

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Коррупция и конфликт интересов на государственной службе»

Студент

Н.Р. Лысенко

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Понятие коррупции и конфликта интересов в системе государственной службы.....	6
1.1 Сущность, содержание и правовая природа коррупции в системе государственной службы	6
1.2 Конфликт частных и публичных интересов как основа коррупционных нарушений.....	19
Глава 2 Административно-правовой механизм противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе.....	29
2.1 Механизм правового регулирования личной заинтересованности государственного служащего как основы конфликта интересов	29
2.2 Система действий по предупреждению возникновения конфликта интересов и коррупционных проявлений	40
2.3 Содержание механизма урегулирования конфликта интересов и противодействия коррупции.....	52
Глава 3 Совершенствование правового регулирования противодействия коррупции и конфликта интересов на государственной службе	64
3.1 Проблема родственных связей в системе государственной службы и пути ее преодоления для предотвращения конфликта интересов	64
3.2 Проблема совершенствования способов выявления ранних проявлений коррупции и конфликта интересов	67
Заключение	82
Список используемой литературы и используемых источников.....	86

Введение

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена самым широким вниманием к вопросам противодействия коррупции в органах государственной власти, которое проявляется в настоящее время со стороны как государственных органов, так и гражданского общества. Коррупция является серьезным препятствием для развития общества и государства, о чем неоднократно говорилось в Посланиях Президента РФ. Несмотря на то, что в настоящее время ведется активная борьба с коррупцией, причем значительно более активная, чем в предыдущие годы, нерешенных проблем еще очень много.

Приведенные факты свидетельствуют о необходимости смещения акцента с вопроса борьбы с коррупцией на реализацию действий, предупреждающих коррупционные проявления. В частности, речь идет о применении административно-правовых мер, а также об актуализации работы по противодействию коррупции, прежде всего, на региональном уровне.

Современное состояние российского антикоррупционного законодательства позволяет в целом говорить о высоком уровне юридической техники законодателя и субъектов антикоррупционной деятельности, о соответствии используемых ими документов нормам международного права и действующего законодательства Российской Федерации, о постоянных изменениях, адекватных развитию коррупции в стране. Содержание российского антикоррупционного законодательства отражает приоритетные направления российской антикоррупционной политики и международного сотрудничества в соответствующей сфере.

Степень разработанности проблемы, рассматриваемой в выпускной квалификационной работе, является достаточно высокой. Изучению вопросов сущности коррупции и противодействия ее распространению посвящены работы А.В. Куракина, М.И. Левина, В.В. Лунеева, Г.А.

Сатарова, Э.В Талапиной, Ю.А. Тихомирова, Е.Н. Трикоз, А.М. Цирина, В.Н. Южакова и других авторов. Однако вопросы противодействия коррупции остаются, в большей степени, открытыми и требуют дальнейшего тщательного исследования.

Цель работы – исследование институциональных основ и основных направлений противодействия коррупции в органах государственной власти.

Цель исследования обусловила постановку следующих задач исследования:

- рассмотреть сущность, содержание и правовую природу коррупции в системе государственной службы;
- исследовать конфликт частных и публичных интересов как основу коррупционных нарушений;
- изучить механизм правового регулирования личной заинтересованности государственного служащего как основу конфликта интересов;
- исследовать систему предупреждающих действий в отношении возникновения конфликта интересов и коррупционных проявлений;
- изучить содержание механизма урегулирования конфликта интересов и противодействия коррупции;
- исследовать проблему родственных связей в системе государственной службы и пути ее преодоления для предотвращения конфликта интересов;
- проанализировать возможность совершенствования способов выявления ранних проявлений коррупции и конфликта интересов.

Методами подготовки и написания настоящей работы выступили: диалектический метод научного познания, логический метод работы с информацией, к которому можно отнести: анализ, аналогию и синтез, системный и формально-юридический метод.

Теоретическую основу написания выпускной квалификационной работы составили труды российских авторов по административному праву, вопросам государственной службы.

В качестве нормативно-правовой основы выпускной квалификационной работы выступили положения следующих международных и национальных актов: Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, Конвенции против транснациональной организованной преступности, Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О противодействии коррупции», а также иных нормативные акты.

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

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

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

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

В структуру работы вошли следующие составные части: введение, три главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Понятие коррупции и конфликта интересов в системе государственной службы

1.1 Сущность, содержание и правовая природа коррупции в системе государственной службы

Высокая степень актуальности проблемы коррупции на государственной службе обуславливает необходимость тщательного анализа данного явления. В свою очередь, исследование данной проблемы и практической реализации механизма противодействия коррупции должно предваряться всесторонним изучением этого понятия.

Сегодня коррупция в нашей стране остается основной отрицательной характеристикой институтов государственного управления, при этом она негативно сказывается на социально-экономическом и общественном развитии регионов [35]. Так, разработка единой политики в сфере противодействия коррупции стала приоритетным направлением в проведении реформ системы государственной службы Российской Федерации.

Важным механизмом, который позволяет предотвращать коррупцию, является преодоление конфликта интересов на государственной службе. Так, конфликт интересов, который может возникнуть в процессе служебной деятельности государственных служащих, способен привести к различным видам злоупотребления служебным положением.

Государственная служба является особым институтом власти, осуществляющим функции публичного управления по подготовке и исполнению управленческих решений, при помощи которых осуществляется реализация политики конкретного государства.

Следует отметить, что специфика государственной службы предопределяет наличие многообразия противоречивых интересов – отдельного индивида, различных социальных групп, общества, а также

самого государства, при столкновении которых создается множество конфликтных ситуаций в управленческом процессе.

Конфликт интересов заключается в появлении личной прямой либо косвенной заинтересованности или в потенциальной возможности появления такой заинтересованности у служащего при исполнении им своих должностных полномочий. Понятие конфликта является комплексным, оно направлено на противодействие коррупционным проявлениям и закреплено в законодательстве государства с целью минимизировать коррупционные риски.

Д.И. Дедов приводит достаточно точное определение конфликта интересов. Так, автор расценивает конфликт интересов как куплю-продажу или иные формы равноценного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материального или другого социально значимого блага [18].

Другие авторы, в частности, А.Н. Борисенков, Р.С. Овчинников и А.П. Червинская, считают, что конфликт интересов может привести к таким негативным общественно опасным последствиям, как снижение качества выполняемых должностных функций, понижение значимости государственной и общественной сфер, а также игнорирование публичных интересов.

Природа теоретического понятия коррупции представляет собой один из наиболее дискуссионных вопросов. Существующая множественность и неоднозначность определений рассматриваемого явления связана, прежде всего, с различными проявлениями коррупции в современных условиях.

С этимологической точки зрения понятие коррупции характеризует такие явления, как продажность, подкуп должностных лиц и лиц, обладающих политической либо иной властью, в отдельных случаях, – сращивание организованной преступности с властью.

Коррупцию также возможно трактовать как явление в сфере политического или государственного управления, носящее общественно

опасный характер и выражающееся в использовании лицами, обладающими властью, своего служебного положения в целях незаконного обогащения, приобретения различного рода материальных и нематериальных благ [11].

Нормативные аспекты коррупции закреплены в соответствующих международных нормативных актах. Так, в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции [24], коррупция представляет собой активное злоупотребление присущей властью в целях приобретения конкретных благ и выгод. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности [23], определяет коррупцию в качестве умышленного уголовно наказуемого деяния, включающего в себя следующие аспекты:

- предложение, обещание или предоставление лицу, обладающему властью, каких-либо благ материального или нематериального характера в целях побуждения его к совершению необходимых действий;

- с противоположной стороны – вымогательство либо фактическое принятие лицом, обладающим властью, каких-либо благ материального или нематериального характера в обмен на обещание выполнить определенные действия.

Таким образом, международно-правовая характеристика коррупции детерминирована наличием трех аспектов: взяточничество либо подкуп (в зависимости от стороны); получение выгод имущественного либо неимущественного характера; злоупотребление должностным положением.

Нормы международного права касательно коррупции получили соответствующее закрепление и развитие в российском законодательстве, в частности, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» [52]. В статье 1 указанного нормативного акта содержится легальное определение понятия коррупции, в соответствии с которым, коррупция являет собой незаконное использование служебного положения посредством злоупотреблений полномочиями, дачи взятки,

реализации подкупа, что идет вразрез с интересами общества и государства и преследует получение выгоды материального либо иного характера.

Несмотря на наличие легального определения, в большей степени открытым остается вопрос касательно получения благ, прямо не связанных с обогащением, – речь идет о лоббизме, покровительстве на основе личных связей, незаконном поощрении и т.д.; тем самым, представляется возможным утверждать, что легальное определение коррупции является достаточно узким [55].

Узость легального определения коррупции обусловила появление значительного числа научных исследований, авторы которых отмечают некорректность трактовки понятия коррупции аналогично понятию взяточничества и вырабатывают собственные подходы к определению. В научной литературе сложились «узкий» и «широкий» подходы к определению термина коррупции.

Согласно «узкому» подходу, коррупция представляет собой совокупность составов правонарушений, характеризующихся наличием квалифицирующего признака – использования должностным лицом своего положения в целях получения определенных выгод [40]. Таким образом, сущность «узкого» подхода к определению понятия коррупции заключается в том, что под коррупцией следует понимать, прежде всего, продажность должностного лица, т.е. злоупотребление положением в целях приобретения незаконного преимущества, и возможность его подкупа, т.е. предоставление ему этого незаконного преимущества [29].

Указанная научная позиция была широко распространена в научных кругах начала 2000-х годов. В частности, приведенную точку зрения разделяют такие авторы, как Л.Д. Гаухман, А.И. Долгова, С.В. Максимов, В.И. Попов и др. Критики же данной точки зрения высказывали замечания о том, что коррупцию не следует сводить к взяточничеству и материальному подкупу; по их мнению, понятие коррупции гораздо шире, оно включает в свой состав и иные правонарушения, такие, как коррупционный лоббизм и

фаворитизм, незаконное распределение ресурсов и благ, вымогательство, характерный для России «блат» и другие явления [29].

По мнению автора настоящей работы, феномен коррупции должен рассматриваться в более широком аспекте. Ученые, являющиеся приверженцами «широкого» подхода к определению понятия коррупции, определяют данное явление как противоправное использование должностным лицом своего служебного положения в целях получения определенных выгод, а также осуществление содействия совершению подобных деяний [13].

Таким образом, сущность коррупции, согласно данному подходу, выражается, прежде всего, в злоупотреблении служебным положением из корыстных побуждений. Такой позиции придерживаются М.И. Левин, Г.А. Сатаров, А.М. Цирин и др. [32].

Автор настоящей работы также склоняется к «широкому» подходу к определению понятия коррупции, поскольку полагает, что коррупция не сводится к одному лишь взяточничеству либо коммерческому подкупу; однако, с другой стороны, крайне трудно приять во внимание все возможные коррупционные элементы в рамках одного понятия; к тому же, явление коррупции подвержено видоизменению в ходе развития общественных отношений. Тем самым, в целях дальнейшего проведения исследования целесообразным будет восприятие в качестве коррупционных проявлений злоупотреблений служебным положением со стороны государственных гражданских служащих в целях получения различного рода благ и материальной выгоды, а также незаконных действий физических и юридических лиц по предоставлению указанной выгоды.

В научной литературе представлено значительное количество исследований видов коррупции, связанных с понятием должностного лица и отличающихся по критерию субъектного состава коррупционных проявлений. Так, исходя из служебного положения госслужащих, следует выделять «верхушечную» и «низовую» виды коррупции.

Первый вид, что следует из его названия, распространен в первом эшелоне власти и непосредственным образом связан с принятием решений федерального характера. Второй же из рассматриваемых видов коррупции наличествует на среднем и низшем уровнях власти и обусловлен постоянным текущим взаимодействием служащих, как между собой, так и с гражданами в рамках получения последними спектра государственных услуг [16].

Следовательно, можно согласиться с позицией И.В. Годунова о том, что в коррупционных отношениях выделяется как минимум три стороны:

- государственный служащий, непосредственно являющийся исполнителем коррупционного преступления;
- заинтересованная сторона – может не являться непосредственным исполнителем;
- индивид, целью которого является неосновательное обогащение либо приобретение определенных выгод вследствие совершения коррупционного преступления;
- потерпевшая сторона – государство и, как правило, общество в целом [21].

Исходя из степени общественной опасности следует различать коррупционный проступок и коррупционное преступление. Данные явления могут быть разграничены в соответствии с масштабом негативных социальных последствий [11].

Развивая данный подход, ряд авторов [3, 6, 7] предлагает классифицировать виды коррупции по форме ее проявления как:

- преступления коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.);
- административные правонарушения (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных

фондов и другие составы, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях);

- дисциплинарные правонарушения – использование собственного положения для получения некоторых благ, а также уклонение от исполнения обязанности соблюдения антикоррупционного запрета, за что предусматривается дисциплинарное взыскание;

- осуществление запрещенных законодательством гражданско-правовых сделок (принятие и дарение подарков, оказание каких-либо услуг).

