

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 Правовое администрирование налога на добавленную стоимость

Студент

Б.К. Серикбаева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, А.А. Таран

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

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы исследования явления коррупции в сфере государственного управления.....	8
1.1 Понятие коррупции, коррупция как социальное явление и преступное деяние	8
1.2 Основные факторы, детерминирующие коррупцию в органах публичной власти.....	17
1.3 Типологизация и формы коррупционных преступлений в сфере государственного управления	29
Глава 2 Коррупционные проблемы сферы государственного управления в рф	36
2.1 Анализ коррупционных рисков сферы государственного управления в россии	36
2.2 Механизм противодействия коррупции в сфере государственного управления в России	44
2.3 Проблемы противодействия коррупции в сфере государственного управления в России	50
Глава 3 Пути совершенствования механизма противодействия коррупции в сфере государственного управления.....	59
3.1 Совершенствование системы минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России	59
3.2 Направления совершенствования форм государственного контроля за процессом минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России.....	67
3.3 Развитие механизма общественного контроля за минимизацией коррупционных рисков в системе государственного	73
Заключение	77
Список используемой литературы и используемых источников.....	81

Введение

Актуальность темы исследования. В наше время формирование эффективной национальной антикоррупционной политики – одна из важнейших задач всей административной системы. Сейчас в России коррупция справедливо считается одной из главных тормозных сил, которая способна полностью свести на нет все достижения страны, а также нивелировать результаты проведенных за последние годы реформ в нашем государстве.

За девять месяцев 2020 года объем преступлений коррупционной направленности в России вырос на 0,8% - до 26,3 тыс. При этом взятки составили менее половины всех выявленных коррупционных преступлений в стране [12].

Таким образом, для России коррупция – это глобальная проблема и угроза национальной безопасности страны.

На сегодня коррупция представляет реальную скрытую опасность для эффективного функционирования и развития государства, соблюдения прав и свобод граждан, подрывает авторитет страны на международном уровне.

Она способна пускать корни и развиваться в различных сферах государственного управления, замедляя экономический рост, деформируя конкуренцию, подрывая доверие общества к политической системе и механизмам государственного управления. Кроме того, в нашей стране проблема коррупции становится фактором политического давления на руководство страны, искусственно «раскручивается» с целью дестабилизации государства, а, следовательно, как следствие, в России имеет место довольно высокий уровень общественного недовольства и готовности к протестному поведению, что также является следствием коррупции.

Считаем, что на сегодня насущная проблема необходимости предотвращения и эффективного противодействия коррупции твердо осознана на всех уровнях государственного управления в России. Так, в 2019

году Президент РФ В. В. Путин, что борьба с коррупцией будет вестись гласно, а все уголовные дела по коррупционным преступлениям будут доводиться до конца, пообещал, что борьба с коррупцией будет вестись без компромиссов [34].

Учитывая изложенное, в современных условиях перед всеми ветвями власти в России и гражданским обществом стоит сложная институциональная задача по разработке и внедрению национальных механизмов противодействия коррупции в сфере государственного управления, минимизации коррупционных рисков, что позволит обеспечить реальное предотвращение коррупционных проявлений на государственной службе, а также будет способствовать устойчивому социально-экономическому развитию страны.

Существенный вклад в теоретическое обоснование общих обстоятельств, способствующих возникновению и распространению феномена коррупции, сделали такие ученые, как: В.В. Астанин, Л. Бисенғали, А. А. Базилова, Д. В. Велигодский, Д. А. Власов, С. Н. Глаголев, В. В. Моисеев, И. В. Годунов, О. А. Каленицкий, Г.К. Мишин, А. В. Онуфриенко, В.М. Очирова, Е. Р. Пудаков, Е.Е. Румянцева, Р. Ш. Шегабудинов, / С.Н. Шишкарёв и другие.

Кроме того вопросам исследования проблем преступности и коррупции в сфере государственного управления посвящены работы таких ученых, как: С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленов, А. В. Васев, С. Ю. Кабашов, К. Е. Картавых, В.В. Киселев, Т.Л. Козлов, С.К. Илий, А.С. Мурашкина, Р. А. Сорочкин, А. Н. Чашин и другие.

Однако, несмотря на большой объем научных разработок теоретического и практического характера в сфере противодействия коррупции на государственной службе, недостаточно исследованными остаются именно причины возникновения коррупции в сфере публичного управления, возможности создания механизмов ее предупреждения, снижения коррупционных рисков, возможности совершенствования форм

государственного контроля за процессом минимизации коррупционных рисков, не достаточно изучен механизм общественного контроля за минимизацией коррупционных рисков.

Все эти факторы определили выбор темы, цели и задач работы, в частности в направлении усовершенствования механизмов противодействия коррупции в сфере государственного управления в России.

Целью работы является исследование понятия, причин и возможностей предупреждения коррупции в сфере публичного управления; обоснование теоретико-методических подходов и разработка научно-практических рекомендаций по формированию и развитию механизмов противодействия коррупции в сфере государственного управления в России.

Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

1. Рассмотреть понятие коррупции, исследовать коррупцию как социальное явление и преступное деяние.
2. Изучить основные факторы, детерминирующие коррупцию в органах публичной власти.
3. Провести типологизацию и рассмотреть формы коррупционных преступлений в сфере государственного управления.
4. Провести анализ коррупционных рисков сферы государственного управления в России.
5. Рассмотреть механизм противодействия коррупции в сфере государственного управления в России.
6. Изучить проблемы противодействия коррупции в сфере государственного управления в России.
7. Предложить пути совершенствование системы минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России.
8. Определить направления совершенствования форм государственного контроля за процессом минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России.

9. Рассмотреть возможности развития механизма общественного контроля за минимизацией коррупционных рисков в системе государственного управления России.

Объектом исследования выступает коррупция в сфере публичного управления.

