т. Н. Понятие и подходы к содержанию коррупции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – №1 (29). – С.335.

¹⁷ Артемьев А. Б. Коррупция в системе функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода). Диссертация на соиск. уч. степ. д.ю.н. – М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2014. – С. 27.

в России во многих случаях только сопутствуют коррупции, а на первый план выдвигаются цели, например, трудоустройства знакомых или родственников, продвижения преданных сотрудников и др.

Таким образом, отметим, что содержание коррупции как явления представляет собой многогранный процесс. Отечественная наука последних лет разделяет сущность явления на два процесса или уровня:

- коррупция должностных лиц, или коррупция исполнительская;
- коррупция заказчиков, или коррупция управленческих и контролирующих органов властной системы.

Развитие современного российского законодательства о противодействии коррупции тесно связывается с международными нормативно-правовыми актами, некоторые из которых нашей страной ратифицированы.

Древнерусская история борьбы с коррупцией берет начало со времен «кормления», когда собиравшие дань наместники утаивали излишки собранных ценностей для собственного обогащения¹⁸.

Подобная система укрепилась к XV веку, а в следующем веке дополнилась новым проявлением – вымогательством.

Первыми законодательными мерами по борьбе с коррупцией отмечен Петр I, в указах которого содержится наказание вплоть до смертной казни. Впрочем, искоренение такого явления без соответствующего уровня материального обеспечения государственных лиц и денежных стимулов на уровне государственной службы не представлялось возможным.

Во второй половине XVIII в., при всей очевидности эффективной борьбы с коррупцией стал применяться многоплановый подход, состоящий из трех направлений:

- карательное;
- предупредительное;

¹⁸ Пьянзин Д. Н. Причины возникновения коррупции: историко-правовой аспект // Право: история, теория, практика: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль, 2015 г.). – СПб.: Свое издательство, 2015. – С. 12.

- правосстановительное.

Такой принцип противодействия коррупции снижал остроту ее проявлений до общественно терпимого уровня.

Одним из ранних образцов нормативно-правового регулирования поведения служащих того периода стал Устав Благочиния (полицейский) 1782 г.

Положения Устава были нацелены на заблаговременное предупреждение предпосылок совершения коррупционных правонарушений и представляли собой некий кодекс норм поведения служащих.

Здесь же исследователями отмечается постепенный отход от системного принципа противодействия коррупции, примерно с эпохи Екатерины II. Гуманизация подхода сыграла отрицательную роль, дав начало разгулу коррупционной преступности.

В 1802 г. император издал Указ Общему Собранию Правительствующего Сената об изыскании причин и представлении средств к искоренению лихоимства и лихоимательства (1802 г.). С принятием данного документа законодательные органы провели огромную работу по обобщению имевшегося опыта и законодательных источников по борьбе с коррупцией. Как выяснилось, подавляющую часть из них составляли нормы почти 100-летней давности.

Образованный почти через двадцать лет специальный комитет по разработке криминологического замысла борьбы с коррупцией выяснил основные причины процветания коррупционных проявлений:

- отсутствие правовых основ выполнения государственными служащими обязанностей;

- довольно стесненное материальное положение служащих;

- отсутствие соразмерности наказания (за одно и то же деяние, совершенное по разным мотивам, предусматривалось одно и то же наказание).

Система мздоимства не исчезла и в эпоху заката крепостного права, оформившись в «традицию подарков», когда человек не осознавал подарок в качестве взятки, а государственному служащему было сложно отказать

просителю.

В указанном периоде в России принимается Свод законов 1832 г., который содержал в себе целую систему мер по борьбе с коррупцией. Причем, Свод назначал различные наказания по преступлениям и правонарушениям (провинностям).

Возникавшие формы коррупционных проявлений в указанном периоде оставались латентными, поскольку закон не успевал их отражать. Кроме того, фиксировался отрыв практики выявленных в злоупотреблениях. Показательным для данного процесса было и количество лиц, оправданных решениями Уголовных палат (в 1835 г. – 379 лиц по 287 уголовным делам, в 1840 г. оправдано 123 лица по 163 уголовным делам).

Наряду с последующим принятием Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, политика законодательных органов была направлена на обеспечение систематизации коррупционных деяний и наиболее полную их криминализацию.

Во второй половине XIX века осуществлялась значительная коррекция уголовно-правовых норм об ответственности за коррупционные правонарушения. Например, из Уложения 1845 года законодатель исключил норму об уголовной ответственности за дачу взятки, если служащего при этом не склоняли к совершению преступления.

Как указывает В.В. Астанин, «условия декриминализации мздоимства (фактически, отсутствие уголовно-правовой защиты чиновников от подкупа), не являлись рациональными с криминологических позиций. Локальная борьба с проявлениями мздоимства и лихоимства усугубляла качественно-негативные характеристики коррупции»¹⁹.

В то же время, сохранялась тенденция вынесения оправдательных решений судьями в отношении подсудимых по коррупционным преступлениям (более 65% от общего числа дел с 1873 по 1884 гг.) на фоне увеличения

¹⁹ Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. – С. 20.

количества подсудимых.

Трудности в правовой практике обуславливались несоответствием содержания нормативно-правовых актов реальному положению дел и коррупционным тенденциям в среде государственной службы, а также в экономических отношениях. Многие способы скрытого вознаграждения чиновников, которые применялись для подкупа на достаточно высоком уровне, при обнаружении и расследовании влекли только несудебные наказания.

После смены государственного строя на социалистический коррупция не исчезла, приобретя иные черты и формы, связанные в основном с коррекцией выполнения плановых задач и дефицитного товарного обеспечения.

Начало XX века также требовало коррекции уголовного законодательства в направлении криминализации коррупционных составов правонарушений, поскольку меры правоохранительных органов по профилактике коррупции значительно опережали меры уголовно-правового предупреждения в плане оперативности.

Общие вопросы о борьбе с коррупцией нашли отражение в Декрете СНК от 08.05.1918 «О взяточничестве», который установил равную уголовную ответственность для всего круга участников коррупционного преступления.

Как указывает Н.П. Варфоломеева, «советская уголовная и административная политика в своем развитии вплоть до 50-х гг. XX века имела тенденцию к расширению средств карательного воздействия на личность, практически игнорируя возможности воспитательных и предупредительных методов воздействия»²⁰.

По сути, как считает Н.П. Варфоломеева данный процесс протекал в качестве борьбы именно с коррупцией в масштабе государственного аппарата, а не просто уголовно-правового пресечения взяточничества. Впрочем, история борьбы с коррупцией в советский период окончилась вместе с государством, в целом – без особых успехов.

²⁰ Варфоломеева Н. П. Исторический опыт борьбы с коррупцией // Основы ЭУП. – 2013. – №5 (11). – С.12.

Современное положение борьбы с коррупцией обусловили, по мнению Н.П. Варфоломеевой, «помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций ... стремительный переход к новой экономической системе, не подкрепленной правовой базой и правовой культурой; отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций; распад не только партийной системы контроля, но и всей системы контролирующих органов; значительное ослабление контроля государства за соблюдением принимаемых нормативных актов»²¹.

В западных государствах представляется значимым этап развития борьбы с коррупцией в конце XIX и начале XX в. С одной стороны, это обуславливалось перестройкой властных структур и систем государственного управления, что включало в себя увеличение власти чиновников. Другой стороной формирования процессов стало появление крупных финансовых корпораций и групп, которые в рамках конкуренции стали прибегать к так называемой «скупке государства», которая представляла собой подчинение государственных служащих различных эшелонов интересам защиты капитала.

Также, с развитием политического движения, популярными способами подкупа становились не прямые подношения, а взносы в кассу соответствующей партии. Данная тенденция особенно ярко проявилась после Второй мировой войны в Европе.

Изначально подверженными массовым коррупционным правонарушениям стали молодые государственные аппараты «третьих стран», которые содержали в себе практически неограниченные возможности для реализации «восточных» традиций между просителями и чиновниками. Существовало даже различие между двумя системами проявления коррупционной вертикали власти:

- «снизу-вверх», когда подкуп осуществлялся через низших чинов;

²¹ Там же. – С.13.

- «сверху вниз», когда верхние чины открыто брали взятки и даже перераспределяли их среди подчиненных (например, такая система существовала в Южной Корее).

Существовали государственные механизмы полностью коррумпированного характера, где без взятки просто ничего не выполнялось (Парагвай, большинство стран Африки).

Фактором, который косвенно послужил развитию коррупции в международном плане, стало развитие и расширение международной торговли. Заключение договорных обязательств между странами и транснациональными корпорациями привело к традиции закладки расходов «на подарки» при организации сметы переговорных мероприятий.

Впрочем, во многих странах государство применяло наиболее простые меры по контролю за коррупционными проявлениями.

Например, как отмечает О.И. Столярова, «в постсоветской Грузии была введена система, в соответствии с которой правительственные чиновники обязаны были декларировать свои доходы, когда они вступают в должность, а также тогда, когда они покидают свои посты»²². Схожая ситуация закреплена на законодательном уровне и в нашей стране в форме предоставления справок о доходах, обязательных для государственных служащих.

Поскольку в международной практике не принято единое определение и коррупции и подходов к противодействию ей, то усилия государств на международной арене и в национальном масштабе оказываются разобщенными.

В ряде стран коррупция имеет юридически закреплённый характер экономического правонарушения:

- когда взяткодатель к ответственности не привлекается (Тайвань);
- когда ответственности подлежит только взяткодатель, а чиновник от

²² Столярова О. И. Российский и зарубежный опыт борьбы с коррупцией // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 2 – С.11.

ответственности освобождается, если не совершил при этом другого правонарушения (Чили).

Законодательство США устанавливает определение коррупции и виды коррупционных правонарушений в главе 11 Свода законов США²³. Так же законодательно определена ответственность за коррупционные правонарушения.

Например, за выплату части средств незаконной сделки ее участнику закон предусматривает штраф в тройном размере суммы взятки, заключение в тюрьме от 15 лет (при отягчающих обстоятельствах – до 20 лет), либо оба вида наказания вместе.

Исследование иных норм показывает жесткость и системность антикоррупционного законодательства США. Наказание законом предусматривается как за дачу, так и за получение взятки чиновнику, оказывающему входящую в его обязанности услугу. Наказание за такой проступок составляет лишение свободы до 2 лет, штраф, либо все вместе.

Фактически, данная деятельность по борьбе с коррупцией значительно облегчается тем, что чиновники в США лишены иммунитета от уголовного преследования.

Как отмечает О.И. Столярова «законодательство состоит также из правовых актов, регламентирующих лоббистскую, банковскую, биржевую и иные виды деятельности. И хотя это не является гарантией полного искоренения коррупции, в США ее уровень значительно ниже, чем в других государствах»²⁴.

Отметим опыт Германии в данном вопросе.

Например, при разрешении вопроса о получении или даче взятки судом принимается во внимание содержание оказываемой чиновником услуги: является ли она его служебной обязанностью или представляет собой

²³ Глава 11 «Подкуп, незаконные доходы и конфликт интересов» титула 18 Свода законов США.

²⁴ Столярова О. И. Российский и зарубежный опыт борьбы с коррупцией // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – №2 – С.12.

незаконное деяние. Соответствующая формулировка содержится в самостоятельной статье Особенной части Уголовного кодекса.

Кроме того, отмечается уникальность данной нормы германского права в отношении судейского состава, которым при назначении такого наказания размер его значительно повышается.

В общем, помимо комплекса уголовно-правовых норм об ответственности за взяточничество, УК Германии предусматривает еще несколько составов с уголовно-правовым запретом на конкретные виды злоупотребления данной чиновникам властью.

1.2 Нормативные основы борьбы с коррупцией в системе государственной службы

По мнению А.Б. Артемьева, «сущность коррупции заключается в противоречащем социальным нормам присвоении чужих и/или общественных благ в свою пользу с использованием возможностей, предоставляемых служебным положением в государственно-организованном обществе. Это говорит о ее включенности в механизм функционирования государственно-организованного общества. Поэтому борьба с коррупцией должна осуществляться по следующим направлениям:

- 1) ликвидация класса управленцев;
- 2) ликвидация произвола;
- 3) ликвидация теневого сектора перераспределения благ»²⁵.

Таким образом, считает ученый, будет выполнена цель по ликвидации основной функции такого явления как коррупция – нелегального перераспределения различных благ, которое осуществляется с использованием служебного положения. Данное направление государственной политики было принято к реализации еще первым Президентом РФ Б. Ельциным. В 1992 г. был

²⁵ Артемьев А. Б. Коррупция в системе функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода). Диссертация на соиск. уч. степ. д.ю.н. – М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2014. – С. 186.