Проблемы, порождающие коррупционные проявления, присущи не только России, но и многим странам, переживающим стадию модернизации. В числе таких проблем следует назвать: трудности преодоления негативных последствий тоталитарного периода; наличие экономического упадка и политической нестабильности; несовершенное законодательство; отсутствие эффективности функционирования институтов власти; общая слабость институтов гражданского общества, разобщенность общества и власти; отсутствие института политических традиций [31].

В качестве специфических проблем следует также рассматривать:

- низкую эффективность существующей судебной системы;
- недостаточную развитость правосознания населения;
- ориентированность правоохранительных органов на защиту только лишь «интересов государства» и «общественной собственности»;
- укоренившуюся традицию подчиняться не закону, а инструкции и непосредственному руководителю.

Наличие коррупционных проявлений в органах государственной власти может также быть объяснено взаимным влиянием трех факторов – соотношения уровня заработной платы и потребностей госслужащего, его реальных возможностей осуществлять властное воздействие, а также уровня развития деятельности по противодействию коррупции, как в конкретных органах власти, так и в государстве в целом [37].

Выделяя морально-нравственные (этические) причины, коррупцию можно определить как незаконную деятельность, осуществляемую в частных интересах и предполагающую нарушение определенных правил, отступление от необходимости исполнять служебный долг ради корыстного интереса, предательство интересов общества и государства. Тем самым, причины коррупции следует также искать в особенностях человеческого характера и менталитета, личностных качествах государственных гражданских служащих. Так, именно уровень правовой культуры, осознание своего государственного статуса позволят госслужащему избежать соблазна совершить коррупционное преступление.

Как известно из криминологии, механизм делинквентного поведения тесно связан с личностью правонарушителя, он не может существовать в отрыве от личности, следовательно, на совершение правонарушений непосредственно влияет сознание людей. Среди наиболее часто встречающихся мотивов присутствует компенсация за ощущаемый госслужащим своеобразный ущерб, вызванный прохождением государственной службы. Так, совершение преступления косвенным образом обуславливают такие факторы, как ощущение нестабильности собственного положения, низкий уровень оплаты труда, проявления несправедливости при продвижении по службе, некорректное поведение со стороны начальника.

Справедливости ради следует отметить, что система оплаты труда госслужащих неоднократно являлась объектом пересмотра и реформирования, однако, это не привело к положительным результатам в аспекте противодействия коррупции. Иными словами, даже несмотря на организацию достойной оплаты труда, у госслужащих все равно остается соблазн совершения коррупционного преступления.

Среди организаций внебюджетного сектора экономики уровень оплаты государственных гражданских служащих сопоставим с химическим, металлургическим производством, производством электрооборудования и операциями с недвижимым имуществом и существенно отстает от

добывающих производств, электроэнергетики, трубопроводного транспорта, рыболовства, производства кокса и нефтепродуктов. Однако значительно отстает от уровня оплаты труда врачей, преподавателей высших учебных заведений и научных сотрудников, исследованию уровня коррумпированности которых также посвящено немалое количество публикаций, что свидетельствует о том, что сравнительно высокий уровень оплаты труда является важным, но все же недостаточным условием эффективной борьбы с коррупцией. В то же время, госслужащие с меньшей вероятностью будут подвержены соблазну безосновательного обогащения, если их труд достойно оплачивается, а система начисления заработной платы является прозрачной и справедливой [2].

Более того, ряд ученых напрямую называет улучшение кадровой политики одним из условий снижения коррупционных проявлений: важным условием эффективной борьбы с коррупцией является укрепление государства путем радикального улучшения кадровой политики в органах государственной власти и управления [27].

Некоторые авторы связывают наличие фактов коррупции с частыми проявлениями вмешательства государства в жизнь общества; по их мнению, чрезмерная формализация жизни граждан приводит к неосновательному наращению бюрократического аппарата, что, в свою очередь, приводит к непрозрачности системы субординационных связей, расширению поля для махинаций [14].

Причины коррупции также часто связывают с экономической либерализацией, общей нестабильностью макроэкономической ситуации и кризисными явлениями в экономике. Это может быть объяснено тем, что в рамках проводимых преобразований актуализация фундаментального базиса экономики и реальной хозяйственной практики существенно опережает их легальное обеспечение, поэтому практически на любой стадии развития общества присутствует расхождение между заложенными в основы законодательства нормами поведения и негласными правилами, посредством

которых в реальных условиях разрешаются возникающие вопросы [21]. Тем самым, правила, содержащиеся в «негласном» кодексе поведения госслужащего, оказываются определяющими для осуществления реального практического управления.

Как отмечают специалисты, сохранение относительной неразвитости законодательства выражается сейчас в низком уровне качества законов и несовершенстве существующей правовой системы в аспекте нечеткости законотворческих процедур; тем самым, коррупция активно порождается противоречивым характером действующего законодательства и незавершенностью многих законов, обладающих двусмысленностью, неоднозначностью, совокупностью пробелов и многочисленных отсылочных норм. Практическое регулирование становится прерогативой, главным образом, подзаконных актов, что создает условия для формулирования нечетких, неясных инструкций, что также создает благоприятные условия для коррупции.

По мнению исследователей, коррупция не является проблемой сама по себе, она возникает как следствие проблем и пробелов законодательства, неэффективности отдельных его норм. Возникновению и распространению коррупции активно способствует проблема наличия латентной коррупциогенности, – т.е. таких условий, при которых возникают устойчивые причинно-следственные связи между неопределенностью и несовершенством законодательства и коррупционным потенциалом в органах власти.

Проведенный анализ причин возникновения коррупции позволяет классифицировать их по трем ключевым направлениям:

- морально-нравственные (этические) причины;
- экономические причины;
- правовые причины.

Следует отметить, что причины правового характера включают в свой состав две на первый взгляд независимые группы проблем: качество правового регулирования несения государственной гражданской службы и качество правового регулирования отдельных видов экономической деятельности.

Таким образом, коррупционные проявления имеют место в том случае, если обязанности государственных гражданских служащих определены неясно, в общей форме, которая предоставляет широкие возможности для личного усмотрения, позволяет в свою пользу толковать различные правовые ситуации. В то же время, коррупция порождается вследствие определенных личностных качеств государственных гражданских служащих, в соответствии с которыми ими осуществляется оценка соответствия существующего риска наступления ответственности и характера приобретаемых благ.

Причины возникновения коррупции могут быть нивелированы вследствие принятия комплекса мер, носящих политический, организационно-правовой и социально-экономический характер в совокупности с основами морально-нравственного воспитания членов гражданского общества.

Законодательные основы антикоррупционной политики в Российской Федерации формируются с начала 90-х годов XX века, когда стали приниматься отдельные указы, направленные на противодействие коррупции, например:

- Указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе органов государственной службы»;
- Указ Президента Российской Федерации от 02.07.1993 № 981 «О заграничных командировках должностных лиц центральных федеральных органов исполнительной власти»;

– Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

В период 1999-2005 гг. было реализовано несколько попыток разработать фундаментальные основы национального законодательства в сфере противодействия коррупции и профилактики ее проявлений; в частности, в Государственную Думу были внесены три законопроекта: «О борьбе с коррупцией», «О противодействии коррупции» и «Основы законодательства об антикоррупционной политике».

В 2004 году был принят Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который содержал ряд положений, направленных на профилактику коррупционных проявлений среди госслужащих [50]. Начиная с 2005 года противодействие коррупции было включено в систему ключевых мероприятий административной реформы в рамках направления оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействия коррупции.

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

Важным моментом можно считать то, что наша страна присоединилась к антикоррупционной Инициативе по борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц, а с 1 февраля 2007 года стала участником Группы государств против коррупции.

С 2008 года в России имеют место постоянные активные мероприятия по противодействию коррупции, ратифицированы многие международные соглашения, приняты некоторые законодательные акты по противодействию коррупции (включая основополагающий Федеральный закон «О противодействии коррупции»).

На сегодняшний день продолжается работа по совершенствованию законодательства о государственной службе. Ранее была разработана и выполнена федеральная программа развития государственной службы в стране на срок с 2009 по 2013 годы, изменениям был подвергнут Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Научные исследования указывают на то, что эффективное противодействие коррупции с правовой точки зрения является важной задачей для всех правовых отраслей, так как коррупция оказывает влияние на комплексные правоотношения [55,57]. Так как коррупция имеет отношение ко всем правовым отраслям, важно понять, в какой именно из отраслей присутствуют самые большие риски для их прогнозирования [29].

На достижение перечисленных выше целей направлено принятие Указа Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». Нормами данного указа было предусмотрено следующее:

- лицензирования некоторых видов деятельности заменено обязательным страхованием ответственности;
- введен уведомительный порядок начала ведения бизнеса;
- установлена периодичность проведения плановых контрольных мероприятий в отношении одного хозяйствующего субъекта каждым государственным органом не чаще одного раза в три года [48].

Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, целью которой является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Поставленная цель предопределила задачи, к которым можно отнести следующие:

- создание отвечающих реалиям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;
- создание на государственной службе условий, которые существенно затруднят проявление коррупции и обеспечат ее последовательное снижение;
- создание необходимых условий для того, чтобы каждый членом общества придерживался установленных правил антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Таким образом, проблема коррупции в России воспринимается в качестве одного из структурных ограничений, из ограничений такого рода, каждое из которых усугубляет состояние нерешенности ряда проблем социального характера. Представляется, что проводимая антикоррупционная политика пока еще не в полной мере согласована с действующими механизмами государственного управления и не в полной мере отвечает целям государственного развития.

1.2 Конфликт частных и публичных интересов как основа коррупционных нарушений

Сложившаяся к текущему моменту проблема существования конфликта интересов служащих в рамках органов власти в России является достаточно актуальной. Актуальный характер данной проблемы обуславливается некоторыми причинами, среди которых следует назвать необходимость дальнейшего качественного развития органов, как государственной власти, так и местного самоуправления, оформления принципов гражданской службы, окончательного установления кодекса служебного поведения, норм этики и морали при исполнении служебных обязанностей.

Гражданин, имеющий намерение поступить на государственную или муниципальную службу, прежде всего, должен определить свое личное отношение к ее несению, к служению государству и обществу, исполнению служебного долга и возложенных обязанностей, от качественного исполнения которых будет зависеть как его личное благополучие, так и, в глобальном аспекте, незыблемость основ государственного строя.

В данном случае, наличие личного интереса государственных и муниципальных служащих должно быть подчинено интересам государства в разрезе каждой конкретной должности. Государственные и муниципальные служащие ввиду своей деятельности, профессионального положения в системе властных правоотношений, а также принадлежности к определенной субъектной среде существующего гражданского общества играют особую роль среди прочих носителей личных интересов.

Говоря же о самом интересе, необходимо отметить, что его в качестве его объекта выступает, прежде всего, должность, на которой исполняет свои функции конкретный субъект. Замещение такой должности позволяет продемонстрировать профессиональные и личные характеристики человека, приобрести статус в обществе, но с другой стороны, замещаемая должность возлагает определенные меры ответственности на исполнение должностных обязанностей.

Должности в органах государственной и муниципальной власти представляют интерес не только для служащих, но и для государства, которое передает государственным служащим часть своей управленческой компетенции. Поэтому государство нуждается в организации эффективного управления всем обществом, его отдельными социальными группами, взаимодействием граждан, интересы и нужды которых отличаются многообразием и имеют частный характер по отношению к государству и обществу.

Можно заключить, что каждая из должностей, занимаемых в государственных и муниципальных органах, объединяет вокруг себя

интересы нескольких субъектов: государства, общества, граждан, государственных и муниципальных служащих.

Интересы государства отражаются в деятельности различных государственных органов, уполномоченных организаций и состоят в необходимости обеспечения государственных и муниципальных функций в рамках всех направлений властного управления.

Важным субъектом противодействия коррупции выступает общество – в лице сложившихся институтов гражданского общества, осуществляющих взаимодействие с государственными институтами, в частности, с государственными и муниципальными службами, которые, в свою очередь, тесно взаимодействуют как с общественными институтами, так и с отдельными гражданами. Интерес общества представлен непротиворечием общих принципов организации государственного и муниципального управления нуждам общества.

Выступают субъектом противодействия коррупции и граждане – как отдельные граждане, так и социальные группы, а так же группы граждан, объединенные наличием интересов в различных сферах жизни общества. Интересы граждан могут совпадать с государственными и общественными интересами, но могут и отличаться от них, порождая в этом случае возникновение конфликтов, социальной угрозы, нарушения законодательства.

Государственные и муниципальные служащие тоже выступают в качестве субъектов противодействия коррупции – интересы данных субъектов заключаются в том, что государственные и муниципальные должности входят в структуру личностных интересов служащих и лежат в основе социальной мотивации служащих, хотя по своему должностному положению они обязаны соблюдать государственные, муниципальные и общественные интересы, а отклонение от этой нормы является должностным проступком или преступлением.

Особую роль при исследовании природы личного интереса играет анализ личностной мотивации индивида. В свою очередь, личностная мотивация обуславливает выбор индивидом того или иного вида профессиональной деятельности. В частности, деятельность в сфере государственного и муниципального управления обладает рядом отличий, поскольку помимо материального и социально-статусного компонентов содержит также общегражданский компонент. Ввиду этого, гражданские качества и их морально-этические составляющие, аспект гражданственности, осознанности индивидом ценностей общественного блага, должны являться ключевыми при поступлении на государственную или муниципальную службу. Конфликт интересов начинается в том случае, когда публичные должностные лица принимают решения исходя из своих личных интересов в ущерб интересам государственным [52]. В этих случаях они используют свое служебное положение для получения личной выгоды, принимая решения, не отвечающие интересам общества и государства.