Предметом исследования является понятие, причины и возможности предупреждения коррупции в сфере публичного управления в России.

Методы исследования. Для достижения поставленной цели и решения определенных задач в работе использовались общенаучные и специальные методы, что позволило систематизировать эмпирическую информацию, всесторонне проанализировать существующее положение государственной антикоррупционной политики РФ и ее составляющих.

В частности, в исследовании применены такие методы, как: системный подход, обобщение, анализ, синтез, логико-семантический метод (определение сущности, понятий, факторов коррупции в системе государственного управления и их классификация); систематизации, сравнительно-правовой (определение правовых форм и методов осуществления государственного контроля за управлением коррупционными рисками); метод прогностический разработки предложений по совершенствованию механизмов идентификации, оценки и минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления.

Информационной базой работы послужили ратифицированные международные документы, Законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, действующие подзаконные нормативно-правовые акты, касающиеся вопросов предотвращения и противодействия коррупции, а также программные документы и аналитические материалы, научные работы отечественных и зарубежных ученых, материалы периодических изданий.

Научная новизна исследования заключается в обосновании особенностей и развития направлений совершенствования механизмов

оценки и минимизации коррупции в системе государственного управления России. Предложенные в работе выводы и рекомендации дают возможность ввести на законодательном уровне новейшие и более совершенные подходы относительно функционирования системы управления коррупционными рисками, с раскрытием содержания применения соответствующих антикоррупционных механизмов, позволит своевременно предупреждать и минимизировать факты проявления коррупции на публичной службе.

Практическое значение полученных результатов заключается в том, что основные теоретико-методические и научно-практические положения и рекомендации данного исследования могут быть использованы при подготовке законодательных и нормативных актов по вопросам предотвращения и противодействия коррупции в работе органов публичного управления.

Результаты этого исследования, кроме того, могут быть использованы в учебном процессе высших учебных заведений при разработке учебных программ и специализированных курсов на тему эффективного внедрения механизмов идентификации, оценки и минимизации коррупции в системе государственного управления.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

Глава 1 Теоретические основы исследования явления коррупции в сфере государственного управления

1.1 Понятие коррупции, коррупция как социальное явление и преступное деяние

Коррупция – одно из самых опасных для общества и государства явлений. Она подрывает авторитет государственного аппарата, дискредитирует его деятельность, разрушает основные демократические принципы, на которые опирается любая развитая страна. Коррупция также наносит государству значительный экономический и политический вред, серьезно тормозит поступательное развитие общества, существенно снижая потенциальную эффективность от проведения правительством любых реформ.

Среди исследователей существует мнение, что коррупция является индикатором болезненности сознания общества. Одним из ее симптомов часто выступает откровенный цинизм граждан, когда в обществе преобладают двойные стандарты: коррупцию все презирают и считают ее позорным явлением, но охотно пользуются производимыми ею механизмами для достижения цели. Для России коррумпированность многих сфер жизнедеятельности превратилась в серьезную проблему, не решение и обострение которой существенно ухудшают международный политический имидж нашей страны.

Коррупция является крайне негативным явлением, ее опасность заключается в том, что она [45]:

- наносит ущерб всем (и чиновнику, и лицу, которое провоцирует чиновника на коррупционные деяния);
- подрывает авторитет государства, наносит ущерб утверждению демократических основ общества;
- нарушает принципы верховенства права;

- как правило, начинается с небольших знаков внимания (шоколадка, бутылка шампанского и так далее.);
- грубо нарушает установленный порядок осуществления полномочий должностными и служебными лицами органов государственной власти, местного самоуправления, управленческих структур частного сектора;
- предоставляет незаконные привилегии коррумпированным группировкам и кланам, подчиняет государственную власть их интересам;
- питает организованную преступность, прежде всего экономическую, становится неременным условием ее существования;
- нарушает принципы социальной справедливости, неотвратимости наказания;
- создает зависимость (как у наркомана, попробовал один раз - хочется еще и еще раз);
- уничтожает духовные, моральные и общественные ценности;
- ведет к административной и уголовной ответственности;
- делает человека безработным [45].

Для того чтобы исследовать феномен коррупции и найти возможные пути ее ликвидации, следует вспомнить историю данного понятия и исследовать все этапы становления современного значения этого не простого феномена.

Коррупция как социальное явление берет свое начало с проявлением властных взаимоотношений в человеческой жизни. В эпоху создания племенных и межплеменных союзов и формирования общностей / народностей у лидеров возникла необходимость в ведении переговоров с другими союзами, решении межэтнических, межобщинных, межплеменных конфликтов, в другой управленческой деятельности, уменьшало их личный вклад в хозяйственную деятельность первобытного (догосударственного)

общества. Вследствие изменения формы участия в племенной жизни появилась потребность в определенном вознаграждении за потраченное на общественные дела время другими благами и результатами труда, поэтому племена, входившие в состав союза, и которые получали защиту, должны были делать подношения-подарки. Также во избежание вооруженных нападений и разграблений соседние племена прибегали к установлению договорных отношений в форме откупа от завоевания.

Из этого следует, что введение традиций «подношения - подарок – подкуп» возникло почти с зарождением человеческой расы на земле и приобрело признаки системного явления с выделением функций управления в общественной или хозяйственной деятельности [13].

Сущность такого явления, как «подношения - подарок – подкуп» является единством трех элементов:

- соответствующая благосклонная реакция человека, который получает блага;
- вознаграждение за желаемое действие «лица-получателя»;
- изъятие части дохода с имущественного положения рода / племени / индивида.

На каждом эволюционном этапе развития человеческого общества «общество без государства - государственно организованное общество» человек организовывал свою жизнь так, чтобы наиболее успешно приспосабливаться к меняющимся условиям существования и удовлетворять свои растущие потребности через механизм перераспределения благ. Такое перераспределение происходило в соответствии с установленными нормами морали и обычаев.