издан указ, которым в целях профилактики коррупции предписывалось проведение нескольких мероприятий:

- аттестация государственных служащих;
- запрет служебных поездок за границу за счет принимающей стороны, предприятий, организаций или граждан;
- обязательное представление декларации о доходах и имуществе при назначении на должность руководящего состава.

Невыполнение последнего требования влекло за собой отказ в назначении на соответствующую должность. Позднее указом Президента были приняты общие принципы служебного поведения для государственных служащих. В настоящее время Законом установлен достаточно обширный круг запретов и ограничений в отношении государственных служащих:

- уточнен перечень вознаграждений, которые служащий вправе принять, но они будут являться собственностью федерации или соответствующего субъекта (например, подарок оплата отдыха, денежное вознаграждение и др.);

- установлен запрет на участие государственного служащего в качестве советника в любой некоммерческой иностранной неправительственной организации;

- запрещено заниматься оплачиваемой иностранными организациями деятельностью;

- установлен законодательный запрет на замещение должностей в коммерческих организациях в течение двух лет после увольнения с государственной службы, если ранее управление отдельными направлениями деятельности таких организаций составляли его служебные обязанности;

- запрещено разглашать или использовать в интересах третьих лиц служебную или конфиденциальную информацию в течение двух лет после увольнения.

Аналогичные запреты были установлены федеральным законом и для муниципальных служащих.

Антикоррупционной направленностью обладают и ряд других

нормативно-правовых актов Российской Федерации. Приведем некоторые из них:

- Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Ряд мероприятий противодействия коррупции были закреплены в Указе Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции». Важным нововведением этого указа стало создание Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Логическим завершением нормативной деятельности по противодействию коррупции стало принятие в 2008 году:

- Федерального закона «О противодействии коррупции»²⁶;

- Федерального закона от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»;

- Федерального закона от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Этот закон распространил действие организаций и запретов, установленных для государственных служащих, на

²⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12..2017) «О противодействии коррупции». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

других представителей органов государственной власти (например, сотрудников полиции). Вступление в законную силу указанных федеральных законов стало своеобразной финальной чертой многолетних усилий законодательных органов по нормативному закреплению принятых положений о профилактике, предупреждении и противодействии коррупции.

В настоящее время действует ряд программ, созданных на основе Национального плана противодействия коррупции. Выполнение заложенных в нем программ позволит России укрепить собственные позиции в антикоррупционной борьбе на международной арене и в рамках национального противоборства. Как отмечалось ранее, принятие данных антикоррупционных законов стало началом системного подхода по борьбе с коррупцией в системе государственной службы. Данные нормативные нововведения представляются очевидными и важными шагами по созданию определенной стратегии реализации антикоррупционных мер.

Ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию подчеркивает важность антикоррупционной нормотворческой деятельности. Разработка современного законодательства также является реализацией целого ряда поручений Президента РФ по унификации нормативных запретов и выработке единого антикоррупционного стандарта поведения государственных служащих. По данному вопросу А.М. Ломов считает, что «закрепляемые ограничения, запреты и обязанности для федеральных гражданских служащих, расширение категорий государственных лиц, на которых будет распространен имущественный контроль (в том числе и на членов их семей), расширение полномочий прокуратуры, упор на предупредительные меры, формирование принципов нетерпимости коррупционного поведения и другие меры организационно-профилактического характера, безусловно, будут способствовать снижению уровня коррупции в стране»²⁷.

Кроме федерального уровня, антикоррупционная работа ведется и на

²⁷ Ломов А. М. Антикоррупционный потенциал законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник ЧелГУ. – 2009. – №21. – С.88.

уровне субъектов РФ, хотя и не без проблем. Так, К.В. Севрюгин отмечает, что на основе регионального опыта «сдерживающим фактором развития регионального законодательства по вопросам государственной службы является наличие пробелов правового регулирования»²⁸.

²⁸ Севрюгин К. В. Значение антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2011. – №3. – С.229.

2 Юридический механизм противодействия коррупции

2.1 Правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы

В России идет сложный процесс становления института государственной службы. Распад социалистической системы и последующие политические и экономические просчеты, а также отсутствие оптимальной правовой модели, самым негативным образом сказались как на институте государственной службы, так и на всей системе государственного управления.

Одним из негативных проявлений этих тенденций является чрезмерная коррумпированность государственных служащих. Согласно международным рейтингам уровень коррупции в Российской Федерации довольно высок. Коррупция, как одно из наиболее вредоносных негативных социальных явлений современного общества, имеющих глобальный характер, подобно ржавчине разъедает государственный аппарат, все ветви государственной власти, наносит колоссальный вред обществу. Из-за коррумпированности большей части государственных служащих граждане не могут в полной мере реализовать свои права в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, которые, как правило, гарантируются Конституцией РФ, бесплатные услуги в этих сферах становятся для них платными.

Негативные последствия коррупции для нашего государства довольно существенны. Она препятствует реализации конституционного принципа социальной справедливости, формированию среднего класса как основы внутренней стабильности в государстве, осуществлению контроля над исполнительной властью, позитивному развитию гражданского общества в Российской Федерации.

Согласно социологическим исследованиям причины коррупции состоят: в недостаточном контроле за доходами и расходами чиновников – 16,05 %; в неэффективности применяемых санкций за факты коррупции – 11,99 %; в отсутствии общественного контроля – 11,15 %; в неразвитости гражданского общества – 10,47 %;

в несовершенстве судебной системы – 9,97 %;
в низких заработных платах работников бюджетной сферы – 9,97 %;
в национальных традициях, в менталитете – 8,61 %;
в низком уровне культуры у населения – 8,11 %;
в возможности принятия единоличного решения должностными лицами – 7,26 %; в слабой экономике -- 5,74 %.
Иные причины назвали 0,68 % опрошенных.

Думается, что основными предпосылками коррупции в современной России являются:

несовершенство политической системы, неэффективная власть, несовершенство судебной системы, неразвитость гражданского общества, смена морально-нравственных ценностей, монополизация экономики, и криминализация общества, чему предшествовали радикальные политические и социально-экономические преобразования, происходившие в нашей стране в период 90-х годов.

Различные исследования показывают, что коррупция возникает именно в тех сферах, где государственные служащие реализуют организационные, исполнительно-распорядительные, контрольно-надзорные, юрисдикционные, а также разрешительные полномочия. В этой связи система государственной службы нуждается в коренном реформировании.

Одним из основных шагов государства в этом направлении является ратификация Россией в 2006 году Конвенции ООН против коррупции, что означает переход на международные стандарты борьбы с коррупцией. В связи с этим одним из основных направлений борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации является изучение норм международного права, которые содержат административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции.

В настоящее время антикоррупционная политика в России базируется на таких основополагающих законодательных актах, как:

1) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁹. Этот закон является основным в системе мер противодействия коррупции и определяет коррупцию путем перечисления противоправных действий, являющихся проявлением коррупции, указывает на основной признак коррупции – незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами;

В соответствии с текстом Федеральным Законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273 – ФЗ «О противодействии коррупции» коррупцией признается:

- злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

- совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

ФЗ «О противодействии коррупции» в ст. 9 закрепил обязанность всех государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях непосредственного обращения к ним каких-либо лиц с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений³⁰. Невыполнение служащими этой обязанности является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной и

²⁹ Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (ред. от 03.07.2016) Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Коррупция: основные тенденции противодействия / под ред. Л.А. Андреевой. — Новосибирск : СибАК, 2015. С.34.

муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности. Данная мера должна помочь правоохранительным органам в пресечении и раскрытии коррупционных преступлений не только в России, но и в мировом пространстве³¹.

2) Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³² содержит ряд административно-правовых средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции.

Конечно, этим весь арсенал антикоррупционного законодательства не исчерпывается, есть и другие законодательные и нормативно-правовые акты, направленные на борьбу с коррупцией, но они, как правило, носят взаимодополняющий характер.

На сегодняшний день очевидно, что для противодействия коррупции необходимо разработать взаимосвязанный комплекс антикоррупционных норм в административном, финансовом, бюджетном, налоговом, банковском, валютном, таможенном, гражданском, жилищном, предпринимательском, трудовом, социальном, миграционном, экологическом и других отраслях законодательства Российской Федерации.

Правоприменительная практика показывает, что именно в этих сферах неэффективно осуществляется контроль со стороны государства, что, в свою очередь, способствует развитию коррупции. В целом антикоррупционное законодательство в сфере государственной службы направлено на усиление ограничительного режима для государственных структур, ужесточение ответственности за коррупционные преступления, на расширение предупреждения и профилактики коррупционных правонарушений.

Как представляется, для формирования честных, компетентных и дисциплинированных государственных служащих различных органов

³¹ Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС / Э.А. Иванов. — М. : Юриспруденция, 2015. С.138.

³² Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

необходимо разработать целый комплекс организационных мероприятий, который включает:

1) эффективную кадровую политику, обеспечивающую эффективный порядок отбора лиц, поступающих на государственную и муниципальную службу; создание четких объективных критериев для карьерного роста служащих, которые будут давать им возможность заниматься повышением своей квалификации, формирование положительного имиджа государственных служащих; ротацию кадров;

2) обеспечение государственных и муниципальных служащих достойной оплатой труда, а также социальными льготами, которые, в свою очередь, будут стимулировать их работу;

3) обеспечение открытости и прозрачности деятельности государственных и муниципальных служащих и внедрение в этих целях современных информационных технологий, в частности, примером может послужить оказание различного рода государственных услуг через сеть Интернет, а также создание многофункциональных центров, работающих «по принципу одного окна»;

4) создание эффективных механизмов контроля и надзора за служебной деятельностью и имущественным положением государственных и муниципальных служащих, в том числе и общественный со стороны различных общественных организаций, таких как Общественная палата РФ, Общественный антикоррупционный комитет и др.;

5) применение зарубежного опыта, который в развитых странах базируется на этических нормах, порождающих у общества глубокую нравственную нетерпимость к этому явлению.

Как показывает международный опыт, эффективным методом противодействия коррупции в сфере государственной службы, являются служебные разоблачения, которые представляют собой раскрытие настоящими или бывшими членами организации незаконных, аморальных, нелегитимных

действий под контролем их руководителей, лиц или организаций, которые способны осуществить результативные действия.

В связи с ратификацией Российской Федерацией в 2006 г. международных антикоррупционных конвенций в российской системе права сформировался межотраслевой правовой институт — противодействие коррупции³³. Российское законодательство о противодействии коррупции формируется преимущественно в рамках отраслей административного и уголовного права, однако в него входят нормы конституционного, финансового, трудового и гражданского права.

Законодательные новеллы в любой отрасли права направлены прежде всего на повышение эффективности имеющихся правовых инструментов противодействия коррупции. К одной из них относится распространение более жестких ограничений и запретов, установленных для государственных служащих, на лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ, а также муниципальные должности³⁴. Важной новеллой законодательства стала возможность увольнения с утратой доверия в предусмотренных законом случаях как лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, так и государственных гражданских служащих.

Коррупция, являясь структурной частью преступности, испытывает на себе влияние преступности вообще и должностной преступности в частности, так как без использования определенных полномочий должностное лицо органов государственного и муниципального управления не может совершать коррупционное деяние в принципе.

Необходимо подчеркнуть, что любое противодействие коррупции может быть эффективным в том случае, если все категории субъектов права комплексно привлекаются к искоренению этого явления. Причем не следует забывать тот факт, что социально-нравственная ответственность всех субъектов

³³ Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М. : Юриспруденция, 2012. С.78.

³⁴ Т.А. Едкова, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев ; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ. — М. : Анкил, 2012. С.51.

права лежит в основе мер, направленных на укрепление антикоррупционного правосознания. Значительная роль в организации противодействия коррупции принадлежит органам законодательной и исполнительной власти Российской Федерации³⁵.

Основным требованием к созданию нормативной правовой базы российского законодательства и первостепенным условием искоренения коррупции является приведение законодательства России в соответствие с антикоррупционными правилами.

Антикоррупционная политика российского государства имеет разные направления воздействия и может проявляться в разнообразных сферах: правотворческой, административно-правовой, криминологической и др.³⁶. Одним из актуальных направлений антикоррупционной политики является правовое противодействие коррупции в экономической деятельности.

Прежде всего, это вопросы, связанные с совершенствованием законодательства о государственных закупках, а также противодействие коррупции в сфере размещения госзаказа. Причем это касается не только федерального законодательства, но и законодательства субъектов РФ и муниципального законодательства.