Понятие «конфликта интересов» нашло свое четкое отражение в таких законодательных актах, как: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст.19, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ, ст. 14.1, Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 10,11. Принятый 25 декабря 2008 года Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ, предусмотрел главные принципы, на которых основано противодействие коррупции, правовые и организационные основы предупреждения и предотвращения коррупционных проявлений, снижения последствий от коррупции [52].

В статье 10 указанного Закона представлено определение «конфликта интересов», который может иметь место в государственной и муниципальной службе. Однако на практике очень сложно установить, что же именно относится к конфликту интересов, так как не всегда можно четко провести

разграничение государственных и личных интересов. Кроме того, отслеживание этих границ всегда является трудоемким процессом.

В борьбе с правонарушениями любого типа особое значение приобретает не только осознание неотвратимости наказания, но и организация профилактической работы. Применительно к системе государственной службы профилактическая деятельность может заключаться, прежде всего, в формировании в системе органов государственной власти обстановки непринятия коррупции. Более того, в рамках повседневных служебных отношений госслужащие должны подвергаться осуждению любые действия, посредством которых могут быть созданы условия для коррупционных проявлений.

Таким образом, конфликт интересов в системе государственной или муниципальной службы можно отнести по своей сути к внутриличностному конфликту. Прежде, чем рассматривать особенности управления конфликтной ситуацией, необходимо обратиться к теоретической сущности самого понятия конфликта. В научной литературе в настоящее время отсутствует однозначно определенное понятие конфликта. Ученые, сходясь во мнении о том, что в основе любого конфликта лежит столкновение, выражают различные точки зрения касательно предмета указанного столкновения. Так, сторонники психодинамической концепции склоняются к определению конфликта в качестве актуализации двух и более мотивов побуждений. Исследователи, являющиеся приверженцами теории бихевиоризма, признают наличие конфликта только в той ситуации, когда имеется несколько альтернативных мнений и несколько возможностей отреагировать на конфликт. С точки же зрения авторов, научные интересы которых лежат в области когнитивной психологии, конфликт порождается столкновением феноменов сознания, таких, как идеи, желания, цели и ценности личности. Зачастую, современные исследователи не являются приверженцами одной из трех приведенных концепций, а объединяют в своем подходе к понятию конфликта несколько ключевых аспектов из

различных теорий; ввиду этого, понятие конфликта становится более полным, а его свойства конкретизируются в зависимости от рассматриваемой ситуации. Кроме того, объединение концепций позволяет оценивать каждую ситуацию в аспекте каждой из трех фундаментальных психологических категорий – мотива, образа и действия, что также ценно для повышения степени компромиссности при выходе из конфликта.

Так, конфликт может интерпретироваться исследователем как высшая стадия развития противоречия, разрешение которого актуально для каждого субъекта, вовлекаемого в конфликт. Под конфликтом многими авторами понимается столкновение, возникшее в результате несовпадения ценностей, жизненных установок, способов достижения целей, иными словами – несовпадения мировоззрений.

В частности, как отмечает А.А. Ершов, под межличностным конфликтом следует понимать столкновение двух или более личностей, причиной которого послужила несовместимость присущих им потребностей, мотивов поведения, систем ценностей и иных личностных характеристик.

Таким образом, именно противоречие, несовпадение провоцируют конфликтную ситуацию, сложность и длительность которой зависят от того, в какой степени стороны конфликта готовы принимать данное противоречие.

Как отмечает С.М. Емельянов, в процессе исследования природы конфликта и особенностей его протекания сложились два основных направления:

– функционалистское (интеграционное) направление, согласно которому, конфликт следует рассматривать, прежде всего, в качестве дисфункционального явления, оказывающего серьезное негативное воздействие на систему, нарушающего ее стабильное функционирование. Одним из основоположников данного направления является американский ученый Э. Мейо;

– социологическое (диалектическое) направление, сторонники которого, напротив, наделяли конфликт функцией изменения системы к лучшему. По их мнению, возникновение конфликтной ситуации позволяет выявить ключевые несовершенства системы, и, следовательно, получить возможность оперативно отреагировать на их наличие; тем самым, конфликт следует рассматривать не как деструктивную силу, а как катализатор оптимизации и развития системы, а значит, и общества в целом. Одним из наиболее ярких представителей данного направления является немецкий ученый-конфликтолог Р. Дарендорф. Деструктивный характер конфликта является, по сути, двойственным. С одной стороны, конфликт может быть собственно деструктивным, наносящим непоправимый ущерб системе и разрушающим взаимоотношения в коллективе. Однако, с другой стороны, деструктивный на первый взгляд конфликт может оказать положительное воздействие и позволить достаточно оперативно устранить недостатки системы. Тем самым, автор настоящего исследования склоняется в своей точке зрения к социологическому (диалектическому) направлению анализа природы конфликта. Ввиду того, что система является сложной структурой, характеризующейся наличием взаимоотношений в экономическом, правовом, политическом, социальном и иных аспектах, конфликты различной степени глубины практически неизбежны на различных стадиях развития. Кроме того, конфликт во многих случаях полезен, поскольку замалчивание ситуации либо игнорирование несовершенств способно привести к более негативным последствиям, чем открытое столкновение; зачастую, конфликт является жестким, но действенным способом решения назревшей проблемы.

По мнению Н.И. Шилов, конфликт в рамках организации представляет собой сложную систему взаимодействий, каждое из которых базируется на актуальном, длящемся противоречии. В свою очередь, указанное противоречие может возникать в сфере интересов, целей, ценностей, субъектами же такого противоречия являются индивиды либо группы индивидов, занимающие определенное место в корпоративной иерархии [34].

Также следует отметить, что разрешение конфликта во многих случаях будет являться следствием не компромисса, а подавляющим воздействием субъектов, обладающих большей значимостью. В этом случае разрешение конфликта будет являться мнимым, а такая ситуация является неблагоприятной и даже опасной для хозяйствующего субъекта, поскольку напряженность во взаимоотношениях еще более возрастет.

Выделяют три вида источников конфликтов в организации, которые в совокупности образуют так называемое конфликтное поле [53]. Первым источником конфликта является внешняя среда организации. Конфликты, вытекающие из взаимодействия с внешней средой по очевидным причинам труднее поддаются прогнозированию и регулированию. Вторым источником является мезосреда – непосредственное окружение. Конфликты возникают в рамках социального взаимодействия, а их регулирование не всегда входит в сферу контроля. Третий источник конфликтов – сама система. Конфликты могут возникать вследствие взаимодействия сотрудников между собой либо с непосредственным руководством. Так, конфликт может являться следствием того, что некоторые сотрудники не принимают видение руководства как истинное и либо вступают в открытое противостояние, либо саботируют нормальное течение процессов. Кроме того, работники бывают нетерпимы друг к другу, личные отношения накладывают негативный отпечаток на деловое общение. Нарушается нормальное взаимодействие работников, что влечет за собой нарушение стабильности рабочего режима, а также ухудшение морально-психологического климата в коллективе [33].

Таким образом, под конфликтом в организации следует понимать столкновение противоположных позиций, взглядов, мнений, интересов, целей, установок, выражаемых субъектами организации в рамках взаимодействия. Как правило, противоречие в рамках организации является следствием ограниченности ресурсов, несовершенства управления либо неудовлетворения потребностей тех или иных индивидов или их групп.

Конфликт интересов является собой деструктивную силу, воздействие которой нарушает нормальное функционирование системы государственного управления и приводит к ее кризисному состоянию. Кризис же в общем смысле представляет собой переломное состояние системы, при наступлении которого применяющиеся до этого средства достижения цели утрачивают свою действенность, и может возникнуть непредсказуемая и крайне негативная ситуация. Существуют различные классификации кризисов; в качестве классификационных критериев кризиса могут рассматриваться параметры, определяющие оценку ситуации, либо параметры разработки и выбора удачных управленческих решений. Особую роль для преодоления кризиса, вызванного конфликтом интересов, играет организация коммуникативных процессов между государственными служащими с учетом необходимости преодоления кризисной ситуации. Под антикризисной коммуникацией следует понимать совокупность коммуникативных процессов, каждый из которых направлен на противодействие кризисным проявлениям и предполагает реализацию одного или нескольких действий: прогнозирования кризисной ситуации, недопущения возникновения кризиса, преодоления кризиса, а также устранения его негативных последствий.

При этом, отличительными чертами любой антикризисной стратегии должны являться: временная определенность; наличие плана, программы; реализация конкретных действий; качественное улучшение системы как цель [22].

Основные задачи регулирования конфликта интересов, заключаются в:

- характеристики понятия «конфликт интересов»;
- определения содержания термина «личные интересы» публичных должностных лиц, а так же сформировать механизмы передачи данных о таких интересах;
- выработка четкого понимания того, какие личные интересы являются несовместимыми и принятием государственно-властных решений;

- закрепление санкций, которые будут иметь место при рассмотрении обвинений в случае наличия конфликта интересов;
- создание контролирующего органа за исполнением антикоррупционного законодательства.

С технической точки зрения конфликт интересов может быть урегулирован различными способами. Порядок урегулирования конфликта может быть закреплен в кодексах поведения госслужащих, а также нормах законодательства в сфере противодействия коррупции и регулировании порядка несения государственной службы. Таким образом, в системе государственной и муниципальной службы конфликт интересов представляет собой достаточно сложное явление социального характера, в основе которого лежит многообразие факторов, характеризующихся объективными и субъективными признаками, в том числе, совокупность обязанностей государственных служащих, системных признаков органов власти, установленного порядка исполнения функций управления. Следует отметить, что само по себе наличие запретов не гарантирует успеха в борьбе с коррупцией; здесь необходимо учитывать и российский менталитет, и сложившуюся за много лет систему взаимоотношений «начальник-подчиненный» в системе органов власти (где во многих случаях еще сохраняются модели взаимодействия советских времен), и декларативный характер многих законодательных норм, т.е. существование их только лишь на бумаге. В рамках борьбы с коррупцией следует ориентироваться, прежде всего, на формирование эффективной внешней и внутренней среды государственной службы, а также на воспитание нравственных основ госслужащего. В том случае, если удастся в какой-либо мере перестроить систему восприятия государственным служащим окружающей обстановки, будет значительно проще выстраивать систему борьбы с коррупцией и воплощать в жизнь профилактические и предупреждающие мероприятия.

Глава 2 Административно-правовой механизм противодействия коррупции и конфликту интересов на государственной службе

2.1 Механизм правового регулирования личной заинтересованности государственного служащего как основы конфликта интересов

Осуществляя противодействие коррупции необходимо принимать во внимание международное нормативно-правовое регулирование, которое носит или юридически обязательный характер (конвенции, соглашения, протоколы), или не имеет юридически обязательной силы (декларации, рекомендации, резолюции и др.) [54].

Отдельные авторы исследований к источникам международного антикоррупционного законодательства также относят международные правовые обычаи, а именно нормативные правила взаимодействия государств в определенной сфере, которые сформировались и применяются ими «по умолчанию», нередко в течение длительного периода времени в результате их практики, свидетельствующей о том, что сложилась правовая убежденность, когда в конкретной ситуации следует поступать именно так, а не иначе [54,58].

В структуру правовой системы нашей страны также входят общепризнанные принципы и нормы международного права и международные соглашения [27].

Значение исследования таких источников связано с тем, что на сегодняшний день происходит глобализация всех сфер жизни общества, положения международных договоров оказывают все большее влияние на национальное законодательство. В связи с чем, антикоррупционная политика России принимает во внимание международный опыт противодействия коррупции, сотрудничества стран по антикоррупционным вопросам [39].

Ознакомление с зарубежным законодательством и сложившейся практикой зарубежных стран по противодействию коррупции позволяет наиболее четко осознать эффективность основных мероприятий национальной антикоррупционной политики, а также эффективность основных антикоррупционных положений действующего отечественного законодательства [42].

Поэтому вполне закономерным является то, что наша страна стала участником большого количества международных соглашений по противодействию коррупции. Доказательством того, что международное антикоррупционное законодательство оказывает положительное влияние на российское антикоррупционное законодательство, является то, что Россия приняла на себя обязательство привести в соответствие с международными требованиями отечественное законодательство и правоприменительную практику. Для того чтобы привести в соответствие с международными требованиями национальное законодательство, России необходимо использовать такой способ коррекции, как имплементация. Имплементация заключается в проведении совокупности мероприятий, которые придают юридическую силу международным нормам на территории страны. [47].

В поддержку необходимости имплементации ученые высказывают мнения о том, что имплементация является самым оптимальным и рациональным способом, позволяющим внедрить международные антикоррупционные нормы в национальное законодательство и обеспечить соответствие его общепризнанным принципам и нормам международного права.

Однако не все авторы поддерживают необходимость приведения российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными требованиями.

Так, например, М.А. Шалимова полагает, что участие России в различных международных соглашениях не должно противоречить

интересам национального законодательства и создавать избыточную нормативную нагрузку.

Данный автор считает опасной ситуацию, при которой международные нормы находятся в неразрешимом противоречии с российским законодательством [52].