О том, что феномен коррупции существует с древнейших времен, свидетельствует сама этимология слова «коррупция». По мнению известного немецко-американского политолога К. Фридриха, «любая попытка проанализировать понятие коррупции будет противоречить факту, что на английском и других языках слово «коррупция» исторически имеет

абсолютно разные значения. Существуют два основных видения на интерпретацию такого происхождения. Первое связывает термин с латинским «*corruptio*», что означало подкуп, продажность должностных лиц органов публичной власти, общественно-политических деятелей. Второе располагает к древнеримской дефиниций «*correi*» (несколько участников обязательственных отношений по определенному делу, соответствующего предмета) и «*ruptere*» («ломать, разрушать, повреждать, нарушать, отменять, подкупать»), сочетание которых в самостоятельную филологическую конструкцию породило термин «*corruptere*», который в самом общем виде понимался как некая групповая деструкция, действие определенной группы из нескольких связанных между собой деловыми отношениями лиц, направленная на нарушение законного порядка и хода судебного процесса или управления общественными делами»[43].

В отечественной науке существует версия, и она довольно распространена среди ученых, согласно которой «коррупция» происходит от латинского *corruptio*, что означало «порча, подкуп». Но существует и другая точка зрения, которая предоставляется отечественным исследователем К. Мишиным, который отмечает, что вопреки утверждениям большинства авторов, латинский термин *corruptio* происходит от двух корневых слов *cor* (сердце, душа, дух, разум) и *ruptum* (портить, разрушать, развращать) [22, с. 264]. Поэтому, по мнению ученого, коррупция – это не подкуп, не продажность государственных деятелей и государственных служащих, а нарушении единства органов исполнительной власти.

В найденном современными археологами древнем египетском папирусе упоминается о фактах коррупции среди государственных служащих фараона. Причем возраст первого письменного упоминания о коррупции определяется не менее чем 3000 лет. Средние века придали понятию коррупции определенное сакрально-религиозное значение - как соблазн дьявола, обман, душевное разрушение личности. Следует сказать, что непосредственно сформулированное понятие коррупции появилось в Греции,

где в трудах древнегреческих философов отмечается взяточничество, использование власти в личных целях и так далее., которые губительно влияют на все сферы общественной жизни.

Известна работа Аристотеля «Политика» [2], где он пишет о том, что коррупция является тем фактором, который может привести государство к гибели. Он рассматривал коррупцию как «моральную порчу» государственных правителей, которое приводит вырождение «правильных» государств в «неправильные», например вырождения монархии в тиранию или аристократии в олигархию, вследствие того, что руководители государства начинают ставить собственные интересы и потребности над общественными и превращают государственное управление в инструмент личной наживы, причиняющей вред общественному благу.

Николо Макиавелли в своем главном произведении - «Государь» - назвал коррупцию «вечным злом государства» и определил это явление как использование публичных возможностей в частных интересах.

Томас Гоббс в «Левиафане» также видит причину коррупции в эгоистических устремлениях человека, индивидуализме как человеческой сущности, которые противостоят государству как «общественному телу» и олицетворению общественных интересов. На бесконечность человеческого эгоизма как основы коррупции обращал внимание и известный гуманист Шарль-Луи Монтескье: «Известно уже по опыту веков, что любой человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он будет идти в этом направлении, пока не достигнет принадлежащие ему пределы» [13]. При таком подходе коррупция воспринималась как дисфункциональное, деструктивное явление.

В древней Греции коррупция рассматривается с морально-этической точки зрения, в то время как а в Древнем Риме она имела юридическое значение. Так зарождался первый исторический подход к научному пониманию коррупции, который современные ученые называют традиционным или нормативно-ценностным. В соответствии с таким

подходом коррупционные действия и проявления рассматриваются как бросающие вызов общепринятым морально-этическим и нормативно-правовым нормам, являются антиподами таких общественных ценностных мнений (взглядов-убеждений), как «общее благо» и «общественная польза». При этом для получения личной выгоды не обязательен денежно-финансовый характер коррупционных действий. Он может быть в продвижении по служебной лестнице коррупционера, его близких или лиц из его окружения [41].

В средневековой Европе коррупция считалась не чем иным как проявлением греховности, моральной распущенностью и испорченностью. С началом «нового» времени, появлением централизованных государств в Европе, составлением Вестфальской системы международных отношений начинает зарождаться представление о коррупции, которое является наиболее близким к современному.

Начиная с середины XIX в., коррупция исследуется уже в рамках социальных наук. В политологии первые исследования коррупции начались с 60-х гг. XX в., однако термин «политическая коррупция» появился еще в конце XIX в.

«Дж. Брайс, английский академик, юрист рассматривает коррупцию как:

- подкуп государственных служащих (оплата наличными);
- другой вид подкупа государственных служащих;
- спекуляция с документами;
- спекуляция для выгоды кандидатов.

Д. Брайс уточняет, что основополагающая черта коррупции – это подкуп государственных служащих» [13, с. 150].

Дж. Найем дает свое определение: «коррупция - это поведение, которое отклоняется от нормального выполнения обязанностей государственным чиновником с целью получения частной (семейной, клановой), материальной или статусной выгоды» [по 43].

По мнению К. Фридриха, коррупция – это вид поведения, которое в отдельно взятом контексте отклоняется от нормы. По мнению ученого, является явлением однозначно негативным, «патологией политики» и одним из ее непереносимых спутников. И хотя, по мнению ученого, полная победа над коррупцией - утопическая задача, ей «нужно давать энергичный отпор, чтобы болезнетворные ростки не распространялись и не разрушали политическую систему» [49]. Ученый расценивал как индикатор коррумпированности власти степень консенсуса в обществе, а политическую оппозицию и свободные средства массовой информации называл факторами, сдерживающими коррупцию. «Такое девиантное поведение ассоциируется с определенной мотивацией, в частности, с получением личной выгоды за общественный счет» [49].