К сожалению, антикоррупционный потенциал законодательства в данной сфере весьма невелик. В этой связи вопросы коррупционной составляющей в региональном хозяйстве и аспекты разработки инструментария снижения коррупционных рисков в регионах заслуживают особого внимания³⁷.

К совершенствованию мер, направленных на противодействие коррупционным преступлениям в российском государстве необходимо:

³⁵ Марьина Е.В. Некоторые вопросы противодействия коррупционным преступлениям / Е.В. Марьина // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований / под ред. Н.А. Лопашенко. — Саратов: Сателлит, 2009. — Вып. 4. С.40.

³⁶ Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) / С.В. Филатов // Законность. — 2013. — № 2. — С.7.

³⁷ Научные основы и методы проведения независимых экспертиз. Технологии экспертизы: учеб. пособие / Е.А. Карпов, В.Г. Топенко, А.Г. Ласковенко, И.А. Быков. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2006. С.143.

– установить в качестве обязательного этапа подготовки закона проведение научно обоснованной правовой экспертизы и закрепить это нормативно в общей схеме законотворческой процедуры;

– выработать и законодательно закрепить основные требования к нормативным актам с точки зрения их соответствия юридической технике;

– разработать основанную на научной методологии единую методику проведения правовой экспертизы законопроектов, в том числе и антикоррупционной;

– обеспечить разработку научно обоснованной концепции антикоррупционной правовой политики современной России, в основу которой должны быть положены идеи, отличающиеся высокой степенью актуальности и социальной востребованности.

В отдельную группу можно выделить предложения по созданию системы оценок уровня коррупции в РФ:

1. Учитывая тот факт, что коррупция представляет собой сложное социальное явление, необходимо провести мониторинг и системно проанализировать понимание коррупции различными социальными группами населения.

Для этого следует определить задачи мониторинга и вывести соответствие между его задачами и инструментами.

2. Необходимо осуществить работу по совершенствованию методики проведения оценки регулирующего воздействия и антикоррупционной экспертизы российского законодательства и установить дополнительные индикаторы уровня коррупции в РФ.

3. В качестве основного фактора индикативных показателей коррупции следует проанализировать международный научный опыт в области мониторинга коррупции в зарубежных странах и вывести единую формулу исчисления проявлений коррупции.

4. В качестве практических рекомендаций автор предлагает законодательно ввести норму, расширяющую понятие «коррупциогенный

фактор», закрепленное в ч. 2 ст. 1 ФЗ № 172³⁸, а также дополнить перечень коррупциогенных факторов, указанных в действующей Методике проведения антикоррупционной экспертизы.

5. Требуется уточнения субъектный состав проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Для непосредственных разработчиков проекта нормативного правового акта необходимо законодательно установить обязанность по предотвращению включения в него правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) и определить нормы, содержащие юридическую ответственность этих субъектов.

Таким образом, международный и национальный опыт свидетельствует о том, что коррупции невозможно противостоять путем осуществления разрозненных, фрагментарных мероприятий в различных направлениях.

Важность процедуры «служебного разоблачения» состоит в том, что она позволяет осуществлять контроль внутри государственного аппарата. Таким образом, укрепление демократических основ Российской Федерации, открытость деятельности государственных служащих, применение современных технологий и новейшего опыта развитых стран, добившихся значительных успехов в борьбе с коррупцией должно способствовать уменьшению объемов коррупции у нас в стране.

2.2. Профилактика коррупционного поведения государственных гражданских служащих

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

³⁸ Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (ред. от 21.10.2013) //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

— рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

— предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

— установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение

государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении; — развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Актуальны предложения по внедрению в систему образования экспертного подхода к установлению нетерпимости общества к коррупционным проявлениям. Этому способствует усиление правосознания гражданского общества и прививание в детском возрасте уважительного отношения к закону, государству и особой роли в нем гражданина, а также введение специального курса по формированию антикоррупционного поведения для студентов ведомственных высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров для работы в органах государственной власти.

Важен и анализ нравственных основ борьбы с коррупцией. Только всеобщее непринятие коррупционного поведения в обществе поможет добиться эффективных результатов. В научной среде до сих пор не утихают споры относительно степени вины взяточполучателя и взяточдателя в формировании процесса развития коррупции в обществе. Проявлению коррупции, как правило, способствует заинтересованность гражданина в приобретении благ (в результате исполнения органами государственной власти государственных функций или предоставления государственных услуг) в приоритетном для него порядке. Это становится возможным в отсутствие четкой административной регламентации деятельности органов государственной власти.

В связи с этим требуется строгое нормативное организационно-управленческое упорядочение процесса осуществления деятельности органов государственной власти и их взаимодействия с гражданами, обратившимися за соответствующими услугами, по вопросам исполнения возложенных на них

государственных функций. Минимизация коррупционных процессов в управленческом секторе в деятельности органов государственной власти значительно повышает качество государственного управления в целом и его эффективность в целях устойчивого развития государства, изменения уровня жизни его общества, увеличения показателей экономического сектора.

Четкая организация управления и высокий профессионализм кадров во многом способствуют предотвращению управленческих рисков, наиболее болезненные из которых связаны с существованием коррупциогенных факторов, обнаруживаемых при подготовке проектов нормативных правовых актов и в ходе их реализации, и возможных проявлений коррупции, включающих деяния, совершаемые фактически государственными служащими и их партнерами.

Второй мерой по профилактике коррупции можно определить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения устанавливает Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ.

Законодательство в области противодействия коррупции требует недопущения юридико-лингвистической неопределенности в терминологии проектов нормативных правовых актов, особо выделяя вопросы разграничения полномочий. Однако до сих пор законодательно не закреплен единый свод требований к нормативным правовым актам в целях разработки терминологии и понятийного аппарата, применяемых при подготовке проектов нормативных правовых актов. Определению единой политики составления проектов нормативных правовых актов может способствовать принятие федерального

закона «О нормативных правовых актах», о котором неоднократно говорилось в научных исследованиях³⁹.

По моему мнению, формирование нетерпимости у граждан к коррупции нужно формировать еще с детства, у детей еще не сформировался правовой интеллект и мировоззрение, а не с гражданами, которые уже добились в обществе каких-то определенных достижений. Хотя и на взрослого человека нужно повлиять, и дать ему понять, что коррупция до добра не доводит. И я считаю, что России нужно копировать некоторые способы борьбы с коррупцией у других стран, например, Китай. В Китае существуют два вида смертных приговоров: с немедленным приведением в исполнение или с отсрочкой до двух лет. Если во втором случае осужденный ведет себя примерно, смертная казнь может быть заменена пожизненным или же другим сроком заключения. Есть мнение, что коррупцию и бюрократию в России победить можно только двумя методами - либо вообще изменить менталитет россиян (что практически невозможно), либо ввести соответствующие меры ответственности. Таким образом, сегодня следует задуматься над главным вопросом рассматриваемой проблемы: что же должно стать той отправной точкой в борьбе с коррупцией.

2.3. Меры пресечения коррупционного поведения государственных гражданских служащих

Причины коррупции в разных странах разнятся: в одних странах они имеют культурно-исторические корни (с экономическим и административным окрасом), в других — социально-экономические либо управленческие

³⁹ Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. 2012. N 8. С. 75 – 80.

(бюрократические) основы, в-третьих — в чистом виде криминальные причины.

Роль же общества и государства в том и состоит, чтобы противодействовать подобным вредоносным действиям политико-правовыми мерами. Россия последних десятилетий являет пример поражения коррупцией всех пор социальной жизни. По оценкам зарубежных экспертов, в стране сохраняется один из самых высоких индексов восприятия коррупции. В этой ситуации очевидными угрозами для общества и государства являются подрыв авторитета закона, разбалансирование системы публичной власти, торможение социально-экономических преобразований, в том числе в силу хищения выделяемых государством бюджетных и внебюджетных средств, усиление расслоения общества из-за перераспределения общественных благ в пользу узких групп лиц.

Как отмечалось в рекомендациях Третьего Евразийского антикоррупционного форума «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции» (г. Москва, 24—25 апреля 2014 г.), для улучшения гармонизации национальных правопорядков и более полной реализации международных антикоррупционных стандартов необходимо использовать междисциплинарный подход «к реализации международных антикоррупционных стандартов, включая правовое образование, просвещение и правовую пропаганду»; проводить междисциплинарные научные исследования⁴⁰. В развитие такого подхода на Четвертом Евразийском антикоррупционном форуме «Предупреждение коррупции: новые подходы» (г. Москва, 23—24 апреля 2015 г.) для изменения уровня коррупции была предложена разработанная учеными-юристами, социологами, криминологами и математиками модель интегрированного индекса коррупции, построенная не только на субъективном восприятии коррупции, но и на обобщенной оценке и системном анализе экономических, социальных и иных факторов.

⁴⁰ Обзор материалов Четвертого Евразийского антикоррупционного форума «Предупреждение коррупции: новые подходы» (Москва, 23—24 апреля 2015 г.). URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2715255>.

Системное и целенаправленное исследование коррупции предполагает всестороннюю проработку вопросов о сущности, квалифицирующих признаках и негативных последствиях бытовой, административной и экономической коррупции; причинах и условиях, экономических, политико-правовых и культурно-воспитательных мерах профилактики коррупции; правовых основах обеспечения противодействия коррупции посредством институтов гражданского общества (например, общественного контроля).

Безусловно, особое значение имеет обобщение различными отраслями юридических знаний действующего российского и международного антикоррупционного законодательства, юридической, в том числе судебной, практики по коррупционным делам. При этом важно обобщать не только негативный материал проявления коррупции, но и положительный опыт противодействия ей, предлагая учитывать такой опыт заинтересованным структурам общества и государства. Объектами исследования должны выступать прежде всего выявляемые сферы повышенной коррупциогенности.

Например, в системе государственного управления это:

1) контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий;

2) управление и распоряжение объектами государственной и муниципальной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования, оперативного управления объектами;

3) хранение и распределение материально-технических ресурсов;

4) надзор за хозяйственной деятельностью подведомственных организаций;

5) назначение на должности государственной гражданской и муниципальной служб, проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской и муниципальной служб, формирование кадрового резерва.

Особое место должно быть отведено отдельным характерным проявлениям коррупции:

1) совмещение государственными и муниципальными служащими соответствующих должностей в органах власти и коммерческих структурах;

2) организация должностными лицами с использованием своего служебного статуса коммерческих структур и обеспечение коммерческим структурам привилегированного положения;

3) оказание государственными и муниципальными служащими услуг населению на привилегированных началах;

4) выполнение служащими каких-либо незаконных (или законных) действий в пользу третьих лиц за мзду с целью личной или групповой выгоды;

5) несоблюдение запретов в связи с появлением конфликта интересов.

Следует признать актуальным предложение российских криминологов о привлечении к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений.

Имплементация и развитие международно-правовых норм в российском законодательстве — важное условие системного противодействия коррупции в России и в мировом сообществе. Теоретическая часть исследования коррупции получила хорошую формально-юридическую основу в виде системы российского антикоррупционного законодательства и формирующейся на его базе правоприменительной практики. При этом важно отметить, что Россия, осознавая себя частью современного цивилизованного демократического пространства, по-новому прочла один из первых международных антикоррупционных актов — Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.; ратифицировала в начале XXI в. большинство антикоррупционных международно-правовых актов, в том числе Конвенцию ООН против коррупции 2003 г. и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.

Восприимчивость России к международным стандартам противодействия коррупции была доказана серией федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, а также комплексными правовыми актами регионального и муниципального уровней.

С 2008 г. антикоррупционные изменения были внесены в несколько десятков федеральных законов. Концептуальное значение имело принятие базового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». В этом же ряду следует назвать Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятии Федерального закона «О противодействии коррупции». Названные правовые акты ознаменовали выполнение Россией большинства взятых обязательств по формированию антикоррупционного законодательства.

Важное значение в борьбе с коррупцией имеет создание нравственно-правовой обстановки неотвратимости наказания и его жесткость в зависимости от публичного статуса субъекта коррупционных отношений, вредоносного характера его действий. В этом случае особое значение имеет практика применения законодательства.

Как отмечает президент ГРЕКО М. Мрчела, даже самый лучший закон не может гарантировать успех в борьбе с коррупцией. Все зависит от тех лиц, которые выполняют этот закон. Они должны быть профессионалами с высокими нравственными качествами.

Интересный пример в этом отношении дает реализация Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс

Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»⁴¹.