К числу международных правовых актов в сфере противодействия коррупции относятся следующие универсальные и региональные международные договоры.

1. Документы ООН в сфере противодействия коррупции, включающие в себя такие нормативно-правовые акты, как:

– Конвенция ООН против коррупции (принята 31 октября 2003 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи, ратифицирована Российской Федерацией Законом №40-ФЗ от 08 марта 2006 года. Цель данной Конвенции – усиление антикоррупционного сотрудничества на международном уровне. Конвенция указывает на то, что коррупционные последствия и проблемы, вызванные коррупцией, существенно угрожают стабильному развитию и безопасности общества, подрывают демократические основы, наносят ущерб правопорядку устойчивому развитию и правопорядку. М.А. Шалимова рассматривает данную Конвенцию в качестве обязательного для стран глобального соглашения по вопросам противодействия коррупции, которые предъявляют к государствам требования по формированию национальной антикоррупционной системы. По мнению К.Г. Сорокина, нормы данной Конвенции представляют собой международный образец в области антикоррупционной политики[33].

– Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (утверждена 16 декабря 1996 года резолюцией Генеральной Ассамблеи);

– Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12 декабря 1996 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи);

– Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17 декабря 1979 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи);

– Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (утверждены резолюцией Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г.);

– Планы действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (приняты 31 января 2002 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи).

2. Документы Совета Европы и Евросоюза в сфере противодействия коррупции:

– Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.), подписана Россией 27 января 1999 года (Распоряжение Президента РФ от 25 января 1999 г. № 18-рп), ратифицирована в 2006 году (Закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ). Данная Конвенция принята с целью проведения в первоочередном порядке общей уголовной политики, направленной на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и профилактических мер;

– Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.) ратифицирована Российской Федерацией 28 мая 2001 г. Законом № 62-ФЗ;

– Двадцать принципов борьбы с коррупцией (резолюция Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г.);

- Модельный кодекс поведения для государственных служащих (рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г.);

- Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (рекомендации Комитета министров Совета Европы от 8 апреля 2003 г.).

3. Документы содружества Независимых государств (СНГ) в сфере противодействия коррупции:

- Модельный закон «Об основах законодательства об антикоррупционной политике» (принят на XXII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств участников СНГ 15 ноября 2003 года по предложению российской стороны).

4. Документы иных международных организаций:

- Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (принята 21 ноября 1997 г. Организацией экономического сотрудничества и развития). Российская Федерация присоединилась к Конвенции (Закон от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ).

Не все перечисленные выше международные нормативно-правовые акты по противодействию коррупции ратифицированы Российской Федерацией. Однако этот факт не является препятствием для участия России в международной деятельности по противодействию коррупции, созданию дополнительных правовых механизмов в указанной сфере. Участие России в перечисленных выше международных соглашениях оказывает положительное влияние на формирование международной репутации России, а также дополняет национальное законодательство по противодействию коррупции значимыми международно-правовыми документами.

Можно заключить, что международное антикоррупционное законодательство устанавливает главные направления деятельности по противодействию коррупции, которые должны принимать во внимание все

страны при принятии и практическом использовании норм действующего законодательства.

Значимым фактором для формирования российского антикоррупционного законодательства стала имплементация в отечественное право положений международных конвенций, подписанных и ратифицированных Россией в сфере противодействия коррупции [27].

Можно прийти к промежуточному выводу, что за последние годы в России создана уникальная законодательная база по противодействию коррупции. Принятие Закона о противодействии коррупции способствовало формированию антикоррупционного законодательства, которое было начало еще в 90-х годах XX века. В рассматриваемом законе изложены основные принципы борьбы с коррупцией в Российской Федерации. На сегодняшний день отечественное антикоррупционное законодательство насчитывает более двухсот федеральных правовых актов. Кроме того, антикоррупционное законодательство регулируется на региональном и муниципальном уровнях.

Развитие законодательства в рассматриваемой сфере позволяет приступить к обсуждению вопроса о возможности создания нового направления в отечественной системе законодательства, а именно антикоррупционного права.

А.Г. Лахман отмечает, что система принятых и действующих к настоящему времени законодательных и подзаконных актов федерального и регионального уровня, муниципальных актов по противодействию коррупции, наличие системообразующего закона «О противодействии коррупции» и Национальной стратегии противодействия коррупции – это объективное свидетельство реально сложившейся комплексной правовой отрасли [17].

В ряде своих работ профессор А.И. Комарова также подчеркивает необходимость институционализации антикоррупционного права как комплексной отрасли посредством систематизации антикоррупционного

законодательства, упорядочения, приведения действующих нормативных актов в единую, цельную, согласованную систему [15].

Правительством РФ принимаются весьма ощутимые меры по укреплению и развитию правовых основ противодействия коррупции, что позволяет научным кругам сделать вывод, что процесс становления антикоррупционного законодательства преодолел заключительный этап. Как итог проделанной работы на сегодняшний день создана вся необходимая нормативная база [44].

Несмотря на проделанную работу, антикоррупционное законодательство всегда будет требовать дальнейшего развития, потому что, как показывает практика, и коррупция всегда видоизменяется и усложняется. Общей тенденцией развития законодательства о противодействии коррупции является расширение антикоррупционного вмешательства государства в публичный и частный сектор, подзаконное регулирование, а также предоставление широких возможностей участия гражданского общества в антикоррупционной деятельности.

На сегодняшний день антикоррупционное законодательство позволяет рассматривать себя как самостоятельную подсистему, включая в себя нормативно-правовые акты всех уровней власти (федеральный, региональный, муниципальный), а также локальные акты организаций, предприятий и учреждений, как в государственном, так и частном секторах.

В указанную подсистему также входят отдельные отраслевые НПА, содержащие антикоррупционные нормы (Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Трудовой кодекс РФ и пр.). При этом концептуальность противодействия коррупции в России определяется программно-целевыми правовыми актами. Как отмечает А.М. Цирин, ключевое значение при организации системы мер, направленных на противодействие коррупции, имеют антикоррупционные документы программного характера.

На федеральном уровне устанавливаются правовые основы и принципы антикоррупционной деятельности.

Региональное законодательство в сфере противодействия коррупции в целом соответствует современным подходам к разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, и определяется особенностью субъектов РФ. В течение длительного времени региональное антикоррупционное законодательство развивалось со значительным опережением федерального.

Во многих субъектах РФ до принятия Закона о противодействии коррупции органами законодательной власти были приняты нормативные правовые акты по данному вопросу, что позволяет говорить о формировании комплексного законодательного регулирования борьбы с коррупцией. В то же время, следствием обозначенной тенденции являются различия в определении понятий, используемых в федеральных нормативно-правовых актах о противодействии коррупции и нормативно-правовых актах субъектов РФ, что создает дополнительные сложности в ходе правоприменительной деятельности. В ряде субъектов РФ предпринимаются попытки введения антикоррупционных стандартов. С принятием Закона о противодействии коррупции начался процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральными требованиями.

Распространенность подзаконных нормативно-правовых актов на региональном уровне исследователи объясняют использованием многочисленных административных процедур в указанной сфере отношений.

Муниципальные правовые акты в рассматриваемой сфере принимаются представительными и исполнительными органами местного самоуправления в соответствии с региональным и федеральным законодательством и носят в основном организационный характер.

Антикоррупционное законодательство, по мнению представителей научного сообщества, является составной частью Национального плана противодействия коррупции, который разработан в целях объединения

усилий на всех уровнях государственной власти, муниципальном уровне, а также различных институтов гражданского общества, иных участников чьи задачи заключаются в противодействии коррупции.

К основополагающим федеральным НПА, регулирующим отношения в антикоррупционной сфере, в первую очередь относятся:

– Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающий принципы противодействия указанному явлению, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Содержание Закона №273-ФЗ позволяет назвать его важнейшим системообразующим антикоррупционным нормативно-правовым актом в связи с тем, что этот закон позволил:

1) унифицировать правовой механизм борьбы с коррупцией, придавая правовому порядку большую системность и определяя логическое развитие законодательства, чему способствует закрепление в одном документе федерального уровня подходов к противодействию коррупции;

2) систематизировать действующие правовые нормы о противодействии коррупции;

3) модифицировать антикоррупционное правовое регулирование в сторону повышения его эффективности;

– Федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов (НПА) и их проектов», которым установлены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Особую роль Закона №172-ФЗ связывают с тем, что он призван устранять коррупциогенные факторы в текстах разрабатываемых и принимаемых НПА, так как значительная часть коррупционных проявлений становится

возможной именно благодаря дефектам законов и подзаконных НПА, некоторые из которых появляются по недосмотру или вследствие юридических ошибок, совершенных правотворческими органами, либо с целью завуалировать коррупционные действия и схемы.

Вместе с тем, достаточно сложно установить, умышленно включен в документ тот или иной коррупциогенный фактор или нет. Так, А.Ю. Чаплыгина подчеркивает, что антикоррупционная экспертиза НПА выступает правореализационным механизмом, целью которого является предупреждение появлений в них коррупциогенных факторов, создающих предпосылки для совершения коррупционных преступлений, и имеет большой профилактический потенциал относительно проявлений коррупции [37];

– Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», устанавливающий правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга), порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы [50];

– Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», который направлен на обеспечение национальной безопасности РФ, на расширение инвестирования

средств в национальную экономику, на упорядочение лоббистской деятельности и повышение эффективности противодействия коррупции.

Целый блок указов Президента Российской Федерации посвящен реализации основных требований антикоррупционного законодательства.

Указы Президента РФ в данной сфере выступают в качестве специального регулятора по вопросам, затрагивающим организацию государственной службы различных видов, что, в свою очередь, ориентировано на ее прозрачность и совершенствование административных процедур. При этом данные документы содержат положения, предписывающие руководствоваться ими органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления (далее, МСУ) при разработке собственных правовых актов.

Важнейшим программно-целевым документом в сфере противодействия коррупции, разработанным в целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов МСУ, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, деятельность которых направлена на противодействие коррупции, является Национальная стратегия противодействия коррупции. Стратегия призвана решить следующие задачи: сформировать соответствующие потребностям времени законодательные и организационные основы противодействия коррупции; обеспечить организацию исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции и др.

Вышеуказанными документами предусмотрен комплекс мер, направленный на предупреждение и (или) профилактику правонарушений в рассматриваемой сфере. Субъектами Российской Федерации реализация мер осуществляется посредством:

- разработки и реализации региональных и муниципальных антикоррупционных программ;
- проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов; мониторинг коррупционных правонарушений в целом и отдельных их видов;
- посредством реализации иных антикоррупционных мер.

Подводя итоги исследованию особенностей российского антикоррупционного законодательства, следует подчеркнуть его самостоятельность и ведущее место в отечественной правовой системе вследствие важности выполняемых им в сфере государственного управления задач, отметить сложную структуру, охватывающую федеральный, региональный, муниципальный и локальный уровни управления и обратить внимание на постоянные изменения, адекватные развитию коррупции и призванные обеспечивать эффективную борьбу с ней.

2.2 Система действий по предупреждению возникновения конфликта интересов и коррупционных проявлений

Приступая к рассмотрению мер профилактики конфликта интересов и коррупционных проявлений на государственной службе необходимо подчеркнуть, что в процессе осуществления государственного управления конфликт интересов можно наблюдать в различных сферах – политической (выборы, членство в политических партиях), экономической (госзакупки, конкурсы) и должностной (поступление на службу, ее прохождение, увольнение). В каждой из вышеперечисленных сфер конфликт интересов имеет особые источники возникновения, возможные негативные последствия и специфические способы его разрешения.

О. Н. Костюк говорит об объективных и субъективных причинах возникновения конфликта интересов на государственной службе. К числу объективных автор относит следующие причины: потенциальная

конфликтность управленческой среды, недостатки организационной структуры, законодательные пробелы, проблемы организационного характера, пробелы в определении форм и методов стимулирования персонала. К субъективным факторам, по мнению указанного автора, относятся неудовлетворенные потребности государственных служащих, неадекватный уровень притязаний и предпочтений государственных служащих, недостаточная социально-психологическая компетентность и развитость морально-психологических качеств государственных служащих.

Проведенное исследование показывает, что основными причинами конфликта интересов на государственной службе могут стать:

- недобросовестное выполнение или невыполнение гражданским служащим возложенных на него обязанностей;
- нарушение требований по служебному поведению гражданских служащих;
- нарушение норм действующих законов, прав и свобод граждан, организаций, общества и государства;
- несоблюдение предусмотренных действующим законодательством для государственных служащих нарушений и запретов.

Переходя к рассмотрению мер, направленных на профилактику коррупции, отметим, что данное понятие будет рассматриваться в качестве злоупотребления государственной властью с целью получения личной выгоды. Данный термин происходит от латинского слова «*corruptio*» – растление, и «*corruptio*» – разложение, продажность или подкуп.

Стоит отметить, что к лицам, которые могут злоупотребить собственной властью, относятся как политики или чиновники, так и представители образования и медицины. Сама же коррупция включает в себя такие понятия, как злоупотребление властью, вымогательство, мошенничество, отмывание денег и растрату.

Закон о противодействии коррупции содержит указание на то, что допускаемые на службе проступки и нарушения, основанные на конфликте интересов, относятся к формам противоправного поведения государственных и муниципальных служащих.