К. Фридрих выгоду разделял на материальную, так и нематериальную. Он определяет коррупцию как «использование публичной власти для получения личной выгоды, продвижение по службе, или престижа, или льгот для социальной группы или класса, способом, нарушающим закон или стандарты высоконравственного поведения. Коррупция всегда дает выгоду взяткодателю и взяткополучателю, но наносит вред обществу» [49].

Следующим шагом в исследовании эволюции сущности понятия «коррупция» будет обращение к международным документам. Анализ международного опыта борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что в современных условиях коррупция выходит за рамки национальных границ и требует глобального подхода. Проявления коррупции создают угрозу не только национальной безопасности большинства стран мира, но и подрывают международные институты власти и экономики. По мнению экспертов в последние годы борьба с коррупцией приобрела транснациональное значение, а некоторые национальные законы стран имеют экстерриториальное действие [43].

Одним из примеров таких законов является Закон Великобритании «О борьбе со взяточничеством» (UK Bribery Act / UKBA), который вступил в

силу 1 июля 2011, и Закон США «О борьбе с коррупцией за рубежом» (Foreign Corrupt Practices Act / FCPA), действующий еще с 1977 года [43].

Изучая Конвенцию Совета Европы в области борьбы с коррупцией, видно, что 1996 Комитет Министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией, в рамках которой были подготовлены и открыты для подписания две конвенции - Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года.

Так, в Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» нет определение коррупции. Но в «Гражданской конвенции о борьбе с коррупцией» имеется такое определение: «коррупция» означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любых других преимуществ или обещаний, которые нарушают надлежащее выполнение любого долга, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащих преимуществ или обещания такого, но с уточнением: «для целей настоящей Конвенции».

В Конвенции ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) по борьбе с подкупом иностранных государственных чиновников при осуществлении международных сделок нет определения коррупции, но есть определение взяточничества: «это предложение, обещание или передача чего-то с целью оказания влияния на государственного чиновника в ходе выполнения им / ею своих официальных обязанностей. Взятки могут быть в форме денег, другой денежной выгоды, такой как членство в эксклюзивном клубе или обещание стипендии ребенку, или в форме нематериальной выгоды, такой как положительные отзывы в средствах массовой информации» [48].

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, 2003 г. тоже нет четкого определения коррупции. В ст. 3 данной Конвенции рассмотрены виды коррупционных практик, как: «отмывание средств, подкуп национальных должностных лиц, подкуп иностранных должностных

лиц и должностных лиц публичных международных организаций, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, незаконное обогащение, препятствование осуществлению правосудия так далее.» [48]. На наш взгляд этого не достаточно, кроме понятия «взятничество» должно в этом документе быть и определение коррупции [77].

В соответствии с нормами национального законодательства России под коррупцией следует понимать злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, совершение данных деяний от имени или в интересах юридического лица [40].

Коррупция включает в себя не только взятки и «откаты», но и практики высшего уровня:

- «захват государства» - влияние групп интересов на формирование государственной политики;
- «захват бизнеса» - установление неформального контроля государства над различными секторами экономики через прямое административное вмешательство или незащищенность прав собственности;
- распределение сил и ресурсов государства;
- влияние на регулирование взаимоотношения с другими странами (холодная война) и другие

Итак, коррупция является негативным социальным явлением, которое отравляет общественную жизнь любого государства, а также преступным деянием, которое влечет за собой юридическую ответственность.

Проблемы коррупции остаются одними из самых болезненных в системе органов государственной власти. Они тормозят ее развитие, а предотвращение и действенное противодействие коррупции обычно не базируются на понимании причин ее возникновения [76].

1.2 Основные факторы, детерминирующие коррупцию в органах публичной власти

В настоящее время в научной литературе выделяют следующие факторы коррупции (рисунок 1).

Большинство исследователей склоняется к мысли, что основные причины возникновения коррупции в сфере публичного управления связаны с существованием «коррупционных рисков».

Р. Ш. Шегабудинов характеризует содержание коррупционных рисков на государственной службе так: «Риск коррупции - это риски проявления коррупционных явлений и / или возникновения коррупционных ситуаций, шанс оказаться в коррупционной ситуации, войдя в контакт с должностными лицами, представляющими нашу страну. Риск коррупции определяется коррупционным энтузиазмом взяточников, которые создают дефицит государственных услуг, выстраивают бюрократические барьеры для простого вымогательства взяток» [45].



Рисунок 1 – Факторы коррупции [13]

Иногда относительно государственной службы некоторыми авторами коррупционные риски рассматриваются как обстоятельства, факторы и явления, возникающие в процессе функционирования органов государственной власти, осуществления служебной деятельности государственными служащими и создают ситуацию возможного совершения коррупционного правонарушения [32].

В то же время риск в данном случае рассматривается лишь как фактор, который непосредственно возникает при осуществлении управленческой деятельности, а, следовательно, авторы оставляют без внимания характеристику риска как условий, которые уже заложены в системе государственного управления и существуют независимо от поведения государственного служащего [78].

Возможно, согласиться с В.В. Астаниным, который рассматривает коррупционные риски как вероятность возникновения коррупционного поведения, которое может быть вызвано несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для государственных служащих в связи с прохождением государственной службы или реализацией полномочий при осуществлении профессиональной деятельности государственного служащего [3]. Однако данное определение больше указывает именно на причины возникновения коррупционных рисков, возможные способы их проявления, при этом недостаточно раскрывая его содержание и структуру.