Настоящий Закон продолжил государственно-правовую линию на вычленение государственных и муниципальных служащих как лиц с «особым правовым статусом», дифференцируя уголовную и административную ответственность за дачу или получение взятки («ядра» российской коррупции) в зависимости от их статусов. В частности, отдельно оговаривается, что лица, занимающие государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, главы местного самоуправления, за получение простой и значительной взятки, взятки за незаконные действия, помимо прочего могут быть наказаны штрафом, равным 60—80-кратной сумме взятки. Закон дифференцировал наказания за получение взятки российским должностным лицом, иностранным должностным лицом и должностным лицом международной организации; за дачу взятки указанным лицам и посредничество во взяточничестве.

Общеизвестно, что до последнего времени борьба со взяточничеством, как и с коррупцией вообще, осуществлялась преимущественно в отношении рядовых работников образования, здравоохранения, правоохранительных органов, лицензионных служб. Сегодня ситуация несколько меняется.

Среди прочего акцентируется внимание на личности коррупционера: чем больше возложенных на него полномочий, тем строже должна быть уголовная или административная ответственность за совершаемое им коррупционное правонарушение. Формально-юридически это нашло закрепление в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных

⁴¹ Федеральный закон от 4 мая 2011 г. N 97-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции" // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

лиц их доходам»⁴². Согласно этому Закону лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и ее субъектов, муниципальные должности на постоянной основе, их супруги обязаны ежегодно подавать декларации об имуществе, о доходах и расходах при совершении определенных сделок (ст. 3). При этом, если расходы по сделкам, совершаемым лицом, замещающим государственную должность (иным лицом), его супругой (супругом) или несовершеннолетними детьми в отчетный период, превышают официальный совокупный доход за три предшествующих года, то по иску Генерального прокурора РФ (или подчиненных ему прокуроров) суд вправе обратиться в доход Российской Федерации имущество, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы (ст. 1, 3, 17).

Одновременно в Гражданский кодекс РФ было внесено дополнение о допустимости принудительного изъятия у собственника по решению суда имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с российским законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы (п. 8 ч. 2 ст. 235 ГК РФ)⁴³. Положения Федерального закона от 3 декабря 2012 г. №230-ФЗ, а также развивающего его Федерального закона от 3 декабря 2012 г. №231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», внесших соответствующие изменения в 20 федеральных законов, затронули содержательную сторону нормы ст. 20 Конвенции ООН против коррупции о признании уголовно наказуемым деянием незаконного обогащения — значительного увеличения активов публичного должностного лица, превышающего его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать.

⁴² Федеральный закон от 03.12.2012 N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" (ред. от 03.11.2015) //Доступ СПС «КонсультантПлюс».

⁴³ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) //Доступ СПС «КонсультантПлюс».

В этом же направлении действуют положения Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросам противодействия коррупции»⁴⁴ (о предоставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера претендентами на замещение государственных должностей Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, государственными служащими различных уровней власти) и Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»⁴⁵ (о расширении и конкретизации ограничений, запретов и обязанностей в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, включая членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Генерального прокурора РФ, руководителя Следственного комитета РФ, председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты РФ и др., которые, замещая должность, предусматривающую обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в силу личной заинтересованности прямо или косвенно могут влиять на предоставление выгод (преимуществ) лицам, находящимся в близком родстве или свойстве).

Принятые в последние годы федеральные и региональные нормативные правовые акты сужают поле для продолжения дискуссии о том, находят ли реализацию положения ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, касающиеся

⁴⁴ Федеральный закон от 22.12.2014 N 431-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции" // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ Федеральный закон от 05.10.2015 N 285-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов" // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

уголовного преследования должностных лиц за незаконное обогащение. Федеральный законодатель идет путем регулирования отдельных, конкретных положений, которые могут составить предмет содержания незаконного обогащения. Очевидно, появятся и некоторые другие законодательные решения в части конкретизации названного положения. Это может дать возможность, не нарушая положение ст. 49 Конституции РФ (о гарантии презумпции невиновности), сформировать устойчивую нормативную и правоприменительную базу противодействия незаконному получению доходов, т. е. в обход существующих российских законов, и предметно квалифицировать те или иные противоправные деяния служивых мздоимцев.

Наряду с выявлением сущности, форм и предмета противодействия коррупции важное значение имеет определение круга лиц, наделенных публично-властными полномочиями и потенциально могущих стать субъектами коррупционных отношений. Иначе, речь идет о деяниях лиц с «особым правовым статусом». Как отмечал в докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ (декабрь 2014 г.) председатель Следственного комитета РФ А. Бастрыкин, с 2011 г. за коррупционные преступления привлечено 2480 лиц, обладающих «особым правовым статусом», в том числе 37 депутатов законодательных органов субъектов РФ, 846 депутатов и выборных глав органов местного самоуправления, 12 судей, 65 прокуроров, 213 адвокатов, 231 следователь МВД России, 34 следователя ФСКН, 1 следователь ФСБ и 44 следователя Следственного комитета РФ¹⁶. В 2014—2016 гг. прошла серия коррупционных скандалов с возбуждением уголовных дел, фигурантами которых являлись ответственные должностные лица федеральных ведомств, высшие должностные лица ряда субъектов РФ, муниципальные должностные лица.

Реализация Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ и принятых в последующем законов, кроме вычленения групп лиц с «особым правовым статусом», индивидуализации их юридической ответственности за совершение правонарушений коррупционной направленности в зависимости от объема их

публично-властных полномочий, имела целью ужесточение наказаний. В частности, данный Федеральный закон, вводя за получение или дачу взятки наряду с уголовной ответственностью в виде лишения свободы и лишения права на занятие определенной деятельностью. Закон дифференцировал «разоряющие» штрафы, преследовал цель сделать получение или дачу взятки невыгодным. Однако практика применения «разоряющих» штрафов подтвердила расхожее в России выражение о том, что суровость российских законов легко обходится их неисполнением.

В вышеупомянутом докладе председателя Следственного комитета РФ А. Баstryкина, в частности, отмечалось, что после введения с 2011 г. крупных штрафов за коррупцию, по состоянию на конец 2016 г., они были уплачены лишь в размере 1% от суммы наложенных штрафов. Прозвучавшие здесь же предложения о пересмотре политики «разоряющих» штрафов в силу их неэффективности и о возврате к институту конфискации имущества в полном объеме, «но так, чтобы не затронуть интересы родных и близких преступника», нашло отражение в изменении кратности штрафов за получение и дачу взятки, установленном Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 40-ФЗ.

В целях обеспечения соблюдения служащими установленных требований в 2010 г. был разработан Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, на основе которого государственным органам и органам местного самоуправления рекомендовано разработать свои кодексы этики и служебного поведения.⁴⁶

Названный типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться служащие вне зависимости от

⁴⁶ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21)) <https://tomsk.gov.ru>.

замещаемой должности. Целью установления этических нормы и правил служебного поведения является обеспечение достойного выполнения служащими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета служащих, доверия граждан к государственным органам и обеспечение единых норм поведения служащих.

Рассматриваемые нормы и правила направлены на повышение эффективности выполнения служащими своих должностных обязанностей.

Нормы кодекса являются основой для формирования должной морали и уважительного отношения общества к государственной службе, а также института нравственности и их самоконтроля.

Одним из критериев оценки качества профессиональной деятельности и служебного поведения служащих является знание и соблюдение ими положений кодекса. Служащему необходимо в служебном поведении воздерживаться от грубости, употребления пренебрежительного тона, заносчивости, предъявления незаслуженных обвинений; угроз или оскорбительных реплик, действий, провоцирующих противоправное поведение; а также курения во время приема граждан. Служащий должен быть внимательным, вежливым, доброжелательным, корректным, проявлять спокойствие и терпимость в общении с гражданами.

Не менее важное значение в формировании имиджа служащего имеет его внешний вид, который должен способствовать формированию уважительного отношения граждан к органам государственной власти. Необходимо, чтобы внешний вид служащего соответствовал общепринятому деловому стилю, которому свойственна официальность, аккуратность.

Служебное поведение чиновника должно быть таким, чтобы установить в коллективе деловые взаимоотношения и конструктивное сотрудничество. Следует отметить, что после разработки Типового кодекса при проведении аттестаций в органах государственной власти регионов, а также

при формировании кадрового резерва служащих учитывается соблюдение служащим перечисленных требований.⁴⁷

Так в течение 2017 года комиссией Администрации Томской области по соблюдению требований к служебному поведению служащих проведено 122 заседания. Основная часть рассмотренных вопросов направлена на профилактику коррупционных правонарушений.

Наиболее часто комиссией рассматривались следующие вопросы:

- соблюдение запретов и ограничений, требований к служебному поведению (на основании информации, полученной из ЕГРЮЛ и ЕГРИП);
- соблюдение требований по предварительному уведомлению о выполнении иной оплачиваемой работы;
- разъяснительная работа о порядке уведомления о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- консультирование по порядку и срокам предоставления сведений о доходах и расходах;
- рассмотрение результатов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- соблюдение служащими требований профессиональной этики и правил делового поведения⁴⁸.

Так, по результатам рассмотрения уведомления коммерческой организации о заключении трудового договора с гражданином, который ранее замещал должность государственной службы, комиссией установлено нарушение требований закона о противодействии коррупции и Губернатору Томской области рекомендовано проинформировать об указанных обстоятельствах органы прокуратуры и коммерческую организацию.

На другом заседании Комиссии рассматривались результаты проверки, возбужденной на основании представления прокуратуры Томской области, в

⁴⁷ Распоряжение Губернатора Томской области от 29.07.2014 № 178-р «Об утверждении Плана противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области на 2014 - 2015 годы».

⁴⁸Официальный сайт Администрации Томской области. URL: <https://tomsk.gov.ru/antiCorruption/front/info>.

- разъяснительная работа о порядке уведомления о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- консультирование по порядку и срокам предоставления сведений о доходах и расходах;
- рассмотрение результатов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- соблюдение служащими требований профессиональной этики и правил делового поведения⁴⁸.

Так, по результатам рассмотрения уведомления коммерческой организации о заключении трудового договора с гражданином, который ранее замещал должность государственной службы, комиссией установлено нарушение требований закона о противодействии коррупции и Губернатору Томской области рекомендовано проинформировать об указанных обстоятельствах органы прокуратуры и коммерческую организацию.

На другом заседании Комиссии рассматривались результаты проверки, возбужденной на основании представления прокуратуры Томской области, в котором указаны факты нарушения служащим требований в части предоставления сведений о доходах.

По результатам проверки принято решение о применении к служащему меры дисциплинарного взыскания в виде замечания.

На основании информации, полученной от кадровой службы одного из департаментов Томской области, Комиссией рассмотрены результаты проверки достоверности и полноты сведений, которые были представлены служащим за 2016 г., и выявлены нарушения. После истечения установленного срока подачи уточненных сведений служащий сообщил представителю нанимателя о том, что не указал в справке о доходах сведения об открытых на его имя банковских счетах. Комиссия установила, что представленные сведения являются неполными, но коррупционное правонарушение признано малозначительным,

⁴⁸Официальный сайт Администрации Томской области. URL: <https://tomsk.gov.ru/antiCorruption/front/info>.

гг., установленных на основании проведенного прокуратурой Томской области анализа справок о доходах.

В целях формирования антикоррупционной компетентности служащих систематически проводится их обучение.

Проанализируем практику повышения квалификации служащих на примере Томской области. Необходимо обратить внимание, что названный регион выбран не случайно, поскольку Томская область в 2005 году наряду с Санкт-Петербургом, Ставропольским краем, Пензенской и Тверской областями вошла в число пяти пилотных регионов, в которых впервые созданы региональные ресурсные центры для организации подготовки управленческих кадров. С 2016 года на базе ОГБОУ «Томский региональный ресурсный центр» создан Корпоративный университет управления областной Администрации - образовательная площадка системной подготовки госслужащих. Названное образовательное учреждение разрабатывает уникальные программы дополнительного образования с учетом профессиональной деятельности служащих, делая акцент на практической их деятельности, основанной на теоретической подготовке; формирует систему профессионального развития управленческих и организационных компетенций служащих в соответствии со стратегией развития рассматриваемого региона.

Таким образом, основной целью Корпоративного университета является развитие профессиональных компетенций управленческих кадров для реализации проектов, способствующих социально-экономическому развитию региона, а также реализация системы непрерывного дополнительного образования региона в сфере госслужбы.