Важно отметить, что термины «коррупция» и «конфликт интересов» имеют единое последствие, которое состоит в причинении вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или целого государства.

Кроме того, эти термины объединяет и общий метод достижения личной выгоды (доходов) – незаконное использование физическим лицом своего должностного положения или негативное влияние на надлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей физическим лицом.

Данные понятия объединяет общий результат, который может быть получен при злоупотреблении служебным положением в виде денег, ценностей, другого имущества и услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя и для третьих лиц.

В случае если конфликт интересов останется неурегулированным, произойдет смещение моральных ценностей в сознании чиновников, за которым может последовать и дальнейшее коррупционное поведение. Извлечение личной выгоды, сокрытие информации на государственной службе в некоторых случаях может стать нормой профессиональной этики и сопутствующим служебной деятельности явлением.

Правовая природа конфликта интересов и коррупции является различной. Однако распространенным является мнение о том, что ненадлежащее разрешение конфликта интересов может привести к возникновению коррупции. То есть, основной задачей в проводимой антикоррупционной политике должно стать предотвращение конфликта интересов, поддержание профессионализма принимаемых политических и административных решений, повышение положительного имиджа государственного управления.

Коррупционными правонарушениями, связанными с конфликтом интересов на государственной службе, являются:

- принятие государственным служащим мер по предотвращению конфликта интересов;
- отсутствие уведомления представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов;
- наличие во владении служащего акций и ценных бумаг, принятие мер по передаче таких ценных бумаг в доверительное управление;
- занятие другими видами оплачиваемой деятельности помимо государственной службы без уведомления об этом работодателя при наличии конфликта интересов.

Антикоррупционным законодательством предусмотрены следующие способы разрешения конфликта интересов:

- изменение должностного положения участника конфликта интересов, в том числе отстранение его от исполнения должностных (служебных) обязанностей;
- отказ государственного служащего от выгоды, повлиявшей на возникновение данного конфликта интересов;
- отвод либо самоотвод государственного служащего в установленной действующим законодательством процедуре.

Необходимо отметить, что конфликт интересов является той ситуацией, которая может складываться в сфере гражданской службы при личной прямой или косвенной заинтересованности государственного служащего в осуществлении конкретных служебных должностных полномочий. Такие полномочия могут быть направлены непосредственно в пользу близких родственников, а также заинтересованных физических и иных юридических лиц, с которыми данное должностное лицо находится в определенных отношениях. Такие обстоятельства носят все признаки

коррупционности, так как они направлены на незаконное и непропорциональное предоставление выгод и привилегий, не предусматривающих процедур, которые прописаны в законе, за получение денежной, материальной, имущественной или иной выгоды.

Кроме того, конфликт интересов может означать еще и общее покровительство по службе из родственных или семейных отношений. Считается, что такая личная заинтересованность может быть использована с целью криминализации конфликта интересов и перевода его в уголовно-правовую плоскость совершения преступлений коррупционной направленности. Однако так как сфера государственного управления является частью общественной жизни, устранить такие общественные связи полностью невозможно. Следовательно, конфликт интересов, даже в потенциально возможном виде, становится неизбежной частью общественной жизни, как и сферы государственной службы. Исключить и избежать его не предоставляется возможным, так как для этого нужно будет запретить любые общественные отношения в сфере гражданской службы.

Из сказанного можно сделать вывод, что подходить к оценке коррупционности какого-либо конфликта интересов необходимо рационально и взвешенно, при этом все существующие обстоятельства нужно рассматривать объективно и непредвзято.

Вполне очевидно то, что при реформировании государственной службы в первую очередь необходимо осуществлять регулирование механизма предотвращения конфликта интересов через повышение профессиональной этики государственных служащих.

Сегодня комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и решению конфликта интересов должны стать основным элементом препятствия появления коррупции на государственной службе. Такие комиссии должны превратиться в связующее звено между государственными органами, в которых они были созданы, другими правоохранительными, контролирующими органами и

общественными объединениями; они должны обладать достаточными полномочиями, иметь определенный необходимый спектр методов для профилактики и борьбы с коррупционными правонарушениями на государственной службе.

Более того, термин «конфликт интересов» принято считать одним из главных компонентов антикоррупционного контроля конкретного государства. В современном мире сохраняется необходимость тщательно исследовать данный феномен.

Следует учитывать тот факт, что определения «коррупция» и «конфликт интересов» объединяются общим способом получения личной выгоды. Данный способ относится в первую очередь к незаконному использованию лицом своего должностного положения, а также к общему результату, получаемому в случае злоупотребления своим служебным положением.

Хотя в законодательстве Российской Федерации произошло переосмысление некоторых положений, которые связаны с конфликтом интересов, ряд пробелов в решении данной проблемы все же остается, а данный вопрос становится еще более актуальным для регулирования государственной и муниципальной службы, так как некоторые существующие нормы носят только рекомендательный характер. А это, в свою очередь, может привести к дисфункции инструментов при профилактике коррупции. Кроме того, осуществление эффективной деятельности, связанной с предотвращением и урегулированием конфликта интересов, имеет место быть только в составе комплексной разработки соответствующих профилактических действий и при установлении организационно-правовых характеристик их применения на законодательном уровне государства.

В настоящее время вопросам противодействия коррупции, а также предотвращению конфликта интересов на государственной службе уделяется пристальное внимание. Анализ основных направлений противодействия

коррупции позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации последовательно реализуются международные антикоррупционные стандарты. Важное значение имеют ведомственные акты, в которых конкретизируются законодательные нормы. В деятельности органов власти можно выделить несколько основных направлений предотвращения противодействия коррупции и возникновения конфликта интересов:

1) профилактические меры по предупреждению коррупции:

а) профилактические меры, направленные на предупреждение коррупции, с внедрением вопросов антикоррупционной проблематики в программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

б) мониторинг коррупционных рисков, создающих основу для возникновения конфликта интересов, – является одной из эффективных мер, направленных на предупреждение коррупции;

2) организационные меры по предупреждению коррупционных нарушений. Так, в целях противодействия коррупции могут создаваться специализированные комиссии, деятельность которых направлена на предотвращение и пресечение коррупционных проявлений (например, в судебных органах).

3) процедурные меры по предотвращению и устранению коррупции. Некоторые ситуации, связанные с коррупцией, законодательно урегулированы. В отношении неурегулированных ситуаций требуется на уровне методических рекомендаций и установления типовых форм соответствующих уведомлений определить порядок урегулирования конфликта интересов в случаях, наиболее часто вызывающие сложности на практике.

Крайне важно определить объективные критерии, которыми следует руководствоваться при применении требований к честности в процессе отбора, назначения и продвижения государственных служащих, и сделать их

доступными для общественности, пересмотреть процесс отбора, чтобы лучшим образом сохранить разделение властей и независимость власти.

Помимо этого, необходимо сделать более прозрачной процедуру декларирования доходов, расходов, имущества и обязательств (включая поступление доходов от дополнительной деятельности).

В качестве одного из направлений решения вышеуказанных проблем является профилактика коррупционного поведения посредством просветительской деятельности, в том числе посредством подготовки и переподготовки.

Проанализировав имеющиеся на сегодняшний день в законодательстве антикоррупционные запреты, ограничения и дополнительные обязанности для государственных гражданских служащих, можно прийти к выводу о том, что все они направлены на снижение вероятности возникновения конфликта интересов, исключения появления личной заинтересованности государственного служащего, установления надлежащего контроля за имуществом государственного служащего, введение ограничений по занятию бизнесом [28].

По мнению многих авторов, такие механизмы предотвращения коррупции, как: установление коррупциогенных должностей, введение запретов и ограничений для государственных служащих, применение понятия «конфликта интересов» были заимствованы из опыта зарубежных стран [47].

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

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

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

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

последствия для последних и ведущие к совершению коррупционных правонарушений.

Законодательством о государственной гражданской службе предусмотрен специальный порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Так, государственные гражданские служащие обязаны принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, в том числе сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

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

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

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у государственного гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов путем изменения должностного или служебного положения государственного гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей.

Статьей 32 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что представитель

нанимателя вправе отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) государственного гражданского служащего на период урегулирования конфликта интересов либо проведения проверки соблюдения требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов на период до 60 дней со дня принятия решения об урегулировании конфликта интересов или о проведении проверки с возможностью продления данного срока до 90 дней [53].

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

Также является правонарушением, влекущим увольнение с гражданской службы в связи с утратой доверия, непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов государственным гражданским служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему государственного гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

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

Наибольшую группу специфических элементов правового статуса государственных гражданских служащих составляют запреты, т.е. способы

правового регулирования, которые представляют собой государственно-властное веление, указывающее на недопустимость определенного поведения под угрозой наступления ответственности.

Основной запрет связан с занятием предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участием в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке).

Запрет на осуществление государственными служащими предпринимательской деятельности, который в настоящее время установлен ст. 17 Закона о гражданской службе, известен со времен дореволюционной России, где в соответствии с Уставом о службе гражданской чиновнику категорически запрещалось лично или через жену участвовать в железнодорожных, пароходных, кредитных и других долевых товариществах и компаниях, за исключением товариществ и компаний, занимающихся переработкой на месте сельхозпродукции, произведенной в принадлежащих им имениях.

Вместе с тем, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предоставляет государственному гражданскому служащему право с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу в сфере образовательной, научной или творческой деятельности, если это не повлечет за собой конфликт интересов и не приведет к проявлениям коррупции иного рода. В настоящее время отмечены случаи, когда вышеназванные исключения использовались коррупционерами для попытки замаскировать получение ими противоправной выгоды коррупционного характера, каждый подобный случай должен подлежать внимательному рассмотрению, наказание виновных лиц должно быть неотвратимым.

2.3 Содержание механизма урегулирования конфликта интересов и противодействия коррупции

Для противодействия коррупции и снижения последующего риска ее проявления, предусматриваются следующие основные антикоррупционные мероприятия.

Важным запретом является получение вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), которое можно рассмотреть как взятку.

Как отмечают специалисты в области уголовного права, внося элементы разложения в работу публичного аппарата управления, получение взятки дискредитирует властные и управленческие структуры государственных и муниципальных органов, подрывает их авторитет, порождает представление о всеобщей продажности, возможности решать все вопросы путем подкупа должностных лиц.

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

- приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы;
- выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, по

договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

- принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

- прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

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

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

- открывать и иметь самому, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных

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

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

В научной литературе присутствует мнение о необходимости расширения перечня лиц, которые связаны с государственным гражданским служащим отношениями близкого родства или свойства и сведения об имуществе которых необходимо представлять [26].

Так, ряд исследователей отмечает, что расширение круга лиц, в отношении которых государственный или муниципальный служащий обязан предоставлять сведения о доходах, способно создать трудности. Однако в существующей редакции рассматриваемая обязанность вообще мало способна выполнять задачи, на решение которых она направлена, так как в большинстве случаев имущество можно передать детям (совершеннолетним), братьям, сестрам, родителям и так далее. Законодательство о государственной и муниципальной службе должно более дифференцированно подходить к вопросу осуществления контроля за доходами и имуществом служащих.

Также представляется обоснованной позиция о том, что в российском законодательстве в ряде случаев коррупциогенная составляющая той или

иной должности несоразмерна объему запретов, ограничений, обязанностей, налагаемых на соответствующих должностных лиц. При этом они почти всегда не предусматривают каких-либо компенсаторных механизмов для государственных и муниципальных служащих. Выход из данной ситуации может быть найден посредством совершенствования антикоррупционной экспертизы, проводимой в отношении актов, устанавливающих требования для различных должностей государственной службы.

На сегодняшний день антикоррупционная экспертиза представляет собой работу по установлению и описанию коррупциогенных факторов относящихся к действующим правовым актам и их проектам.

На федеральном уровне правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов установлены Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

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

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

направленную на выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов в целях их последующего устранения.

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

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» целью антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения [51].

Под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Некоторые авторы полагают, что такая постановка цели осуществления антикоррупционной экспертизы приравнивает ее к юридической экспертизе [8, 12].

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

– обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, т.е. законодательно закрепленное требование к органам государственной власти и местного самоуправления об обязательном проведении антикоррупционной экспертизы;

– оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, т.е. обязательность исследования нормативного правового акта в сравнении с другими нормативными правовыми актами, регулируемыми однородные правоотношения;

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

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

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

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

Проанализировав работу субъектов осуществления антикоррупционной экспертизы и их полномочия, можно прийти к выводу о том, что перечень

нормативно-правовых актов, по которым антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры, был сформирован с учетом сложившейся практики прокурорского надзора за исполнением законодательства и ограничивается действующими нормативно-правовыми актами [1].

Антикоррупционная экспертиза, проводимая Министерством юстиции Российской Федерации, касается следующего:

- проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

- действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации;

- нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

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

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

- требования прокурора об изменении нормативного правового акта, которое подлежит обязательному рассмотрению и учету в соответствии

с их компетенцией в установленном порядке федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, которые издали этот акт;

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

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

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

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

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» также закреплено положение о возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Независимая антикоррупционная экспертиза проводится аккредитованными Министерством юстиции РФ институтами гражданского общества и

гражданами за счет собственных средств в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы оформляются в виде заключения, в котором указываются выявленные коррупциогенные факторы и предлагаются конкретные способы их устранения.