Достаточно распространено мнение отечественных ученых по определению коррупционных рисков как совокупности причин и условий, способствующих проявлениям коррупции в органах государственной власти [4]. При этом авторы обуславливают возможность возникновения коррупционных деяний только с позиции несоблюдения установленных запретов и ограничений на государственной службе, прежде всего сосредотачивая внимание на раскрытии экономических и социальных предпосылок коррупционного поведения публичного лица, одновременно недостаточно учитывая другие организационные, правовые, политические причины проявления коррупционных рисков в системе государственного управления. Иногда ученые отдельно рассматривают коррупционные риски в различных сферах общественной деятельности и науки, определяя при этом характерные и индивидуальные черты этого явления в определенной области отношений граждан и государства.

Так, например, С. Н. Братановский, рассматривая коррупционный риск в экономическом смысле, определяет его как вероятное отклонение финансовых параметров и экономического процесса от общегосударственных интересов [5]. Кроме того, по мнению автора, в основе коррупционных рисков должны лежать общеэкономические понятия «опасность» и «общественные потери», а основой данного явления является тенезация экономики и отсутствие ответственности. Приведенное определение коррупционного риска и его сущности, по нашему убеждению, является уместным и основывается на общих характеристиках финансового риска, но должно быть несколько отличным в государственном управлении, раскрывая при этом содержание и суть процессов государственного управления при выполнении функций государства.

Другой взгляд представляет группа авторов, исследующих психологические проблемы коррупции: они считают, что коррупционный фактор (риск) - явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения, или способствуют их распространению [10].

В общем виде анализ имеющихся в научных и законодательных источниках различных трактовок понятия «коррупционный риск» (таблице 1) свидетельствует о схожести большинства из них, а различия заключаются преимущественно в выбранном авторами подходе к пониманию сущности и структуры риска в целом, а также сферы его применения и последствий в частности.

В то же время, по нашему мнению, ни одно из приведенных определений не позволяет в полной мере раскрыть содержание и сущность коррупционного риска в системе государственного управления России, а в предложенных интерпретациях этого понятия, как правило, внимание авторами акцентируется только на форме возможных результатов ситуации риска.

Таблица 1 - Систематизация определений понятия «коррупционный риск»

Автор, источник	Определение
Полукаров А.В.	Правовые, организационные и другие факторы и причины, которые порождают, поощряют (стимулируют) коррупцию в сферах предоставления административных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства
Астанин В.В.	Возможная коррупция, вызванная: несоблюдением установленных обязательств, запретов и ограничений в отношении государственных служащих в связи с их прохождением. Осуществление полномочий при осуществлении профессиональной деятельности государственных служащих
Гулина Е.В.	Явление, которые вызывают или способствуют распространению коррупционных преступлений.
Чечко, О.Л.	Вероятное отклонение финансовых параметров и экономического процесса от общегосударственных интересов
Суйков С.Ю.	Явления и другие факторы, которые возникают в процессе выполнения государственных дел государственными служащими, и способствуют возникновению ситуаций потенциального совершения коррупционного правонарушения
Соколов, А.В.	Возможность проявления факта коррупции
Быков Б.А.	Обстоятельства (явления, процессы) в деятельности должностных лиц государственных органов, которые создают ситуацию для их возможного коррупционного поведения, порождают коррупционные правонарушения или способствуют их распространению
Картавых К. Е.	Возможность стать участником коррупционной ситуации, контактируя с должностными лицами, которые состоят на службе в государстве

Итак, исследуя понятие коррупционного риска, большинство ученых склонны сводить его в перечень факторов и причин, порождающих и стимулируют возможность государственного служащего вступить в коррупционные отношения. При этом, по нашему мнению, оставляя без внимания обязательные характеристики, присущие риска в государственном управлении, а именно: наличие определенной степени вероятности его проявления и наличие возможности возникновения негативных последствий от его действия (или бездействия).

Кроме того, считаем, что, в отличие от других рисков, характерным признаком именно коррупционных являются всегда негативные последствия.

Коррупционный риск, по своей сути и зоне влияния, является всегда деструктивным и порождает ощутимый отрицательный общественный эффект. В то же время, можно согласиться с теми авторами, которые одним из признаков риска рассматривают наличие обязательного альтернативного поведения, которое позволит предотвратить или минимизировать последствия проявления риска. С учетом анализа приведенных определений и замечаний, можно сформулировать собственное усовершенствованное понятие «коррупционный риск» в системе государственного управления.

Итак, под коррупционным риском в системе государственного управления предлагаем понимать совокупность причин и факторов, которые заложены в системе государственного управления и определяют возможность возникновения коррупционного поведения лица, создавая опасность негативных последствий для жизненно важных интересов личности, общества, государства.

При этом коррупционные риски могут иметь самые разнообразные детерминанты - организационные, правовые, экономические, политические, социальные и даже технические.

В то же время структура коррупционных рисков будет одинаковой в генезисе – они, прежде всего, обусловлены недостатками организационного обеспечения и нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с осуществлением государственного управления, но могут проявляться по-разному. Так, в одном случае, риски могут выражаться в форме несоблюдения установленных законодательством запретов и ограничений, в связи с прохождением публичной службы. В противном случае, - в связи с выполнением властных полномочий при осуществлении государственного управления.

Еще одним понятием, непосредственно связанным со структурой риска и характеризующее его, является категория - «фактор риска», что в современной научной литературе употребляется как в гуманитарных, так и в технических науках, при этом чаще раскрывая его содержание и определяя

системные составляющие этого явления. В этом смысле считаем возможным говорить об объективных и субъективных составляющих коррупционных рисков в системе государственного управления.

Так, между объективными составляющими коррупционных рисков нами рассматриваются внешние обстоятельства и условия (правовые, политические, социальные и так далее.), а также внутренние организационные факторы (занимаемой должности, содержание должностных обязанностей, степень и формы контроля и тому подобное.), при которых публичное лицо сталкивается с вариативностью избрания коррупционного или антикоррупционного поведения. В свою очередь к субъективным составляющим коррупционных рисков можно отнести психологическое отношение публичного лица к коррупционным проявлениям, личные черты характера, а также личностные и семейные обстоятельства, благодаря которым это лицо может быть подвержено нарушению законности и избранию коррупционного поведения.