В настоящее время Корпоративный университет осуществляет подготовку служащих по различным программам. Так, для лиц, которые впервые приняты на государственную службу, проводится обучение по программе «Теория и практика государственной гражданской службы». Указанная программа предусматривает обучение в очной форме продолжительностью 72 часа, в рамках которой рассматриваются

концептуальные подходы к реформированию государственной службы в России, анализируется практика организации государственной службы.

В целях подготовки служащих в сфере противодействия коррупции проводится обучение по двум программам «Организация работы по профилактике коррупционных правонарушений в органах государственной власти» и «Формирование антикоррупционной компетентности государственного служащего».⁴⁹

Не менее важной является комплексная программа профессиональной переподготовки «Эффективный менеджмент», которая включает тренинговый курс развития управленческих компетенций.

В рамках другой программы «Развитие информационного общества на территории Томской области» слушатели имеют возможность ознакомиться с системой работы электронного правительства, а также с реестром государственных и муниципальных услуг Томской области. По окончании обучения по программам дополнительного профессионального образования слушатели проходят тестирование и выполняют письменную работу в виде реферата, и им выдаётся удостоверение о повышении квалификации согласно установленного образца.

Таким образом, Томской области в рамках пилотного проекта создана уникальная образовательная площадка системной подготовки служащих - Корпоративный университет управления, который проводит обучение по разработанным программам дополнительного образования с учетом профессиональной деятельности служащих и формирует систему профессионального развития управленческих и организационных компетенций служащих.

Экономические функции коррупции сводятся к стимулированию инвестиций и предпринимательства за счет устранения или снижения

⁴⁹ Областное государственное учреждение «Томский региональный ресурсный центр» [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://ггсctomsk.ru> (дата обращения – 17.02.2018).

бюрократических препятствий. Одновременно коррупция является препятствием для развития общества.

Коррупция ведет к неэффективному управлению и неоправданным расходам из-за своего влияния на распределение бюджетных средств и продукции, а прибыль, полученная через коррупционные связи, в основном, используется в секторе потребления или передается в иностранный банковский сектор, что влечет за собой утечку капитала из экономики страны.

Так, за период 2015-ноябрь 2017 гг. размер ущерба от преступлений коррупционной направленности превысил 148 млрд. руб. Добровольно погашены на сумму 11 млрд. руб.

Выявлено более 14,6 тыс. нарушений закона в сфере противодействия коррупции, инициировано более 900 процедур контроля за расходами чиновников.

За указанный период за совершение коррупционных преступлений осуждено более 45 тыс. человек, в числе которых 4,5 тысячи сотрудников правоохранительных органов, 400 депутатов, 3 тыс. высших должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.⁵⁰

Антикоррупционное законодательство предусматривает ряд мер, направленных на предотвращение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, поскольку личная заинтересованность чиновника не должна влиять на исполнение им обязанностей и не приводить к противоречиям между его личными интересами и законными интересами иных лиц, муниципального образования или общества. Муниципальные служащие наделяются властными полномочиями, необходимыми для реализации функций управления, поэтому должны действовать добросовестно, но не в личных интересах, а в интересах органа местного самоуправления.

В 2017 г. на основании представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации был уволен в связи с утратой доверия генеральный

⁵⁰ Доклад Генерального прокурора РФ Ю.В. Чайки [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/31893614/?frommail=1> (дата обращения 08.02.2018).

директор ФГУП «Российские сети вещания и оповещения», который скрыл сведения о том, что у него в собственности имеются объекты недвижимости в США, а также банковские счета за границей⁵¹.

Наличие коррупции в той или иной сфере общественной жизни, является признаком ее системного кризиса. Для того, чтобы искоренить коррупцию, прежде всего, необходимо максимально снизить условия, ее порождающие, поскольку борьба с коррупцией неразрывно связана с урегулированием всех сторон жизни общества и государства, а не только с ее проявлениями. Необходимо создать благоприятные для этого политические условия, обеспечивающие реальную свободу слова и прозрачность власти. Не менее важное значение имеет четкой правовое закрепление функций конкретных государственных служащих; уменьшение участков деятельности, на которых принятие решений зависит от воли и усмотрения определенного лица; прозрачность и простота правовых актов; формирование условий для развития гражданского общества; а также повышение профессионального уровня государственных служащих, в том числе и в части правового образования.

Очевидно, законодатель и правоприменители должны изначально просчитывать возможные издержки реализации принимаемого закона. Иначе может складываться мнение о том, что «система» оказывается слабой в вопросах принятия мер принуждения к нарушителям правопорядка.

Коррупционеры различных видов и уровней за последние четверть века, пользуясь устойчивым кризисом российских финансов, экономической и политической систем, недостаточной адекватностью и системностью законодательства и правоприменения, приобрели опыт минимизации учредительного капитала, сокрытия незаконно полученных доходов за официальными льготами, вывода финансовых средств за границу, фиктивного вывода активов из своей собственности, в том числе посредством перевода их

⁵¹ Доклад Генерального прокурора РФ Ю.В. Чайки [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/31893614/?frommail=1> (дата обращения 08.02.2018).

на родственников и «надежных» людей, и прочих приемов ухода от юридической ответственности за незаконно приобретаемые доходы, выгоду.

В этих условиях требуется дальнейшее совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области противодействия традиционным и вновь изобретаемым способам коррупции, на что обращается внимание российской юридической общественностью.

3 Юридическая ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции в системе государственной службы.

3.1. Понятие и особенности юридической ответственности за коррупционные правонарушения

Сам по себе термин ответственности за коррупционные преступления разными учеными, философами и правоведами определяется совершенно по-разному.

Споры о правильной трактовке и толковании данного понятия ведутся достаточно давно, поэтому необходимо понять, откуда появилось данное слово. Слово "коррупция" происходит от латинского глагола *corrumpere*, которое переводится как «растлевать». Впоследствии данный глагол преобразовался в существительное *corruptio*, означающее подкуп или порчу.

В теории права под ответственностью понимается та мера воздействия со стороны государства на виновное лицо, которая сопровождается наступлением для данного лица неблагоприятных последствий. Важнейшим условием института ответственности является то, что она применяется только в отношении того человека, чья вина была установлена судом, т.е. в отношении того лица, которое совершило преступление.

Ответственность за коррупционные преступления – это административная, дисциплинарная или уголовная мера воздействия со стороны государства на совершившее коррупционное правонарушение лицо.

Ученые разделяют ответственность за коррупционные преступления в органах государственной власти на видовые категория в зависимости от сферы их деятельности. Деление первой категории основано на ее субъектом составе. Р.Р. Галиакбаров называет ее "высшей коррупцией" и делит на дополнительные три уровня⁵².

Участники первого уровня - это высшие должностные лица государства, наиболее могущественные люди в стране. К ним относятся политики.

⁵² Галиакбаров Р.Р. Уголовное право России. Часть Общая. – Москва: Проспект, 2013, С.75.

государственные чиновники федерального уровня. Деятельность данных лиц связана с принятием законов и решений на высшем государственном уровне.

Указанные лица работают в Правительстве Российской Федерации, Федеральном Собрании РФ, Верховном Суде РФ.

Данные лица долгое время не несли никакой ответственности за совершение коррупционных преступлений. Общество, суды и правоохранительные органы знали, что высшие должностные лица берут и дают взятки, но по политическим и иным причинам не задерживали их

Ситуация изменилась только с приходом к власти нынешнего Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина. В период его президентства все чаще случаются задержания крупных чиновников, включая губернаторов и министров, борьба с коррупцией идет не на бумаге, а на практике.

Интересным является тот факт, что некоторые зарубежные авторы считают, что нельзя привлекать к ответственности за совершение определенных коррупционных преступлений. Так, по их мнению, политический лоббизм не является одной из форм коррупции и поэтому вполне может существовать на государственном уровне⁵³.

Второй уровень составляет так называемая низовая коррупция, которая происходит при близком взаимодействии человека и представителя государственного органа.

Низовая коррупция распространена в странах с низким уровнем правовой культуры и гражданского общества.

Чаще всего причиной возникновения низовой коррупции является большое количество бюрократии и отсутствие постоянного контроля за деятельностью государственных органов.

⁵³ Агапов П.В. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник.. – Москва: Инфра-М, 2012, С.10.

Низовая коррупция привлекательна для обеих сторон своим минимальным риском быть пойманным. Более того, она обладает специфической ценностью не только для дающего взятку, но и ее получателя.

Как правило, низовая коррупция решает исключительно бытовые проблемы, она проявляется не только как небольшая плата за постоянную возможность совершать мелкие нарушения закона, но и позволяет почувствовать безнаказанность и продемонстрировать свое пренебрежение к правовым актам.

Взятка является наиболее распространенной, известной, простой и понятной формой низовой коррупции.

Взятка может быть выражена как в денежной форме, так и в форме иного блага (подарка, льготы и т.д.), которое должностное лицо получает за нарушение своих служебных обязанностей.

Взятка и подношение дается с целью ускорения определенных процессов, получение необходимой информации, услуги, которые в ином случае остались бы недоступными.

Другой распространенной целью дачи взятки является предотвращение последствия какого-либо деяния либо восстановление потерянного права без соблюдения всех необходимых процедур.

Вторая категория определяется по объекту воздействия⁵⁴. Первым объектом является факт коррупции в представительных органах власти. Он выражается в форме дачи взятки для принятия определенного решения, уже упомянутом лоббизме, желании обеспечить определенные методы политической и экономической защиты (протекционизм), назначении на должности людей, которые не обладают достаточными знаниями.

В данном случае наносимый вред очень трудно определить ввиду его масштабности и потенциальной угрозе, потому как принимаемые и изменяемые нормы права не выражают общественную волю или государственные интересы.

⁵⁴ Иногамова-Хегай Л.В. Уголовное право Российской Федерации. – Москва: Инфра-М, 2013, С.98.

Они лишь выгодны узкой группе лиц, которые преследуют свои корыстные интересы.

В результате этого в государстве все сильнее проявляется социальное неравенство, недоверия населения власти и все большая дистанцированность общества от государства.

Следующий объект коррупции проявляется в исполнительных органах власти. Особенность данных органов в том, что компетентные должностные лица имеют исключительное право на предоставление или отказ в предоставлении определенного рода услуг или льгот.

Более того, ответственные чиновники часто принимают и важные управленческие решения. В этой сфере проявляется и еще одна характерная особенность.

Ввиду специфики выполняемой работы должностные лица обладают информацией, недоступной из-за ее важности большей части населения, поэтому нередко здесь совершаются коррупционные преступления, связанные с предоставлением служебной информации.

Другой объект коррупции находит свое отражение в процессе деятельности судебных органов. Особо тяжелые последствия в данной сфере связаны с тем, что одно принятое решение может коренным образом повлиять на жизнь человека, поэтому из-за коррупции могут возникать ситуации с оправданием виновных лиц, разрешение дел не в соответствии с законом, а по финансовым или личностным причинам⁵⁵.

Наиболее распространенные преступления в данной категории - взяточничество и подкуп.

Четвертый объект составляет коррупция в органах местного самоуправления. В данном случае схема во многом является повторением первой и второй категории с той лишь разницей, что размах и вред коррупции на более низком уровне.

⁵⁵ Иванова Н.Г. Уголовное право. Общая часть. - М.: Юрайт, 2016, С.404.

Некоторые ученые приводят различные классификации коррупции и коррупционной деятельности⁵⁶. Также в научной литературе встречается мнение, что дать полный список коррупционных преступлений и провести их исчерпывающую классификацию невозможно.

Консенсус достигнут только в плане того, что изучение коррупции не должно ограничиваться исключительно рассмотрением ее уголовно-правовых проявлений.

Административная и дисциплинарная ответственность устанавливается и за другие деяния, не подпадающие под уголовное понимание коррупции, но при этом по своей сущности не перестающее ее являться.

В теории права можно встретить достаточно много указаний на коррупционные проявления, которые по своему сущностному содержанию имеют характер коррупционного правонарушения, но не закрепляются в качестве такового⁵⁷.

Например, к такой категории относят: необоснованные требования о предоставлении информации, предоставление которой законом не предусмотрено, неправомерное предпочтение физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц при оказании публичных услуг, предоставление не предусмотренных законом преимуществ при поступлении на государственную или муниципальную службу и при дальнейшем продвижении по службе, неформальные отношения обмена услугами. Этот перечень не является исчерпывающим и может быть продолжен.

Таким образом, ответственность за коррупционные преступления – это административная, дисциплинарная или уголовная мера воздействия со стороны государства на совершившее коррупционное правонарушение виновное лицо.

⁵⁶ Кругликов Л.Л. Спорные вопросы учения об объекте преступления // Уголовное право в эпоху финансово-экономических перемен. - М. : Юрлитинформ, 2014, С.45.