Данное заключение носит рекомендательный характер, однако подлежит обязательному рассмотрению федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, регулирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы Министерством юстиции Российской Федерации, в том числе процедуру урегулирования разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов; порядок организации, проведения и отражения результатов независимой антикоррупционной экспертизы, а также Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [41].

Данной методикой установлено девять коррупциогенных факторов, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, и три коррупциогенных фактора, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям [4, 5, 9].

К первой группе коррупциогенных факторов относятся:

- широта дискреционных полномочий, т.е. отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);
- определение компетенции по формуле «вправе», т.е. диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;
- выборочное изменение объема прав, т.е. возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, т.е. наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, т.е. нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, т.е. установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;
- отсутствие или неполнота административных процедур, т.е. отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- отказ от конкурсных (аукционных) процедур, т.е. закрепление административного порядка предоставления права (блага);
- нормативные коллизии, т.е. противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

К коррупциогенным факторам второй группы относятся:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, т.е. установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами), т.е. отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
- юридико-лингвистическая неопределенность, т.е. употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

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

Проведенный анализ методики позволяет сделать вывод, что она не является методикой как таковой, т.е. совокупностью приемов и способов для систематического выполнения экспертного исследования. В ней отсутствуют такие обязательные элементы как метод и средства исследования, условия и процедуры применения методов и средств и другие составляющие. Представляется возможным утверждать, что данная методика является исключительно перечнем коррупциогенных факторов, которые могут

содержаться в нормативных правовых актах и их проектах, и в этой части требует существенно доработки.

Кроме того, требует пересмотра и сам набор коррупциогенных факторов. Анализ их содержания позволяет сделать вывод, что к числу коррупциогенных отнесены не только такие положения нормативных правовых актов и их проектов, которые создают возможность для коррупционных проявлений, например, отказ от конкурсных (аукционных) процедур, но и обычные правовые дефекты, подлежащие выявлению в ходе правовой (юридической) экспертизы, например, нормативные коллизии или принятие нормативного правового акта за пределами компетенции. Соединение в рамках одной методики задач по выявлению как собственно коррупциогенных факторов, так и дефектов правовых норм порождает сложности в разграничении понятий антикоррупционной и правовой (юридической) экспертизы, рассмотренные выше.

Полное исключение административного усмотрения, на которое нацелена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, приведет к невозможности учитывать индивидуальные особенности и многочисленные нюансы управленческой среды, а также реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия. Как следствие, у государственных гражданских служащих исчезнет ответственность за принимаемые решения, поскольку на каждый случай будет предусмотрен четкий алгоритм действий, не предполагающий каких-либо отклонений от его реализации, а в случае его отсутствия при появлении новых задач сделает их решение невозможным до нормативного закрепления определенного стандарта поведения.

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

Глава 3 Совершенствование правового регулирования противодействия коррупции и конфликта интересов на государственной службе

3.1 Проблема родственных связей в системе государственной службы и пути ее преодоления для предотвращения конфликта интересов

В целях осуществления регулирования деятельности государственных служащих (поступление и прохождения государственной службы) законодательством предусмотрены требования к кандидатам, а также установлены запреты и ограничения, связанные с прохождением гражданской службы. Одним из таких ограничений является запрет на совместную службу родственников [43].

Это ограничение не является новым для нашего государства. Еще в 1922 году были утверждены правила, устанавливающие для государственных учреждений ограничения в связи с осуществлением трудовой деятельности во властных структурах. При этом, в отличие от современных ограничений, запреты того времени затрагивали не только государственных служащих, а замещение должности не было продиктовано непосредственной подчиненность служащего своему родственнику.

В 1971 г. в статье 20 Кодекса законов о труде (далее - КЗоТ) были внесены изменения, затрагивающие указанное ограничение, а именно предусмотрено слово «непосредственной». Данная норма действовала до 2002 г., до утраты силы КЗоТ» [47].

На сегодняшний день законодательство, регулирующее трудовые отношения (Трудовой кодекс), не содержит таких запретов. Указанные ограничения присутствуют в законодательстве, устанавливающем порядок прохождения государственной и муниципальной службы, и затрагивают соответственно государственных и муниципальных служащих [46].

В силу полномочий, которыми наделены государственные служащие, указанное ограничение себя оправдывает. Но с другой стороны возникает определенная коллизия в законодательстве. Так, согласно трудовому законодательству никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах, независимо от каких-либо критериев, не связанных с профессиональными качествами работника.

Кроме этого, статье 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», установлены принципы организации такой системы, в том числе:

- принципы равного доступа граждан к государственной службе, приоритетности прав и свобод;
- принцип профессионализма и компетентности в рамках подбора кадров.

При практической реализации положений эти законов наиболее сложным и неоднозначным вопросом является возможность конкретизации определения понятия подчинения и подконтрольности. Понятие подконтрольности может вызвать серьезные затруднения в рамках применения его на практике [38]. Контроль может являться общим, всесторонним, внутриведомственным. Определение понятия «подконтрольности» нормативно не закреплено.

В связи с этим, можно утверждать, что невозможно дать единое определение понятия подконтрольности для всех возможных видов государственной службы. Понятие непосредственной подчиненности является менее сложным и неоднозначным. Нормативное закрепление понятия непосредственной подчиненности предусмотрено в рамках некоторых видов государственной службы. Так, например, в Уставе внутренней службы Вооруженных сил Российской Федерации закреплено, что непосредственный начальник – ближайший по отношению к подчиненному.

Применительно же к работникам прокуратуры, близкие родственники, занимающие должности, например, прокурора района и прокурора субъекта Федерации, не являются непосредственно подчиненными, однако, прокурор района находится в непосредственной подчиненности прокурора субъекта федерации. Подобная совместная служба близких родственников в первом случае не является запрещенной, поскольку вряд ли можно рассматривать в качестве непосредственно подконтрольной должность помощника прокурора района прокурору субъекта [33].

«Ограничение совместного прохождения службы родственниками обуславливается целью недопущения возможного негативного влияния родственных связей на реализацию служебных взаимоотношений, на качество осуществления профессиональных обязанностей, которое может проявляться в стремлении использовать служебные полномочия в личных целях и совершать, тем самым, коррупционные злоупотребления. Иными словами, превентивной мерой является недопущение совместного несения государственной службы близкими родственниками, поскольку изначально предполагается возможность совершения ими правонарушения. Ключевая цель такого ограничения – нормативное сдерживание возможности злоупотреблений со стороны служащих» [49].

Таким образом, в настоящее время существует потребность в четком нормативном закреплении понятия непосредственной подконтрольности. В этих целях следует внести дополнение уточняющего характера в соответствующие статьи законов, где указанный термин применяется, либо, напротив, полностью отказаться от применения данного понятия, исключив его из соответствующих норм.

3.2 Проблема совершенствования способов выявления ранних проявлений коррупции и конфликта интересов

В качестве ключевых составляющих антикоррупционного управленческого механизма следует рассматривать антикоррупционное стратегическое планирование [52]. В свою очередь, возможность успешной реализации стратегий и планов требует выработки обширного спектра эффективных подходов, направленных на противодействие злоупотребления властью и коррупционных проявлений.

Разработка национального плана противодействия коррупции способна:

- обеспечить возможность ориентированности государства на достижение конкретно определенных результатов в рамках борьбы с коррупцией;
- выявить резервы корректировок плана действий при оптимизации и внесении изменений в начала антикоррупционной политики, реализуемой государством на федеральном и региональном уровне;
- обеспечить постоянный мониторинг и реализацию контрольных мероприятий касательно реализации проработанных и запланированных мер в рамках механизма противодействия коррупции, оценивать их практическую действенность.

Выработка отдельных составных разделов плана должна предусматривать возможность внесения текущих изменений и корректировок. Кроме того, в качестве обособленного мероприятия следует рассматривать возможность проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, при отсутствии чего предупреждение коррупционных проявлений существенным образом затрудняется.

Отдельным разделом плана может являться разработка специальных организационных мероприятий, направленных на следующие аспекты:

– противостояние коррупционным проявлениям в сфере текущего взаимодействия органов власти на местах с территориальными структурами федеральных органов власти;

– проведение соответствующей оценки исполнения решений судебной системы, вступивших в силу, в том числе касательно признания в качестве недействительных ненормативных правовых актов, незаконных действий либо бездействия;

– осуществление текущего анализа данных касательно выявленных фактов коррупции, публикуемых в СМИ, и релевантной реакции на них.

Особое внимание в рамках выработки антикоррупционных инициатив следует уделять мероприятиям, направленным на повышение действенности работы органов власти, для чего в планы необходимо включать мероприятия подготовки и размещения на соответствующих сайтах открытой информации об их деятельности [20].

Как свидетельствует отечественный опыт борьбы с коррупцией, оптимальные результаты в рамках достижения большей открытости деятельности органов власти на местах позволяет достичь организация таких мероприятий, как публичные слушания, разработка и проведение местными администрациями информационных дней, ведение официального сайта, его обеспечение его бесперебойной работы и доступности размещаемой информации для населения.

Таким образом, повышение степени открытости деятельности органов власти как способ противодействия коррупции требует оптимизации сложившейся практики информирования населения касательно порядка, способов и условий получения спектра государственных и муниципальных услуг. Приведенные мероприятия информационного характера, в том числе активизация антикоррупционного просвещения населения, могут объединяться в самостоятельный раздел антикоррупционного планирования.

Антикоррупционные мероприятия должны распространяться также на процедуры подбора кадров. Например, особое значение имеет честность проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, а также процедур проведения квалификационных экзаменов и аттестаций государственных служащих.

Принципиально важным является осуществление систематического мониторинга конкурсных замещений, что также должно быть последовательно отражено в плане противодействия коррупции, разрабатываемом в рамках органа власти. При этом контроль осуществления мониторинга следует возложить на организационно-кадровое управление соответствующего органа власти. Успешность противостояния коррупционным проявлениям может быть обеспечена только при наличии высококвалифицированных кадров, осуществляющих систематическую переподготовку и повышение квалификации.

В рамках разрабатываемого антикоррупционного плана в целях закрепления возможности повышения квалификации служащих необходимо разработать мероприятия, направленные на организацию необходимых лекционных курсов и обучающих практических занятий, предусматривающих, в свою очередь, возможность решения проблем соблюдения этики в конфликтной ситуации, имеющей место между государственными служащими.

Важность предупреждающего подхода к управлению в целях недопущения конфликтных ситуаций подробно освещена в исследовательских работах отечественных ученых; ввиду этого, реализация предупреждающих действий будет крайне важна для решения проблем противодействия коррупции на всех уровнях управления.

Принятие превентивного подхода к управлению в качестве основного позволит создать ключевые предпосылки действенности вносимых в антикоррупционные планы мер по реализации предупреждающих действий, направленных на урегулирование конфликтов интересов, обеспечение

открытости работы в данной области, в том числе информирование обо всех возможных случаях склонения служащих к совершению правонарушений коррупционной направленности, а также о наступлении ответственности правонарушителей. Создание подобного блока в рамках антикоррупционного плана позволит разработать реальный, ориентированный на практику механизм, применение которого позволит своевременно выявить и пресечь факты коррупционных проявлений [19].

В качестве одной из предупреждающих мер можно рассматривать обязательное информирование граждан, поступающих на государственную службу, о необходимости и порядке соблюдения установленных ограничений и запретов, предусмотренных действующим антикоррупционным законодательством.

В дополнение к сказанному следует также предусмотреть меры обеспечения реально работающего контроля соблюдения служащими установленных ограничений и запретов, например, посредством обеспечения проведения проверок.

Как известно, успешность формирования кадрового состава является следствием действенной практики подготовки кадрового резерва для замещения должностей в случае необходимости. Следует отметить, что начала формирования кадрового резерва должны быть соотносимы с антикоррупционными инициативами.

Достаточно важным будет являться включение в план тех мероприятий, которые направлены на обеспечение условий эффективного исполнения правил служебного поведения и норм служебной этики. Предотвращению коррупции в органах власти призвана служить организация сбора сведений о доходах и имуществе тех лиц, которые замещают должности в рамках государственной службы, а также проверка и публикация таких сведений. Подобные мероприятия в обязательном порядке должны включаться в антикоррупционные планы.

Заключительным разделом антикоррупционного плана может являться блок, предусматривающий осуществление внутреннего контроля, которому надлежит охватывать такие процедуры, как:

- осуществление проверок исполнения требований антикоррупционного законодательства;
- организация проверки хозяйственной деятельности органов власти, а также подведомственных им предприятий;
- осуществление проверок соблюдения требований административного регламента;
- контроль соблюдения законодательства в части контрактной системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В целях повышения действенности контроля в состав мероприятий планов следует включать мониторинг закупок согласно требованиям законодательства.

Таким образом, растущая степень значимости стратегического планирования в сфере превентивного противодействия коррупции обуславливает необходимость повышения ответственности руководителей федеральных и региональных органов власти за своевременную подготовку и внедрение антикоррупционных планов, что должно найти релевантное отражение в нормах действующего законодательства.