Эксперты, рассматривая виды коррупционных рисков в сфере предоставления административных услуг и осуществления контрольно-надзорной деятельности в России, выделяют основные коррупционные риски институционально-функционального характера, присущие всей системе публичной власти. К этой категории экспертами отнесены такие коррупционные риски:

- сочетание в одном органе исполнительной власти функций по выработке политики и нормотворчества с функциями текущего администрирования;
- сочетание в одной институции (одном органе) функций по предоставлению административных услуг и контрольно-надзорных (инспекционных) функций;
- неупорядоченность системы органов публичной администрации и отсутствие четкого распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- слабость внутреннего административного контроля и неэффективность внешнего контроля за деятельностью публичной администрации;
- ненадлежащее качество законодательства, в частности неразвитость административно-процедурного законодательства и так далее. [48].

Кроме того, широко распространена международная практика классификации коррупционных рисков в зависимости от сферы государственного управления, в которой проявляется коррупция, и причин ее возникновения [34].

Так, международные эксперты рекомендуют рассматривать и оценивать коррупционные риски в бюджетной сфере, в сфере принятия государственных управленческих решений, в сфере управления кадровыми ресурсами и осуществления дисциплинарных производств, в сфере доступа к информации, прозрачности и отчетности деятельности государственных институтов, механизмов обжалования решений и действий и тому подобное.

На наш взгляд, анализ вышеприведенных классификаций коррупционных рисков дает нам возможность утверждать, что они носят фрагментарный характер, не заключая при этом системного и обобщающего подходов, а также указывают лишь на отдельные сферы возникновения и (или) последствия проявления коррупционных рисков в системе государственного управления. Кроме того, авторами не всегда раскрывается содержание и сущность того или иного коррупционного риска, что способствовало бы его корректному отождествлению с определенной группой рисков.

Рассматривая классификацию коррупционных рисков, по нашему мнению, также авторы не обеспечили систематизации множества рисков на основании определенных признаков и критериев, что позволило бы объединить подмножества рисков в более общие группы, с целью дальнейшего использования для разработки механизмов и средств устранения или минимизации их влияния.

Таким образом, на наш взгляд, можно предложить следующую общую классификацию коррупционных рисков в системе государственного управления, в основу которой положены имеющиеся виды коррупции и возможные сферы ее возникновения (или реализации), поскольку именно появление реальных коррупционных отношений является негативным следствием проявления коррупционного риска (рисунок 2).

По факторам возникновения коррупционные риски могут делиться на внешние и внутренние риски.

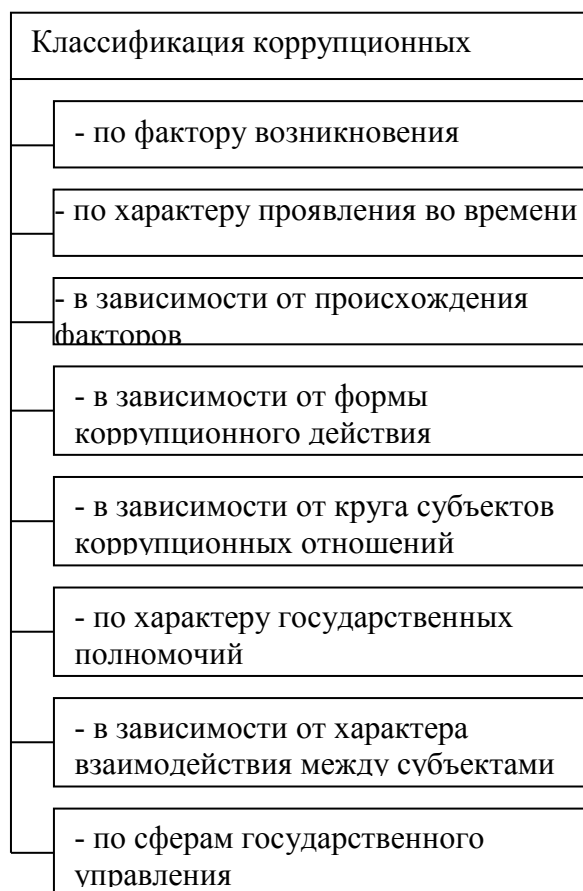


Рисунок 2 - Классификационные признаки коррупционных рисков в системе государственного управления (составлено по [3])

При этом внешние риски тесно связаны с общими недостатками функционирования системы государственного управления и могут быть обусловлены действием различных внешних факторов:

- правовые;
- экономические;

- политические;
- социальные и тому подобное.

Внутренние риски - риски, непосредственно связанные с деятельностью внутри самого органа государственного управления:

- неформальный характер отношений служащих;
- бесконтрольность подчиненных со стороны руководства;
- неправомерное использование должностными лицами широкого круга дискреционных полномочий при принятии решений и совершении управленческих действий и тому подобное.

В зависимости от происхождения факторов, лежащих в основе коррупционного риска, предлагаем их делить на:

- риски, обусловленные факторами организационного характера;
- риски, обусловленные факторами правового характера;
- риски, обусловленные факторами экономического характера;
- риски, обусловленные факторами социального характера;
- риски, обусловленные факторами политического характера и так далее. [13].

В зависимости от круга субъектов коррупционных отношений риски можно разделить на группы: риски в верховных органах государственного управления и риски в подчиненных органах государственного управления.

К первой группе рисков относятся высшие и средние государственные должности, непосредственно связанные с принятием ответственных управленческих решений, имеющих высокую цену (распределение бюджетных средств и спонсорской помощи, размещение государственных заказов, распоряжения государственным имуществом и так далее.).