⁵⁷ Сулейманов С. М. Теоретические основы противостояния преступности на потребительском рынке; Юнити-Дана, Закон и право - Москва, 2013, С.122.

Анализ юридических особенностей привлечения к ответственности за коррупционные преступления основывается на разных подходах и методах. Если суммировать международный опыт, то Л.Т.Ульянова выделяет 3 концепции восприятия ответственности за коррупционные преступления:

1) принятие со стороны общества опасности коррупции и ее последствий (осознание);

2) пресечение коррупции (хорошее управление);

3) верховенство права и защита законных интересов граждан⁵⁸.

Л.Т. Ульянова руководствовалась тем, что в первую очередь нужно определить и понять, что такое коррупция. Затем необходимо объяснить населению почему это плохо и с этим необходимо бороться.

Далее следует комплекс мер по пресечению коррупции, устранение ее причин. Если коррупция остается, то нужно предупреждать ее проявления и защищать людей от ее последствий.

Первая стратегия (осознание) состоит из нескольких разделов: комплексный анализ ситуации и разработка стратегии по борьбе с коррупцией, антикоррупционная деятельность представителей гражданского общества, создание антикоррупционных коалиций, настоящая свобода слова и независимые СМИ.

Последний момент наиболее часто упускается из виду законодателями разных стран. Необходимо помнить, что нормальное функционирование общества возможно только при наличии свободы слова, а гарантия на свободу доступа к информации влечет за собой возможность общественного контроля за деятельности государственных служащих.

Вторая стратегия (хорошее управление) предусматривает: соблюдение принципа транспарентности, что выражается в максимальной прозрачности таких процедур как бюджетное планирование и избирательный процесс, изменение структуры государственных и муниципальных, а также

⁵⁸ Ульянова Л. Т. Предмет доказывания и доказательства в уголовном процессе России; Городец - Москва, 2013. - С.44.

правоохранительных органов, участие общества в процессах пресечения коррупционной деятельности, снижение роли государства в жизни общества, создание кодексов этики для политиков, представителей государственных органов и предпринимателей, снятие административных преград для бизнеса и внедрение принципа конкурса при поступлении на государственную службу.

Третья стратегия (верховенство закона) основана на: сильной и независимой судебной власти, неукоснительного исполнения законов законодательство, которое не допускает возможность появления коррупции, и общественная экспертиза, правовая помощь и защита, создание института омбудсмена и других правовых институтов.

Подробно хотелось бы остановиться на так называемой стратегии войны, так как она начинает приобретать все большую популярность в мире. Плюсами данной стратегии является то, что тема коррупции формулируется в качестве повестки дня.

Главным шагом для успешного противодействия коррупции является признание наличия самой коррупции как существенной проблемы. Здесь возникает первая причина, почему не все государства могут принять данную стратегию борьбы. В некоторых странах проблема коррупции административно или культурно замалчивается, а в некоторых случаях так и вовсе табуирована.

Безусловно, игнорирование проблемы не является эффективным способом борьбы с ней, поэтому стратегия войны в первую очередь предусматривает согласие с существованием проблемы.

Следующим плюсом является быстрое наступление положительного результата. Принимаемые государством репрессивные меры показательно публичны, чтобы их результат и последствия затрагивали как можно большее число людей.

Промежуточный результат легко поддается оценке и может быть использован в качестве политической рекламы, потому как он быстро привлекает внимание общественности и надолго остается в памяти⁵⁹.

Если говорить о негативных аспектах данной стратегии, то в первую очередь следует отметить ее карательный характер. Он может быть выражен в разных степенях ужесточения контроля со стороны государства, что может привести к парадоксальной ситуации, когда усиление борьбы с коррупцией приводит к ее расцвету из-за наделения должностных лиц слишком большими полномочиями.

Следующим негативным моментом является временность результата. Следует помнить, что объектом данной стратегии выступает не сама коррупция, а коррупционер - по сути простое физическое лицо, наделенное в определенный период времени властными полномочиями.

В итоге, наказание одного коррупционера отнюдь не гарантирует того, что пришедший на его место человек не последует чужому примеру и не станет злоупотреблять имеющуюся у него властью.

Другим минусом стратегии войны является ее недемократичность, неспособность вписаться в институциональные рамки, которые заложены конституцией демократического государства.

Эффективность данной стратегии подчас сильно зависит от вынужденного нарушения прав человека при проведении следственных мероприятий, а также в случае вынесения приговора.

Наиболее наглядным является пример Китая, где право человека на жизнь игнорируется карательной политикой государства по отношению к коррупционеру.

Стоит отметить, что стратегия войны как главная отличительная особенность привлечения коррупционеров к ответственности в Китае имеет глубокие корни. Она не является новацией коммунистической партии, еще

⁵⁹ Филимонов В. Д. Уголовная ответственность по российскому законодательству; ЮрИнфоР-МГУ - Москва, 2013. - С.115.

школа легистов древнего Китая отстаивала идею, что все коррупционеры должны подвергаться самой серьезной каре. Если рассматривать ретроспективно, то легисты исторически проиграли. Они не смогли окончательно искоренить присущее китайской культуре местничество и влияние семейных связей.

Более того, легисты в поисках преступников стали переступать все рамки, в конечном итоге их политика стала напоминать своеобразную паранойю, где каждый чиновник является преступником. Более того, эта презумпция вины распространялась и на их друзей.

В результате этого лучшие мыслители своей эпохи, в том числе и знаменитые философы и мыслители стали жертвами государственного террора.

Другим примером является правовая система Сингапура, страны, где наиболее часто применяется стратегия войны. Борьба с коррупцией там дошла до такой степени, что произошел отказ от универсального и базового принципа презумпции невиновности и была введена презумпция вины по отношению к должностным лицам.

Наиболее опасным следствием данной стратегии является создание и функционирование устойчивых коррупционных сетей. Мировой опыт показывает, что самоорганизация коррупции может значительно осложнить дальнейшую борьбу с ней.

В итоге, успешное применение данной стратегии подчас целиком зависит от институциональных рамок, устанавливаемых Конституцией. Любая карательная политика основывается на постоянной мобилизации общественного мнения в свою поддержку и стратегия войны в данном случае не исключение.

Чрезмерная строгость наказания обостряет и без того большую проблему латентности коррупционных преступлений.

Следовательно, при осуществлении стратегии войны государство априори не может быть в полном смысле этого слова демократичным. Если

государство не является демократичным, то там невозможно создать правовое общество с высокой правовой культурой.

В таком случае данное государство автоматически исключает вариант полного исчезновения коррупции.

При создании нормативной базы от представителей государственных органов необходима определенная квалификация не только при разработке проектов законов (здесь главным образом речь идет об исполнительной власти), но и в процессе их принятия (повышение требований к депутатам). От некоммерческих организаций необходимо проведение общественной законодательной экспертизы.

Она выражается в создании конструктивного взаимодействия с государственными органами, для чего также необходима определенная квалификация (уровень проектной культуры).

Если говорить о реальных примерах юридического обеспечения борьбы с коррупцией, то можно рассмотреть несколько стран и на их примере сравнить разные способы борьбы.

В США термин коррупция трактуется достаточно широко. Это подтверждается тем, что на международном уровне признано, что в этой стране под уголовное преследование подпадает гораздо больший круг общественных отношений, чем в Европейском союзе, несмотря на то, что там данной проблеме также уделяют достаточно много внимания.

Уголовное законодательство США имеет свою особую структуру. Оно состоит из федерального уголовного законодательства и уголовных кодексов отдельных штатов. При этом и законодательство отдельных штатов, и федеральное законодательство в целом предусматривают ответственность за одни и те же виды должностных преступлений в области коррупции.

Коррупция в США включает в себя противоправные действия не только физических, но и юридических лиц, а также публичных и частных структур.

Интересно, что параграф 371 титула 18 Свода законов США не ограничивает коррупционную деятельность только территорией самой страны, но и оставляет вероятность ее совершения за пределами государства.

Во Франции определение коррупции охватывает совокупность около 20 составов уголовных преступлений. Квалифицирующими признаками данных составов является предоставление необоснованных благ, неправомерное использование собственности либо доверия компании и т.д.

Законодатель Испании использует очень интересный способ определения коррупции. Особенность заключается в том, что помимо формальных юридических критериев в него добавлены этические критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т.д.

Законодательство Португалии к квалифицирующим признакам коррупции причисляет получение не только осязаемых (овеществленных), но и неосязаемых преимуществ и благ.

Большим вопросом при определении юридической ответственности за коррупционные преступления является то, подпадают ли под категорию должностных лиц руководящие работники компаний, где значительную долю участия либо крупным акционером которой является государство.

Поднимается вопрос о том, правомерно ли привлекать к ответственности за преступления, где субъектом выступают государственные служащие обычных работников частных компаний.

На данный вопрос по-разному отвечают законодатели всего мира. В странах Европы, где степень государственного участия в экономике сравнительно невысокая, считается, что частные коммерческие структуры и их руководители не подпадают под действия юридической ответственности коррупционных преступлений должностных лиц.

В странах бывшего Советского Союза придерживаются другого мнения. Например, в Республике Казахстан работники национальных (т.е.

принадлежащих государству) компаний с точки зрения антикоррупционного законодательства приравниваются к государственным служащим.

Антикоррупционная политика современной России состоит из сложного и комплексного механизма правоприменения, участия гражданского общества, выступления активистов и внесения изменений в законодательные акты⁶⁰.

До 2008 года антикоррупционная борьба носила разрозненный характер и не была консолидирована законодателем. 19 мая 2008 года Указ Президента РФ № 915 «О мерах по противодействию коррупции» помог установить правовые ориентиры борьбы с коррупцией.

Данный нормативно-правовой акт установил режим нулевой терпимости к проявлению коррупции и ознаменовал собой переход на новый этап борьбы со взяточничеством.

Первым элементом современной антикоррупционной политики является законотворчество. В данном направлении Государственная Дума РФ готовит и одобряет федеральные законы, направленные на предотвращение коррупционных преступлений и ужесточает текущую ответственность за коррупционные преступления.

Важно отметить, что при создании законов большую роль играет специальный комитет при министерстве юстиции, который проводит антикоррупционную экспертизу проектов нормативно-правовых актов.

Статистика показывает, что в 2014 году данным комитетом из 2363 рассмотренных проектов нормативных правовых актов в 64 (в том числе в законопроектах, проектах указов Президента РФ, проектах постановлений Правительства, в проектах поправок Правительства Российской Федерации к законопроектам) было выявлено 160 коррупциогенных факторов⁶¹.

Следующим элементом антикоррупционной политики является надзорно-правоохранительная деятельность государства. ФСБ, МВД и органы

⁶⁰ Бытко С.Ю. Сущность уголовного наказания // Вестн. Казанского юрид. ин-та МВД России. - 2015. - № 4 (22). - С.41.

⁶¹ Винокуров В.Н. Аксиологический и функциональный подходы к определению объекта преступления // Соврем. право. - 2014. - № 8, С.102.

прокуратуры обязаны предпринимать все усилия для того, чтобы вскрыть факты взяточничества, расследовать их и передать в суд.

Так, по данным Генеральной Прокуратуры ежегодно к ответственности привлекаются сотни должностных лиц, происходит искоренение коррупции как на федеральном, так и на региональном уровне⁶².

Судебная система играет ключевую роль в современной российской антикоррупционной политике, так как именно от нее зависит кара преступников и восстановление социальной справедливости.

Если суд принимает неправильное решение и отпускает преступника, то он тем самым ломает всю государственную систему борьбы с коррупцией, т.к. все больше людей начинает осознавать, что за подобного рода преступления не наступит заслуженное наказание, а если и наступит, то крайне незначительное.

Другим важным субъектом антикоррупционной политики является гражданское общество.

Сейчас прослеживается тенденция, когда некоторые оппозиционные политики специально пытаются использовать борьбу со взяточничеством как инструмент создания собственного политического капитала.

Подобный подход выглядит ошибочным и неправильным, так как в данном случае главной целью ставится не повышение правовой культуры, а преследование своих собственных интересов.

Все это в конечном итоге напоминает обычную демагогию, где популист играет на желаниях толпы для решения своих собственных прагматичных задач.

3.2. Виды юридической ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства

Дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарного взыскания при совершении служащим дисциплинарного проступка, под

⁶² Административное право России: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. Л.Л. Попов. — М.: Проспект, 2015. — С. 560.

которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей⁶³.