Проблема коррупции требует постоянного и усиленного внимания, поскольку высокий уровень коррупции в стране дискредитирует всю государственную систему, подрывает авторитет власти в глазах населения, разрушает этические нормы, порождая социальную напряженность, препятствует устойчивому развитию общества и государства в целом.

Рассматривая проблему коррупции применительно к современной российской действительности, приходится констатировать крайне высокий ее уровень. Крупнейшей организацией по мониторингу противодействия

коррупции Transparency International ежегодно составляется рейтинг стран мира по показателю распространенности коррупции в государственном секторе [56].

Составление рейтинга предполагает расчет индекса восприятия коррупции. Данный индекс ранжирует страны по шкале от 0 (самый высокий уровень коррупции) до 100 (самый низкий уровень коррупции) на основе восприятия уровня коррумпированности государственного сектора. По итогам 2020 г. Россия заняла 129 место из 180, набрав 30 баллов из 100, тем самым, поднявшись на восемь позиций. Столько же набрали Азербайджан, Габон, Малави и Мали.

Борьба с коррупцией в любых ее проявлениях осуществлялась на протяжении всей многовековой истории нашей страны. Сегодня меры по противодействию коррупции занимают важнейшее место среди направлений деятельности органов государственной власти и управления всех уровней РФ. Разработка и реализация антикоррупционных программ становится одной из самых актуальных задач и приоритетных направлений правовой реформы, часто затрагивается в СМИ и публичных выступлениях [30].

Достаточно сложно определить однозначную причину отсутствия значительных улучшений в сфере противодействия коррупции и провалов антикоррупционных программ. Прежде всего, следует отметить, что коррупция само по себе явление достаточно сложное, и ее пресечение представляется довольно затруднительным в силу самой природы коррупции.

Коррупция в России, имея многовековую историю, обладает многоструктурным и многоуровневым содержанием, она получила распространение во всех ветвях власти, ею поражены все сферы жизни общества. Также парадоксально то, что одной из сфер распространения коррупции является сфера борьбы с коррупцией. В современной России основным органом, призванным вести борьбу с коррупцией на всех уровнях,

являются правоохранительные органы, в которых также наблюдается высокая степень распространенности данного явления [10].

Вполне понятным является то, что подверженные коррупции правоохранительные органы не могут эффективно поддерживать национальную безопасность в стране. В этой связи изначально противоречивым является факт наличия коррупции в органе, на который возложена обязанность ее предупреждения.

Важнейшей проблемой на современном этапе является недостаток источников финансирования для реализации антикоррупционных программ, особенно на муниципальном уровне. Местные бюджеты в значительной степени зависимы от дотаций, предоставляемых региональным уровнем, и для большинства из них характерно наличие хронического дефицита.

Недостаточное финансовое обеспечение антикоррупционных программ приводит к еще одной проблеме - отсутствию профессиональных кадров.

Для успешной реализации антикоррупционной реформы необходимы высококвалифицированные кадры, обладающие специфическими навыками и достаточной степенью лояльности.

Результатом сложившейся ситуации становится то, что реализация мер по борьбе с коррупцией зачастую носит формальный характер и всякая антикоррупционная программа является просто фикцией.

Еще одна проблема, связанная с реализацией антикоррупционных программ - недостаточное вовлечение институтов гражданского общества в процесс противодействия коррупции. Принимая во внимание международный опыт, можно заключить, что хорошие результаты могут быть достигнуты при участии институтов гражданского общества в антикоррупционной деятельности. Стратегия системного устранения коррупции в полном объеме должна предусматривать привлечение широких общественных кругов, в первую очередь - предпринимательских, и независимых средств массовой информации [25].

Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков антикоррупционного поведения. Гражданское общество должно вовлекаться в процесс выработки антикоррупционной стратегии и занимать активную позицию на этапе реализации мер по борьбе с коррупцией, поскольку именно общество более всего заинтересовано в ее пресечении.

Деятельность органов государственной власти неизбежно связана с таким явлением, как бюрократия. Существенным фактором, сдерживающим успешную реализацию антикоррупционных программ в обществе, следует считать монополизацию власти, которая приводит к формированию государственного бюрократического аппарата, извлекающего выгоды из своего положения [45].

Возникает закономерность: чем больше чиновников имеет государство, тем больше коррумпированных связей можно наблюдать. Государственные служащие или иные лица, уполномоченные на выполнение публичных функций, используют свое должностное положение и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения.

Еще одной проблемой, связанной с реализацией антикоррупционных программ, является то, что мероприятия в рамках реформы используются для борьбы против конкурентов. Распространены случаи, когда должностное лицо проводит акции, направленные на борьбу с коррупцией, для того, чтобы удержаться у власти, повысить доверие к себе либо делегировать вину и ответственность на других лиц.

Таким образом, коррупция как социально-правовое явление существовала и продолжает существовать в любом современном обществе вне зависимости от уровня экономического, социально-политического и культурного развития. Несмотря на обилие федеральных и региональных правовых актов в России приходится констатировать низкую результативность принимаемых мер предупреждения коррупционных проявлений.

Государственная служба, соответствующая стандартам современного правового государства, является одним из важнейших условий успешного социально-экономического развития современного общества, его движения по пути формирования и совершенствования демократического правового государства.

Процесс улучшения государственной бюрократии включает в себя не только организационно-правовые, но и социокультурные аспекты. Среди последних фундаментальную роль играет становление новой этики государственной службы. Данный процесс, с одной стороны, должен опираться на национальные традиции функционирования государственной службы, а, с другой стороны, должен учитывать современные зарубежные наработки в сфере регулирования административной этики.

Пока, по мнению большинства исследователей, состояние административной этики в современной России далеко от идеала. Для решения данной проблемы, в основном, предлагаются сугубо либеральные меры, связанные с отстранением государства от решения все большего и большего круга проблем. Возможно, на каком-то этапе развития российского общества данные меры имели свой резон. Однако сейчас становится понятным, что одной либерализацией проблемы госаппарата не решить: нужно совершенствовать сам этот аппарат, и, в том числе, его этические составляющие. В связи с этим, можно выделить основные принципы совершенствования этического облика российской госслужбы.

Во первых, этические нормы государственных служащих должны отличаться простотой и ясностью. Государственный служащий должен владеть основными принципами и нормами при работе с гражданами, а также знать границы допустимого поведения. Для достижения указанной цели необходимо создание кодекса служебного поведения, в котором будут кратко охарактеризованы основные этические нормы и принципы поведения при прохождении государственной службы. Это позволит государственным

служащим единообразно понимать данные нормы и принципы на всех уровнях государственного управления.

Во вторых, этические нормы должны найти свое закрепление в правовой системе. Законы и нормативные акты должны содержать определение основополагающих ценностей и правил, которыми необходимо руководствоваться при прохождении государственной службы. Такие принципы и правила должны быть заложены в основу расследования факторов коррупционного поведения.

В третьих, руководство деятельностью государственных служащих должно осуществляться и в сфере этики. Профессиональная социализация, которая осуществляется в период и до момента обучения в высшем учебном заведении, должна воспитывать у государственного служащего систему ценностей и умений, позволяющих в дальнейшем применить их в конкретной практической ситуации.

В результате обучения у государственного служащего сформируется совокупность навыков, позволяющих им анализировать и принимать обоснованные повседневные решения с этической точки зрения.

Осуществление этического контроля над работой государственных служащих, а так же система этических консультаций позволит создать такую обстановку на государственной службе, в условиях которой каждый государственный служащий будет эффективно противостоять этическим конфликтам и решать их. Для достижения указанной цели в каждом учреждении и ведомстве должны иметь место разработанные механизмы руководства и консультаций, которые позволят применять основные этические нормы в процессе повседневной деятельности государственного служащего.

В четвертых, образцом этического поведения должна стать деятельность руководителя государственного органа, этическое поведение государственных служащих должно поощряться.

Повседневная среда, в которой осуществляет свою деятельность государственный служащий, должна сопровождаться поощрением высоких норм поведения. Кроме того, должно быть оказано активное воздействие на проявление каждым государственным служащим уважения к ценностям государственной службы. Как уже было отмечено ранее, именно руководители государственных и муниципальных органов представляют собой эталон исполнения служебных обязанностей, образец высоконравственного поведения и профессионального взаимодействия с другими государственными служащими и непосредственно с населением.

В пятых, этическое поведение государственных служащих также должно поощряться кадровой службой каждого государственного органа. Условия, при которых осуществляется поступление на должность и нахождение на ней государственного служащего, должны сформировать среду для этического поведения. То есть, государственному служащему должны быть предоставлены возможности для профессионального роста, повышения квалификации, соответствующая трудовой функции оплата труда.

Кроме того, при приеме государственного служащего на работу и его продвижения по карьерной лестнице в обязательном порядке должны приниматься во внимание такие личные качества, благодаря которым возможно повышение в должности.

В шестых, государственная служба должна сопровождаться наличием механизмов подотчетности.

Наконец, в седьмых, для предотвращения противоправного поведения на государственной службе должны использоваться соответствующие санкции, которые учитывают не только характер и масштаб имеющейся проблемы, но и менталитет российской бюрократии. Механизмы выявления и независимого расследования фактов коррупции должны стать обязательным элементом обеспечения профессиональной этики государственного служащего.

Опираясь на проведенное исследование, в соответствии с вышеуказанными принципами, автор работы предлагает следующие меры, направленные на совершенствование механизмов управления административной этикой.

1) Повышение престижа государственной службы в общественном сознании. Для этого недостаточно лишь мер материально-стимулирующего характера, хотя фактор заработной платы чиновников, социальных льгот и т.п. нельзя не учитывать. Не менее важным направлением повышения престижа госслужбы является комплекс пропагандистских мер, направленных на возвышение образа честного и компетентного чиновника в глазах людей. В частности, большую роль может сыграть включение в школьные учебники материалов, в которых подчеркивается позитивная роль не только государства, но и, конкретно, чиновничества в истории России, где было бы показано относительно высокое качество дореволюционного российского и советского государственного аппарата, его относительно низкий уровень коррумпированности. Здесь нужна некоторая перестановка акцентов с возвышения роли военного сословия истории России в сторону признания заслуг гражданского чиновничества. Во всяком случае, необходимо прекратить огульное третирование государственных служащих как заведомо неэффективного, корыстного и коррумпированного слоя.

Необходимо также уточнить акценты в объяснении сущности коррупции в современной России. Она означает срастание интересов отдельных чиновников с конкретными частными интересами в обществе (в ущерб другим частным интересам). Такая перестановка акцентов не означает оправдания неэтичных чиновников, но она означает, что многие проблемы государственного управления связана не только с госслужащими, но и со средой, в которой они действуют. К сожалению, в современной России и у научной общественности и у политических элит отсутствует адекватное представление о реальном состоянии этических стандартов системы государственной службы. В частности, оценки уровня госаппарата в

большинстве своем основываются на экспертных опросах или на политически ангажированных рейтингах, объективность которых весьма сомнительна.

2) Предлагается провести комплексное социально-психологическое исследование внутри системы государственной службы, которое позволило бы выявить реальные масштабы этических проблем в этой сфере, показать взаимосвязь между уровнем и характером этих проблем, а также конкретным слоем государственных служащих. Без осуществления данных исследований невозможно диагностировать, в частности, реальный уровень коррупции и выявлять реальные центры коррупции. Предпосылкой этого является доступ научных сообществ к прямому исследованию установок государственных служащих (специалистам в этой сфере хорошо известно насколько сложно ученому социологу или психологу провести массовое исследование в рамках конкретных государственных структур на федеральном и региональном уровнях).

3) Необходимо совершенствование непрерывной профессиональной социализации государственных служащих. Без улучшения довузовского уровня профессиональной социализации становление адекватных этических норм будущего чиновничества крайне затруднено. Предлагается осуществить меры по созданию системы до вузовской подготовки будущих государственных служащих и усилению взаимодействия между средней школой и вузовскими кафедрами, отвечающими за профессиональную подготовку будущих госслужащих. Кроме того, стоит усилить роль династических факторов на вузовском этапе профессиональной социализации госслужащих. Совершенствованию также необходимо подвергнуть систему получения профессионального образования государственных служащих. Кроме того, совершенствованию должны быть подвергнуты стандарты подготовки государственных служащих. Отбор кадров на государственную службу должен производиться в соответствии с открытым конкурсом.

4) В современной России существует серьезный разрыв между правовыми и организационными механизмами управления административной этикой: если законодательная база данного процесса хорошо развита, то организационная инфраструктура регулирования административной этики пока еще находится в стадии становления. В России отсутствуют и специализированные органы, отвечающие за административную этику. Предлагается создание такого органа (к примеру, Службы по административной этике при Правительстве РФ и при региональных Правительствах) функциями которого являлись бы:

- a) анализ проблем совершенствования административной этики;
- b) проведение административных расследований по наиболее резонансным делам, связанным с нарушениями административной этики;
- c) консультирование государственных служащих по этическим вопросам;
- d) выступление как независимого органа по рассмотрению апелляций государственных служащих в связи с административными взысканиями, либо незаконными преследованиями.