«Вторая группа охватывает средние и ниже государственные должности, связанные с постоянным взаимодействием чиновников с предприятиями, организациями и гражданами.

Отдельно следует отметить ситуацию, когда обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны могут принадлежать к одному органу

государственного управления, это также вид коррупции, который обычно называют «вертикальный» и который является мостом между верховной и подчиненной коррупцией.

В зависимости от характера взаимодействия между субъектами коррупционных отношений риски могут быть: децентрализованные; централизованные «снизу вверх» и централизованные «сверху вниз» [13, с. 62].

При децентрализованном коррупционном поведении каждый субъект действует по собственному усмотрению и по собственной инициативе, а отношения при этом чаще всего носят хаотический характер. В то же время при централизованной коррупции взаимодействие субъектов коррупционных отношений будет носить прямую подчиненность «снизу вверх» или наоборот.

По сферам государственного управления коррупционные риски можно разделить на риски в сфере:

- финансового управления и бюджета;
- управления имуществом;
- образования, здравоохранения,
- социальной защиты населения и другие [13].

По характеру государственных полномочий, которые положены в основу коррупционного риска, классификацию, на наш взгляд, можно представить как:

- риски, связанные с полномочиями по выдаче (аннулированию, приостановлению) разрешительных документов;
- риски, связанные с полномочиями по осуществлению государственного надзора и контроля;
- риски, связанные с полномочиями по распоряжению бюджетными средствами, проведением тендерных процедур и другими финансовыми полномочиями;

- риски, связанные с полномочиями по управлению имуществом и предоставлением административных услуг;
- риски, связанные с использованием процессуальных полномочий и распоряжением информации с ограниченным доступом и тому подобное.

Возможно, различать риски также в зависимости от формы проявления коррупционного действия, в частности это риски, связанные с:

- взяточничеством (или получением неправомерной выгоды);
- злоупотреблением служебным положением;
- легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем;
- незаконным обогащением;
- нецелевым использованием или мошенничеством с государственными средствами и имуществом;
- незаконным участием в предпринимательской деятельности;
- незаконным лоббизме, протекционизмом тому подобное [13].

По характеру проявления во времени коррупционные риски могут быть: постоянные или временные.

В общем виде постоянный коррупционный риск характерен для всего периода осуществления государственно-управленческой деятельности и связан с действием постоянных (неизменных во времени) факторов и причин.

Временный коррупционный риск характеризует такой риск, который имеет перманентный характер и возникает лишь на отдельных этапах или в отдельный период осуществления государственно-управленческой деятельности. Рассмотренная подробная классификация коррупционных рисков, по нашему мнению, не является исчерпывающей, она постоянно меняется и расширяется, поскольку устойчивое развитие общественных отношений, внедрение новых механизмов государственного управления, развитие информационных технологий в стране способствует появлению новых форм и методов коррупционного поведения.

1.3 Типологизация и формы коррупционных преступлений в сфере государственного управления

Коррупционные правонарушения представляют опасность для государства, наносят значительный ущерб правопорядку, замедляют развитие демократических институтов общества. Эффективная борьба с ними должна осуществляться всеми имеющимися в праве средствами, прежде всего уголовно-правового характера. В связи с этим, в правовой теории и на практике возникает вопрос о необходимости выделения понятия «коррупционное преступление», его нормативное закрепление.

В общем, коррупционные преступления являются конвенционными, их существование признается международным уголовным правом. Так, ст. 8 «Криминализация коррупции» Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 указывает на необходимость признать, как уголовно наказуемые такие деяния, когда они совершаются умышленно.

Также Конвенция предусматривает, что каждое государство-участник должно рассмотреть возможность признать уголовно наказуемыми:

- случаи, о которых идет речь выше, если в них принимает участие любое иностранное публичное должностное лицо или международный гражданский служащий;
- в качестве сообщника в совершении какого-либо преступления, признанного таковым в соответствии со ст. 8 настоящей Конвенции;
- любые другие формы коррупции [50].

О коррупционных преступлениях, а точнее – «преступления, связанных с коррупцией», вспоминает Уголовная конвенция о борьбе с коррупцией (ETS 173), принятой 27 января 1999 года.

О «коррупционных действиях» вспоминает Гражданская конвенция о борьбе с коррупцией (ETS 174), принятой 4 ноября 1999 в Страсбурге. Также в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 отмечается о

«преступлениях, признанных (определенных) настоящей Конвенцией». Эта конвенция основывается на ряде других важных международно-правовых документов по предотвращению и противодействию коррупции (в частности, это Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 г.; Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств - членов Европейского Союза, принятая Советом Европейского союза 26 мая 1997 г.; Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г.; Уголовная конвенция о борьбе с коррупцией, принята Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 г.; Гражданская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г.; Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятая главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 г.; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.) [48].

Учитывая соотношение национальной и международной систем коррупционных преступлений можно сделать вывод, что они полностью не совпадают. В частности, коррупционными преступлениями Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 считает:

- подкуп национальных государственных должностных лиц;
- подкуп иностранных государственных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;
- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом;
- злоупотребление влиянием;
- злоупотребление служебным положением;
- незаконное обогащение;
- подкуп в частном секторе;

- хищение имущества в частном секторе;
- отмыwanie доходов, полученных преступным путем [51].

В то же время УК РФ к разряду коррупционных преступлений относит, например, служебный подлог (ст. 292 УК РФ), организацию преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней) (ст. 210 УК РФ) [30].

В противном случае, например, в ст. 6 «Акты коррупции» Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией от 29 марта 1996, указано, что она применяется среди прочего к таким актам коррупции, как «бездействие при выполнении своих обязанностей правительственным чиновником или лицом, осуществляющим публичные функции с целью незаконного получения прибыли для себя или третьих лиц «или» сокрытия имущества, полученного в результате совершения одного из актов, на который была ссылка в этой статье» [52].