При этом не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

При принятии решения о наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Законодательствами о государственной и муниципальной службе устанавливаются различные виды взысканий, которые могут применяться соответственно к государственным и муниципальным служащим.

Так, федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» установлены следующие виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение по соответствующим основаниям (увольнение в связи с утратой доверия также относится к дисциплинарным взысканиям).

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий в отношении государственных служащих, предусмотренный статьей 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе», устанавливает, что до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме.

В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение, составляется соответствующий акт. Отказ служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

⁶³ Гнеушева Т.Б. Понятие и правовая природа наказания // Вестн. БГУ. - 2015. - № 2-2, С.246.

Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка. Учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности государственной служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки⁶⁴.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Судебная практика последних лет свидетельствует о том, что имеют место случаи, когда сведения о доходах и расходах служащего не совпадают, между ними имеются противоречия.

Например, служащий представил сведения о доходах в размере 500 000 рублей, а о расходах (приобретение автомобиля) - в размере 1 500 000 рублей, указав, что 1 000 000 рублей получил в дар от родственника.

Однако в ходе проведенной прокуратурой проверки факт дарения денежных средств не нашел подтверждения, в результате автомобиль стоимостью более 1 000 000 рублей был изъят в доход государства, а служащий – уволен.

⁶⁴ Головки Л.В. Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву // Lex Russica. - 2016. - № 1. - С.142.

Разграничение административной и уголовной ответственности за коррупционные преступления является одной из самых обсуждаемых тем в научной литературе.

Как известно, привлечение к административной ответственности влечет за собой меньшее количество негативных последствий, чем привлечение к уголовной ответственности⁶⁵.

Наиболее распространённым составом административного правонарушения в сфере коррупции является нарушение порядка осуществления государственных закупок.

Сами государственные закупки давно превратились в настоящий символ коррупции, небезосновательно считается, что именно там главным образом происходят хищения бюджетных средств. Популярностью данная точка зрения пользуется еще и потому, что средства массовой информации, гражданские активисты в сети интернет неоднократно вскрывали и доказывали нарушения в порядке проведения государственных закупок.

Данная точка зрения является оправданной еще и ввиду того, что действительно до недавнего времени колоссальные денежные средства выводились на счета подставных фирм посредством государственных закупок. Законодатель борется с этим в том числе путем введения специальной единой информационной системы, которая призвана навести в данной сфере порядок.

Это получилось сделать лишь частично. Первоначально, когда сама система была еще недостаточно разработана и в ней имелись технические проблемы, определенные должностные лица намеренно искажали техническую документацию по проектам, чтобы снизить круг потенциальных участников.

С целью недопущения подобных правонарушений в будущем была введена статья 7.30 Кодекса об административных правонарушениях - нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

⁶⁵ Попов А.Н. Объект преступления : учеб. пособие / А. Н. Попов, Л.С. Аистова ; С.-Петерб. юрид. ин-т (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ. - СПб., 2014, С.15.

Максимальным наказанием за данное правонарушение является штраф на должностных лиц на сумму до пятидесяти тысяч рублей, что является крайне незначительной денежной суммой.

Если сравнивать с иностранным законодательством, то административный кодекс Австралии устанавливает штраф за аналогичное правонарушение в несколько тысяч американских долларов в эквиваленте⁶⁶.

Разумеется, было бы неправильным сравнивать Российскую Федерацию и Австралию хотя бы ввиду разницы в уровне жизни и разным подходам к концепции права.

Австралия, как бывшая британская колония, переняла англо-саксонскую модель права, в то время как законодательство России относится к континентальной системе права.

С другой стороны, уровень коррупции и ее восприятие является в Австралии традиционно низким⁶⁷. Это во многом связано с тем, что определенная часть населения просто боится брать взятки, понимая, что экономический убыток от наказания будет пропорционально гораздо выше, чем потенциальная прибыль от взятки.

Если рассматривать в целом, то российское административное законодательство в сфере коррупционных правонарушений является сравнительно мягким и поэтому отдельные ученые призывают к его реформированию⁶⁸.

Таким образом, было установлено, что дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения применяется в форме дисциплинарного взыскания. Административная ответственность за правонарушения, связанные с коррупцией, в Российской Федерации является достаточно мягкой по сравнению с зарубежными аналогами.

⁶⁶ Воробьев А. Институт амнистии в российском уголовном праве // ЭЖ-Юрист. - 2015. - № 44, С.16.

⁶⁷ Дружинин Р.А. К вопросу о понятии субъективных признаков состава преступления: историко-правовой и философский аспекты // Современ. проблемы науки и образования. – 2015. - № 2-2.

⁶⁸ Кириян А.В. Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам "широкого" уголовного права) // Административное право и процесс. - 2013. - № 7, С.55.

Уголовная ответственность за коррупционные преступления является самым серьезным способом воздействия со стороны государства на виновное лицо.

В ходе анализа научной литературы было выяснено, что наиболее проблемными составами преступлений, связанных с коррупцией являются:

- 1) Нарушения порядка финансирования избирательной кампании;
- 2) Подкуп;
- 3) Получение и дача взятки.

Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума является одним из самых распространенных коррупционных преступлений⁶⁹.

Нередко различные коммерческие организации и компании квазигосударственного сектора сознательно финансируют те или иные политические силы для дальнейшего продвижения своих интересов в законодательных органах власти.

Особенно распространенной данная практика являлась в 90-е годы прошлого века, когда различные компании, в том числе и крупные нефтедобытчики, финансировали тех или иных кандидатов, превращая их, по сути, в своих марионеток.

В случае, если кандидат пытался проявить самостоятельность и не подчинялся совету директоров или председателю правлению, то в отношении него применялись различные меры воздействия как психологического, так и физического характера.

Интересно, что данный состав преступления не во всех странах уголовно наказуем. Согласно американскому пониманию финансирования избирательной программы, нарушение порядка финансирования практически невозможно.

⁶⁹ Кисин В.Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. - 2016. - № 7, С.14.

Крупные американские частные компании и так активно финансируют кампанию того или иного кандидата, при чем делают это в открытой манере.

Таким образом, данное уголовное правонарушение посягает на право избирать и быть избранным народным депутатом или Президентом РФ, а также препятствует ведению предвыборной агитации.

Проблемой при вынесении приговоров, связанных с подкупом, является то, что природа подкупа и механизм его совершения может различаться. Злоумышленники идут на самые различные способы, чтобы скрыть факт его совершения.

Используются Багамские или Кипрские офшоры, деньги поступают на счета подставных лиц или дальних родственников. К примеру, можно вспомнить нашумевшее дело о выплате взяток должностным лицам разных стран со стороны крупнейших американских корпораций. Это делалось для получения заказов на поставку оружия, нефтепродуктов и других товаров⁷⁰.

Результатом разоблачения данных коррупционных схем стал Закон «Об иностранной коррумпирующей практике». Он предусматривает санкции до 25 млн. долларов в отношении корпораций и 5 лет лишения свободы для физических лиц, которые участвуют в совершении коррупционных преступлений.

Закон запрещает предложение, дачу, разрешение на дачу взятки какому-либо должностному лицу или полномочному представителю государства с целью воздействия на официальный акт или решение.

Взятка является наиболее распространенной и известной формой коррупционного преступления. Взятничество было известно в истории российского уголовного права еще с самых ранних времен.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. №24 проблеме взяточничества уделяется особое внимание. В данном Постановлении

⁷⁰ Крылова Н.И. О понятии объекта преступления // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. - 2013. - № 6, С.22.

разъяснены вопросы привлечения к ответственности взяткодателей и взяткополучателей.

Субъектом получения взятки является лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ и в воинских формированиях Российской Федерации.

Особенностями получения взятки является несколько моментов:

1)лицо может не предпринимать никаких действий после получения взятки для наступления благоприятных для взяткодателя последствий;

2)должностное лицо наоборот выполняет задание взяткодателя с целью наступлений таких последствий;

3)взяткополучатель может не напрямую влиять на принятие благоприятного решения, а использовать личные связи и должностное положение.

Объект преступления, предусмотренного ст.291 УК РФ ("дача взятки") аналогичен объекту ст. 290 УК РФ.

Объективная сторона данного преступного деяния заключается в даче (незаконном вручении, пересылке и т.д.) должностному лицу лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера.

Дачей взятки лицо преследует цель извлечь соответствующую пользу для себя либо для представляемых им лиц, осознавая при этом, что получившее взятку должностное лицо может или должно совершить соответствующие действия по службе либо, напротив, не должно принимать мер, которые следовало принять.

Если взяткодатель, передавая должностному лицу деньги или иное имущество, склоняет его к совершению противоправных действий, образующих иной состав преступления (например, превышение должностных

полномочий, служебный подлог), содеянное взяточдателем должно квалифицироваться по совокупности как дача взятки и соучастие в совершении соответствующего преступления.

Одной из главных причин взяточничества является безответственность и неэффективность государства, что позволяет сотрудникам использовать доверенные им права и полномочия для личного обогащения. Неэффективность и безответственность государства в свою очередь порождает неспособность государства бороться с взяточничеством⁷¹.

По результатам исследований сфера образования входит в тройку коррупционных сфер деятельности (после судебной системы и правоохранительных органов).

По данным Генеральной прокуратуры РФ образование также занимает третью позицию по уровню коррупционной преступности – 15% зарегистрированных преступлений (по данным 2015 года), первые позиции занимают правоохранительная сфера – 26%; здравоохранение и социальное обеспечение – 17,8%⁷².

Результаты опросов, проведенных ВЦИОМ, демонстрируют, что образование в России с 2006 по 2016 гг. стабильно входит в 10 сфер деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции. По данным 2016 года наиболее коррумпированной сферой считается власть на местах (34%), ГИБДД (25%), полиция (22%), судебная система (18%), медицинская сфера (14%) и система образования (9%).

Приведем в качестве примера результаты оценки восприятия населением взяток в образовании на 01.01.2017: страны Евросоюза – 4 %; Кения – 37%; Пакистан – 43%; Турция – 47 %; Вьетнам – 49%; Камерун – 72 %;

⁷¹ Корсагия А.А. Коррупционная преступность в Российской Федерации: науч. доклад / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

⁷² Дамм И.А. Коррупция в сфере образования. Понятие, характерные черты, формы и виды. Актуальные проблемы экономики и права. №4, 2016.С.5-17.

Россия – 75 %. Общемировой индекс восприятия взяточничества в образовании – 17%⁷³.

Таким образом, дача и получение взятки являются одними из самых серьезных коррупционных преступлений. Данные преступления подрывают сами устои нормального функционирования государственного аппарата и нарушают регламент его работы.

Государство должно прилагать как можно больше усилий для борьбы с такого рода явлениями. Только карательных мер недостаточно, необходимо проводить уроки повышения правового сознания населения и правовой культуры общества.

⁷³ Там же.

Заключение

Представляется, что по результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Федеральным законодателем установлены основные принципы и правила поступления на государственную службу, а также правила ее прохождения.

Исследованные в работе достаточно жесткие рамки поведения, установленные для государственного служащего, а также условия, при наличии которых гражданин не может быть принят на государственную службу, а принятый - находиться на ней, позволяют сделать вывод, что система запретов и ограничений позволяет служащим исполнять свои функциональные обязанности в интересах государства.

Результативность борьбы с коррупцией во многом зависит от того, насколько выявлены ее причины и условия.

На современном этапе развития России основными причинами коррупции являются несоблюдение органами государственной власти законодательства, слабость гражданского общества, необоснованное дублирование функций и полномочий в деятельности различных органов государственной власти.

Процесс искоренения причин коррупции состоит в формировании современного правового государства, укреплении эффективной рыночной экономики, развитии гражданского общества, а также создании условий для развития свободной и ответственной личности.

Антикоррупционная политика Российского государства на современном этапе осуществляется по трем направлениям: профилактика коррупционных проявлений (то есть деятельность по их предупреждению), борьба с коррупцией (которую осуществляют правоохранительные органы) и минимизация последствий коррупционных правонарушений). Эффективность борьбы с коррупцией во многом зависит от выявления причин и условий, ее порождающих.

В результате проведенного в данной работе исследования нами установлено, что основными причинами коррупции являются несоблюдение органами государственной власти законов, «взяткочемость» законодательства, слабость гражданского общества, необоснованное дублирование функций и полномочий в деятельности различных органов государственной власти.

Процесс искоренения причин коррупции состоит в формировании современного правового государства, укрепления эффективной рыночной экономики, развития гражданского общества, а также создании условий для развития свободной и ответственной личности.