5) Крайне актуальным представляется усиление парламентского контроля над состоянием административной этики. В Государственной Думе РФ существует комиссия по этике, однако сфера ее деятельности является только сама Дума. Предлагается создание комиссии по административной этике в законодательных органах, которая контролировала бы общее состояние административной этики в стране и разрабатывала бы предложения по улучшению законодательства в сфере совершенствования процессов управления этикой государственных служащих.

6) В практике российской государственной службы должна повышаться роль международных контактов с теми государственными органами различных стран, которые координируют процесс управления административной этикой. Реалии российской государственной службы достаточно специфичны, прямое использование опыта передовых стран не

всегда возможно; тем ни менее, международные контакты могут помочь выбрать наиболее оптимальный вариант организационной инфраструктуры управления административной этикой. Проводимое в государственном секторе реформирование, неоднозначные процессы глобализации приводят к значительным изменениям в системе государственного управления, появлению новых этических проблем. На сегодняшний день перед государственными служащими стран стоит необходимость совершенствования этических норм государственного служащего. Для формирования таких норм необходимо наиболее тесно осуществлять международное сотрудничество по данному вопросу.

По итогам проведенного исследования представляется возможным утверждать, что полностью искоренить коррупцию не представляется возможным, поскольку она всегда присутствует в обществе, в котором существует государственное устройство. Коррупционность значительной массы государственных и муниципальных служащих приводит к тому, что гражданам становятся недоступны бесплатные услуги в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения. Эти услуги становятся платными для населения. В связи с тем, что в результате совершения коррупции государственные служащие часто избегают привлечения к юридической ответственности, это приводит к тому, что безнаказанность становится привычным явлением. Кроме того, существенно снижается престиж государственных органов в глазах населения.

Однако сократить масштабы данного явления реально, и эффективное решение проблем в сфере предупреждения и пресечения различных коррупционных проявлений должно опираться на использование политических, правовых, экономических, организационных и воспитательных мер.

Следует обращать особое внимание на возможность оптимизации стратегического антикоррупционного планирования посредством выработки подробных, многоаспектных планов антикоррупционного воздействия.

Заключение

В рамках проведенного исследования был проведен перечень действий, сформулирован следующий перечень выводов, которые могут рассматриваться как научные результаты проведенной работы.

Проведен анализ различных подходов к понятию коррупции, содержащихся в действующем законодательстве и специальных научных трудах. Несмотря на наличие легального определения, в большей степени открытым остается вопрос касательно получения благ, прямо не связанных с обогащением, – речь идет о лоббизме, покровительстве на основе личных связей, незаконном поощрении и т.д.; тем самым, представляется возможным утверждать, что легальное определение коррупции является достаточно узким.

Узость легального определения коррупции обусловила появление значительного числа научных исследований, авторы которых отмечают некорректность трактовки понятия коррупции аналогично понятию взяточничества и вырабатывают собственные подходы к определению. В научной литературе сложились «узкий» и «широкий» подходы к определению термина коррупции.

Согласно «узкому» подходу, коррупция представляет собой совокупность составов правонарушений, характеризующихся наличием квалифицирующего признака – использования должностным лицом своего положения в целях получения определенных выгод. Таким образом, сущность «узкого» подхода к определению понятия коррупции заключается в том, что под коррупцией следует понимать, прежде всего, продажность должностного лица, т.е. злоупотребление положением в целях приобретения незаконного преимущества, и возможность его подкупа, т.е. предоставление ему этого незаконного преимущества.

Критики же данной точки зрения высказывали замечания о том, что коррупцию не следует сводить к взяточничеству и материальному подкупу;

по их мнению, понятие коррупции гораздо шире, оно включает в свой состав и иные правонарушения, такие, как коррупционный лоббизм и фаворитизм, незаконное распределение ресурсов и благ, вымогательство, характерный для России «блат» и другие явления.

Таким образом, феномен коррупции, по мнению автора настоящей работы, должен рассматриваться в более широком аспекте. Ученые, являющиеся приверженцами «широкого» подхода к определению понятия коррупции, определяют данное явление как противоправное использование должностным лицом своего служебного положения в целях получения определенных выгод, а также осуществление содействия совершению подобных деяний. Таким образом, сущность коррупции, согласно данному подходу, выражается, прежде всего, в злоупотреблении служебным положением из корыстных побуждений.

Автор настоящей работы также склоняется к «широкому» подходу к определению понятия коррупции, поскольку полагает, что коррупция не сводится к одному лишь взяточничеству либо коммерческому подкупу; однако, с другой стороны, крайне трудно приять во внимание все возможные коррупционные элементы в рамках одного понятия; к тому же, явление коррупции подвержено видоизменению в ходе развития общественных отношений. Тем самым, в целях дальнейшего проведения исследования целесообразным будет восприятие в качестве коррупционных проявлений злоупотреблений служебным положением со стороны государственных гражданских служащих в целях получения различного рода благ и материальной выгоды, а также незаконных действий физических и юридических лиц по предоставлению указанной выгоды. Выявлены недостатки антикоррупционной политики в Российской Федерации, обуславливающие низкую эффективность ее реализации: отсутствие согласованности и встроенности в общую систему стратегического планирования страны и приверженность репрессивным методам противодействия коррупции.

Опираясь на проведенное исследование, в соответствии с вышеуказанными принципами, автор работы предлагает следующие меры, направленные на совершенствование механизмов управления административной этикой:

– Повышение престижа государственной службы в общественном сознании. Для этого недостаточно лишь мер материально-стимулирующего характера, хотя фактор заработной платы чиновников, социальных льгот и т.п. нельзя не учитывать. Не менее важным направлением повышения престижа госслужбы является комплекс пропагандистских мер, направленных на возвышение образа честного и компетентного чиновника в глазах людей.

– Предлагается провести комплексное социально-психологическое исследование внутри системы государственной службы, которое позволило бы выявить реальные масштабы этических проблем в этой сфере, показать взаимосвязь между уровнем и характером этих проблем, а также конкретным слоем государственных служащих.

К сожалению, в современной России и у научной общественности и у политических элит отсутствует адекватное представление о реальном состоянии этических стандартов системы государственной службы. В частности, оценки уровня госаппарата в большинстве своем основываются на экспертных опросах или на политически ангажированных рейтингах, объективность которых весьма сомнительна.

Без осуществления данных исследований невозможно диагностировать, в частности, реальный уровень коррупции и выявлять реальные центры коррупции. Предпосылкой этого является доступ научных сообществ к прямому исследованию установок государственных служащих (специалистам в этой сфере хорошо известно насколько сложно ученому социологу или психологу провести массовое исследование в рамках

конкретных государственных структур на федеральном и региональном уровнях).

– Необходимо совершенствование непрерывной профессиональной социализации государственных служащих. Без улучшения довузовского уровня профессиональной социализации становление адекватных этических норм будущего чиновничества крайне затруднено. Предлагается осуществить меры по созданию системы до вузовской подготовки будущих государственных служащих и усилению взаимодействия между средней школой и вузовскими кафедрами, отвечающими за профессиональную подготовку будущих госслужащих. Кроме того, стоит усилить роль династических факторов на вузовском этапе профессиональной социализации госслужащих.

Таким образом, представляется возможным утверждать, что внедрение указанных рекомендаций будет в значительной степени способствовать совершенствованию борьбы с коррупцией в органах государственной власти, а также оптимизации антикоррупционной политики в России в целом.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агеев В.Н., Бикмухаметов А.Э., Кабанов С.В., Матковский П.А. Принципы организации производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Следователь. 2010. № 2. - С. 6-10
2. Алакшина И.С. Коррупция как элемент социальной действительности современного российского общества (концептуальный анализ) // Теория и практика общественного развития. 2005. № 1. - С. 6-27.
3. Андреева Л.А. Криминологический аспект региональной безопасности // Адвокатская практика. 2008. № 1. - С. 16-21.
4. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты. Монография. – М.: ЮНИТИ, 2015. – 255 с.
5. Астанин В.В. Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в деятельности государственных служащих. М.: Европ. учеб. ин-т МГИМО (У) МИД РФ, 2011. - 276 с.
6. Балашова Н.Т. Меры противодействия коррупции // Наука. Культура. Общество. 2007. № 4. - С. 82-89.
7. Белова С.В., Алексеева Л.Г. Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией // Законность. – 2011. - № 8. - С. 30-33.
8. Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: Науч.-практ. пособие. Томск, 2015. – С. 201-211.
9. Валиев Р.Г. К вопросу о дискреционных нормах российского права // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. Т. 154. Книга 4. Казань. 2012. - С. 7-15.
10. Волженкин Б.В. Коррупция // СПб: Питер. – 2010. - 318 с.
11. Волович В.Ф. Правовые проблемы борьбы с коррупцией (вопросы теории): Правовые проблемы укрепления российской

государственности: Сборник статей. Часть 37 / Под ред. В.Ф. Воловича, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. Томск: ООО «ДиВо», 2007. - С. 29-30.

12. Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико- правовой аспект // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3. - С. 74-79.

13. Вязгина Я.А. Коррупция в системе гражданской государственной службы: исторический и сравнительно-правовой анализ. Механизмы противодействия // Следователь. 2014. № 12. - С. 2-6.

14. Гараев Р.Ф., Селихов Н.В. Понятие коррупции // Следователь. – 2016. – № 2. – С. 41-43.

15. Гета Ю.Р. Теоретические аспекты лицензирования в сфере административно-правового регулирования экономики в России // Вестник МИЭП. 2014. № 2. - С. 35-42.

16. Годунов И.В. Противодействие организованной преступности: Учеб. пособие. М.: Издательство «Высшая школа», 2003. - 497 с.

17. Горшенков Г.Н. Антикоррупционная политика в России // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2010. № 2. - С. 17-23.

18. Гоц Е.В. Государственно-правовые основы борьбы с коррупцией в Российской Федерации // Новый юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 6-12.

19. Добродумов П.А. Антикоррупционная политика как функция государства // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2014. – № 9. – С. 54-58.

20. Казанцев Н.М. К вопросу о совершенствовании антикоррупционной государственной политики // Следователь. – 2016. №10. – С. 26-28.

21. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 04.11.1999). [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=7783#08885387514192908> (дата обращения: 20.12.2020)

22. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Бюллетень международных договоров, 2009, № 9.

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

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

25. Коррупция и свобода экономической деятельности предпринимательства // И.А. Никитина. Вестник Томского государственного университета. Право. - 2011. - № 1. - С. 65-74.

26. Коррупция. Закон. Ответственность / Максимов С.В. - 2-изд., перераб. и дополн. - М.: ЮрИнфоР, 2008. - 255 с.

27. Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы. Под редакцией профессора Долговой А.И. - М.: Российская криминологическая ассоциация. 2015. – 361 с.

28. Костенников М.В., Куракин А.В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. - 127 с.

29. Крюкова Н.И. Сущность коррупции, ее причины и влияние на правопорядок // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. - С. 29-35

30. Куликов М.Ю. Административно-правовые проблемы противодействия коррупции в органах исполнительной власти // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 6. - С. 26 - 28.
31. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. – М.: Инфра– М, 2014. – С. 36-38.
32. Левин М. И., Сатаров Г.А. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. 2012. № 10. - С. 4-29.
33. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. - С. 23-35.
34. Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений как важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Государство и право. 2001. № 5. - С. 106-112.
35. Лысенко Н.Р., Иванов А.А. Коррупция и конфликт интересов на государственной службе // Интернаука. 2020.
36. Мазурин С. Влияние коррупции на национальную безопасность государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 6. – 261 с.
37. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2 – е изд., перераб. и доп. – М., – 2015. – 255 с.
38. Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика. - 2007. - № 3. - С. 5-12.
39. Моисеев В. В. Борьба с коррупцией в России. Монография. М: Инфа – М, 2016. – 415 с.
40. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. - С. 34-49.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

42. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / Отв. ред.: Семилютин Н.Г., Спектор Е.И. - М.: Институт зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ, 2012. - 240 с.

43. Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. - С. 47-52.

44. Топченко С.Д., Помазуев А.Е. Антикоррупционная экспертиза: понятие, процедура и методика проведения // Рос. право: образование, практика, наука. – 2016. – № 2. – С. 57-63.

45. Трунов И.Л. Антикоррупционная политика в России // Право и политика. – 2016. – № 11. – С. 2-5.

46. Трынченков А.А. Повышение престижа государственной гражданской службы // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. Часть 65. С. 17-20.

47. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

48. Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства РФ, 19.05.2008, № 20, ст. 2293.

49. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Полиграф-Плюс, 2013. – 160 с.

50. Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться

иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ, 13.05.2013, № 19, ст. 2306.

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

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

53. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

54. Biegelman M.T., Biegelman D.R. Foreign corrupt practices act compliance guidebook / John Wiley&Sons, INC. USA, 2010. P. 42.

55. Bose N., Capasso S., Murshid A. (2007), Threshold effects of corruption: theory and evidence // World Development. 2007. Vol. 36, No.7. Pp. 1173-1191.

56. Carr I., Outhwaite O. Surveying corruption in international business // Manchester Journal of International Economic Law. 2008. Vol. 5, Issue 2. Pp. 3-70.

57. Kos D. Consequences of corruption // Мониторинг правоприменения. 2014. № 2. С. 50-55.

58. Slater D. And the FCPA Party Continues // Wall Street Journal Law Blog. September 12. 2008.