Существенную роль в этом процессе играют государственные служащие, поскольку, поступив на службу, они приобретают определенный правовой статус, наделяются определенными властными и должностными полномочиями, необходимыми для реализации функций управления, оказания населению тех или иных государственных услуг, должны действовать добросовестно в интересах соответствующего государственного органа, а не в своих личных интересах.

Вместе с тем, требует дальнейшей разработки и совершенствования правовой институт личной заинтересованности служащего для установления наличия конфликта интересов.

На наш взгляд, целесообразно расширить правовое регулирование в части разделения понятия личной заинтересованности на две формы (прямую и косвенную), четко определить круг третьих лиц, в интересах которых может действовать служащий, установить четкие критерии отнесения конкретной ситуации к конфликту интересов, а также ограничить понятие личной заинтересованности получением только материальной выгоды,

Устранение названных недостатков будет способствовать формированию единообразной правоприменительной практики, основанной на объективном подходе.

Деловая репутация служащих определяется уровнем культуры и правосознания, основанным на нормах этики и морали.

На деловую репутацию, деятельность и поведение служащего оказывает влияние его профессиональный менталитет.

В этой связи для государственных служащих необходимо сформировать специфическую систему ценностных ориентаций, влияющих на нормативность их поведения.

Немаловажное значение в решении данной проблемы занимает повышение уровня правовой культуры всего населения.

Так, многие люди даже не задумываются, что подарки, которые они делают преподавателям, в знак благодарности за оказанные услуги, являются по своей сути взяткой и способствуют процветанию коррупции. Учитель в силу служебных обязанностей должен учить, причем оказывать эту услугу качественно, и у него нет возможности поступить иначе, это его служебный долг.

Поэтому, на наш взгляд, подарки за надлежащее исполнение должностных обязанностей способствуют формированию «антикоррупционной некомпетентности» государственных и муниципальных служащих.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию: ETS № 174 (Статус конвенции: Россия не подписала) [англ.] (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999). // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 31.12.2017). // Российская газета, N 256, 31.12.2001.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 09.02.2018) // Доступ СПС «КонсультантПлюс»
5. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2107) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». // Российская газета, N 162, 31.07.2004.
6. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации». // Российская газета", N 104, 31.05.2003.
7. Федеральный закон от 28.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции». // Доступ СПС «КонсультантПлюс»
8. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». // Доступ СПС «КонсультантПлюс»
9. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 15.11.2003 № 22-15). // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон от 22.12.2014 N 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

11. Федеральный закон от 05.10.2015 N 285-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может к конфликту интересов» // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

12. Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы". Текст Указа опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 1 апреля 2016 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. N 14 ст. 1985, // в «Российской газете» от 13 апреля 2016 г. N 78.

13. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ, 2005.- N 40.- Ст. 4017 (утратил силу с 16.01.2017).

14. Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ", 2017. - N 4. -Ст. 640.

15. Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 112 (ред. от 10.09.2017) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской

службы Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 2005. - N 6. - Ст. 439.

16. Приказ Министерства экономического развития РФ от 7 июня 2013г. № 314 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и заграничного аппарата Министерства экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. - 2013. - № 175.

17. Закон Томской области от 9 декабря 2005 г. № 231-ОЗ «О государственной гражданской службе Томской области». Принят постановлением Государственной Думы Томской области от 24 ноября 2005 г. N 2644. // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

18. Закон Томской области от 7 декабря 1995 г. «О государственной службе в Томской области». Принят решением Государственной Думы Томской области от 7 декабря 1995 г. N 228. // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

19. Закон Томской области от 7 июля 2009 г. N 110-ОЗ "О противодействии коррупции в Томской области". Принят постановлением Государственной Думы Томской области от 25 июня 2009 г. N 2402. // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

20. Приказ Департамента инвестиций Томской области от 19.06.2013 № 17 «Об утверждении памятки государственного гражданского служащего Департамента инвестиций Томской области при возникновении конфликта интересов». - Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://invest.tomsk.gov.ru>.

21. Указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 28 декабря 2010 г. № 450/85/3 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» (утр. силу). // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

22. Обзор материалов Четвертого Евразийского антикоррупционного форума «Предупреждение коррупции: новые подходы» (Москва, 23—24 апреля 2015 г.). - Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2715255>

23. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за 4 квартал 2013 г. (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июня 2014 г.). // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

24. Решение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 2014 г. «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за третий и четвертый кварталы 2013 года». // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

25. Решение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за третий и четвертый кварталы 2014 года». // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

26. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за 3 квартал 2014 года (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24.12.2014). // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

27. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за январь-июль 2014 года (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 сентября 2014 г.). // Доступ СПС «КонсультантПлюс».

28. Астанин В.В. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих. - Европ. учеб. ин-т МГИМО (У) МИД РФ, 2011 г. – 450 с.

29. Андриченко, О.А. Беляева, В.И. Васильев и др. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие. - "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", 2014 г. – 380 с.

30. Артемьев А. Б. Коррупция в системе функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода). Диссертация на соиск. уч. степ. д.ю.н. – М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2014. – 253 с.

31. Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. – 92 с.

32. Артемьев А. Б. Коррупция в системе функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода). Диссертация на соиск. уч. степ. д.ю.н. – М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2014. – 443 с.

33. Агапов П.В. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник.. – Москва: Инфра–М, 2012, 752 с.

34. Административное право России: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2015. –752 с.

35. Бытко С.Ю. Сущность уголовного наказания // Вестн. Казанского юрид. ин-та МВД России. - 2015. - № 4 (22). - С. 39-44.

36. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление, «Журнал российского права», - N 4, апрель 2012 г.) – С. 5-8.

37. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. и др. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие. - "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", 2013 г. – 450 с.

38. Варфоломеева Н. П. Исторический опыт борьбы с коррупцией // Основы ЭУП. – 2013. – №5 (11). – С.8-13.

39. Винокуров В.Н. Аксиологический и функциональный подходы к определению объекта преступления // Современ. право. - 2014. - № 8, С.100-106.

40. Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О

государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). - Специально для системы ГАРАНТ, 2014 г. // Доступ СПС «КонсультантПлюс»

41. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. и др. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие (отв. ред. Н.А. Власенко). – М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 2014. – 296 с.

42. Государственная и муниципальная служба России: история и современность: учебное пособие / В.Г.Игнатов. - 5-е изд., доп. и перераб. - Ростов н/Д : Феникс, 2010. – 400 с.

43. Гнеушева Т.Б. Понятие и правовая природа наказания // Вестн. БГУ. - 2015. - № 2-2, - С.245-248.

44. Головкин Л.В. Разграничение административной и уголовной ответственности по российскому праву // Lex Russica. - 2016. - № 1. - С.139-145.

45. Попов А.Н. Объект преступления : учеб. пособие / А. Н. Попов, Л.С. Аистова ; С.-Петербург. юрид. ин-т (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ. - СПб., 2014, - 40с.

46. Галиакбаров Р.Р. Уголовное право России. Часть Общая. – Москва: Проспект, 2013, - 592с.

47. Дамм И.А. Коррупция в сфере образования. Понятие, характерные черты, формы и виды. // Актуальные проблемы экономики и права. №4, 2016. С. 5-17.

48. Едкова Т.А., Кичигин Н.В., Ноздрачев А.Ф. и др. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие. – «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2015. - 183с.

49. Ерохин В.И., Ерохина Ю.В. Научно-практический комментарий к Модельному закону "О противодействии коррупции". - "РОСМЭН-ПРЕСС", 2012 г.- 769с.

50. Забавко Р. А. Понятие «Коррупция» в российском законодательстве: критический анализ и перспективы совершенствования // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2015. – №1 (72). – С.43-49.
51. Иногамова–Хегай Л.В. Уголовное право Российской Федерации. – Москва: Инфра–М, 2013. 742с.
52. Иванова Н.Г. Уголовное право. Общая часть. - М.: Юрайт, 2016, 440с.
53. Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС / Э.А. Иванов. — М. : Юриспруденция, 2015. – 136с.
54. Корсантия А.А. Коррупционная преступность в Российской Федерации: науч. доклад / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 27-36.
55. Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М. : Юриспруденция, 2012. 639с.
56. Кругликов Л.Л. Спорные вопросы учения об объекте преступления // Уголовное право в эпоху финансово-экономических перемен. - М.: Юрлитинформ, 2014, - С. 46-49.
57. Комахин Б.Н. К вопросу о процедурах прохождения государственной гражданской службы в контексте модернизации государственного управления. Административное и муниципальное право, 2012, N 9.- С.7-11.
58. Костенников М.В., Куракин А.В., Марьян А.В. Административно-правовое регулирование противодействия коррупционным рискам в системе государственной службы. Домодедово, 2011. – 250 с.
59. Кобзарев Ф.М. Проблемы организации эффективного внутриведомственного и межведомственного взаимодействия органов прокуратуры по противодействию коррупции // Проблемы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о

противодействию коррупции: материалы научно-практического семинара / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2009. С. 145–152.

60. Каширкина А.А. Международно-правовые модели имплементации антикоррупционных стандартов. – М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 2015. – С.79-86.

61. Кисин В.Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. - 2016. - № 7. С. 99-107.

62. Ломов А. М. Антикоррупционный потенциал законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник ЧелГУ. – 2009. – №21. – С.86-90.

63. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. – М.: Юрист, 2015. – С. 17-38.

64. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. — 687 с.

65. Марьина Е.В. Некоторые вопросы противодействия коррупционным преступлениям / Е.В. Марьина // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований / под ред. Н.А. Лопашенко. — Саратов: Сателлит, 2009. — Вып. 4. С.84-86.

66. Черепанова Е.В. Правовые аспекты предупреждения коррупционных правонарушений, «Журнал российского права», N 10, октябрь 2015 г.)-С.12-14.

67. Пьянзин Д. Н. Причины возникновения коррупции: историко-правовой аспект // Право: история, теория, практика: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль, 2015 г.). – СПб.: Свое издательство, 2015. – С. 12-16.

68. Рябцев В.П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2007. № 2. – С.6-11.

69. Романов В.Н., Кузнецов В.В. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие – Ульяновск : УлГТУ, 2008. – 153 с.

70. Синюкова Т. Н. Понятие и подходы к содержанию коррупции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – №1 (29). – С.333-337.

71. Столярова О. И. Российский и зарубежный опыт борьбы с коррупцией // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – №2 – С. 8-13.

72. Сулейманов С. М. Теоретические основы противостояния преступности на потребительском рынке; Юнити-Дана, Закон и право - Москва, 2013, 144 с.

73. Смушкин А.Б., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». - Специально для системы ГАРАНТ, 2013. –450 с.

74. Таболин В. В., Постовой Н.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юриспруденция, 2011. — 448 с.

75. Теория государства и права: учебник / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 632 с.

76. Хабриева Т.Я., Тиунов О.И., Кашепов В.П. и др. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография (отв. ред. О.И. Тиунов). – М.: "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", 2013. - 257 с.

77. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в

субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности. "Журнал российского права", N 11, ноябрь 2012 г. – С. 58-67.

78. Куракин А.В. Международные, европейские и национальные аспекты борьбы с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации // Государство и право. – 2014. № 10. – С. 13 – 21.

79. Чаннов С.Е. Меры по профилактике коррупции в новом антикоррупционном законодательстве, «Гражданин и право», N 9, сентябрь 2014 г. – С.13-15.

80. Цирин А.М., Трикоз Е.Н. Правовые меры противодействия коррупции, «Журнал российского права», N 9, сентябрь 2015 г. – С.19-21.

81. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21)) <https://tomsk.gov.ru/documents/front/view/id/16478>.

82. Ульянова Л. Т. Предмет доказывания и доказательства в уголовном процессе России; Городец - Москва, 2013. – С. 146-154.

83. Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) / С.В. Филатов // Законность. — 2013. — № 2. — С.7-9.

84. Филимонов В. Д. Уголовная ответственность по российскому законодательству; ЮрИнфоР-МГУ - Москва, 2013. – 249 с.

85. Шакирьянов М. М. Современные подходы к определению понятия «Коррупция» // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2012. – №9. – С. 22 - 24.

86. Доклад Генерального прокурора РФ Ю.В. Чайки [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/31893614/?frommail=1> (дата обращения 08.02.2018)

87. Официальный сайт Администрации Томской области [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://tomsk.gov.ru/antiCorruption/front/info> (дата обращения – 17.02.2018).

88. Областное государственное учреждение «Томский региональный ресурсный центр» [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://rrctomsk.ru> (дата обращения – 17.02.2018).