Однако в действующем УК РФ коррупционными преступлениями не являются конкретные виды бездействия, которые подчинены цели незаконного получения прибыли.

«Такое разнообразие научных определений обусловлено отсутствием законодательной дефиниции понятия «коррупционное преступление». Как справедливо утверждает И. В. Годунов, коррупция - это преступление, совершаемое должностным лицом, которое предоставляет общественные услуги, используя потенциал своего особого положения для получения незаконной прибыли» [13, с. 44].

В тоже время УК РФ не рассматривает ответственность за коррупционные преступления в пределах любого отдельного раздела его Особенной части. Очевидно, что законодательное определение коррупционных преступлений дается не в контексте их широкого описания с раскрытием специфических признаков, а путем перечисления конкретных статей УК РФ, в которых установлена ответственность за совершение таких общественно опасных посягательств.

В теории уголовного права коррупционные преступления определялись по-разному (рисунок 3).

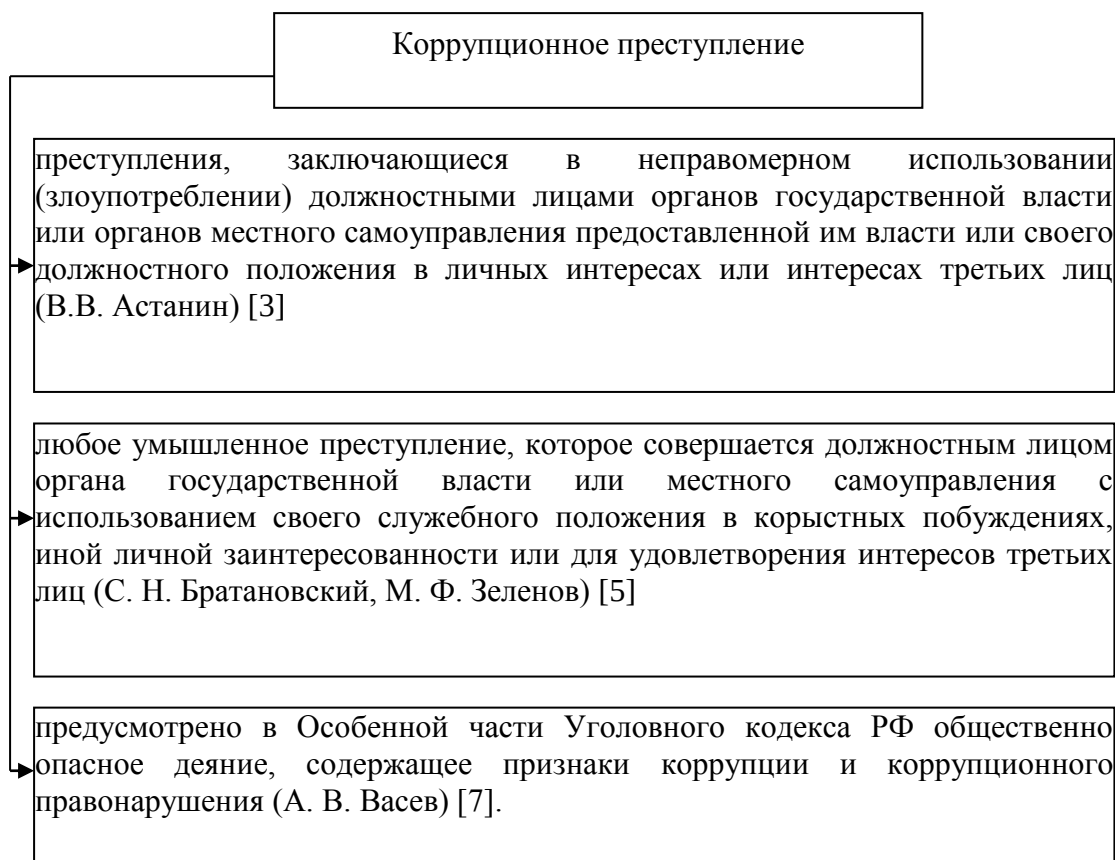


Рисунок 3 – Определение коррупционных преступлений

«Как указывают В. А. Авдеев, О. А. Авдеева, практически все преступления коррупционной направленности в действующем УК РФ относятся к разделу 10, который называется «Преступления против государственной власти», а именно они содержатся в главах:

Глава 30 «преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления»,

Глава 31 «преступления против правосудия»,

Глава 32 «преступления против порядка управления».

Общим объектом для всех преступлений, перечисленных в указанных главах УК РФ, является большая группа общественных отношений, обеспечивающих законное и нормальное существование и

функционирование всех органов государственной власти, в том числе и местного самоуправления.

Вместе с тем, учитывая, что коррупция присутствует и в частном секторе, ряд преступлений коррупционной направленности содержится в разделе 8 УК РФ «преступления в сфере экономики», например такие как, злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ) или коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ)» [1].

Соглашаясь с этим, стоит уточнить, что типичными признаками коррупционного преступления являются:

- общественная опасность (именно по уровню общественной опасности коррупционное преступление отличается от других коррупционных правонарушений, ведь его совершение всегда создает угрозу причинения существенного вреда физическому или юридическому лицу, обществу или государству, или фактически причиняет такой ущерб)
- противоправность совершенного деяния;
- наличие деяния, содержащего признаки коррупции, содержание которой раскрыто в Федеральном Законе «О противодействии коррупции» [1].

На основе исследования характерных признаков можно разделить коррупционные преступления: по субъекту совершения на: преступления, совершенные специальными субъектами и преступления, которые совершили общие субъекты; по субъекту ответственности разделить их на: преступления, к ответственности за совершение которых привлекаются физические лица и преступления, ответственность за совершение которых возлагается на юридических лиц. Можно разделить собственно коррупционные преступления на более детализированные виды.

При этом для преступлений коррупционной направленности характерно (рисунок 4).

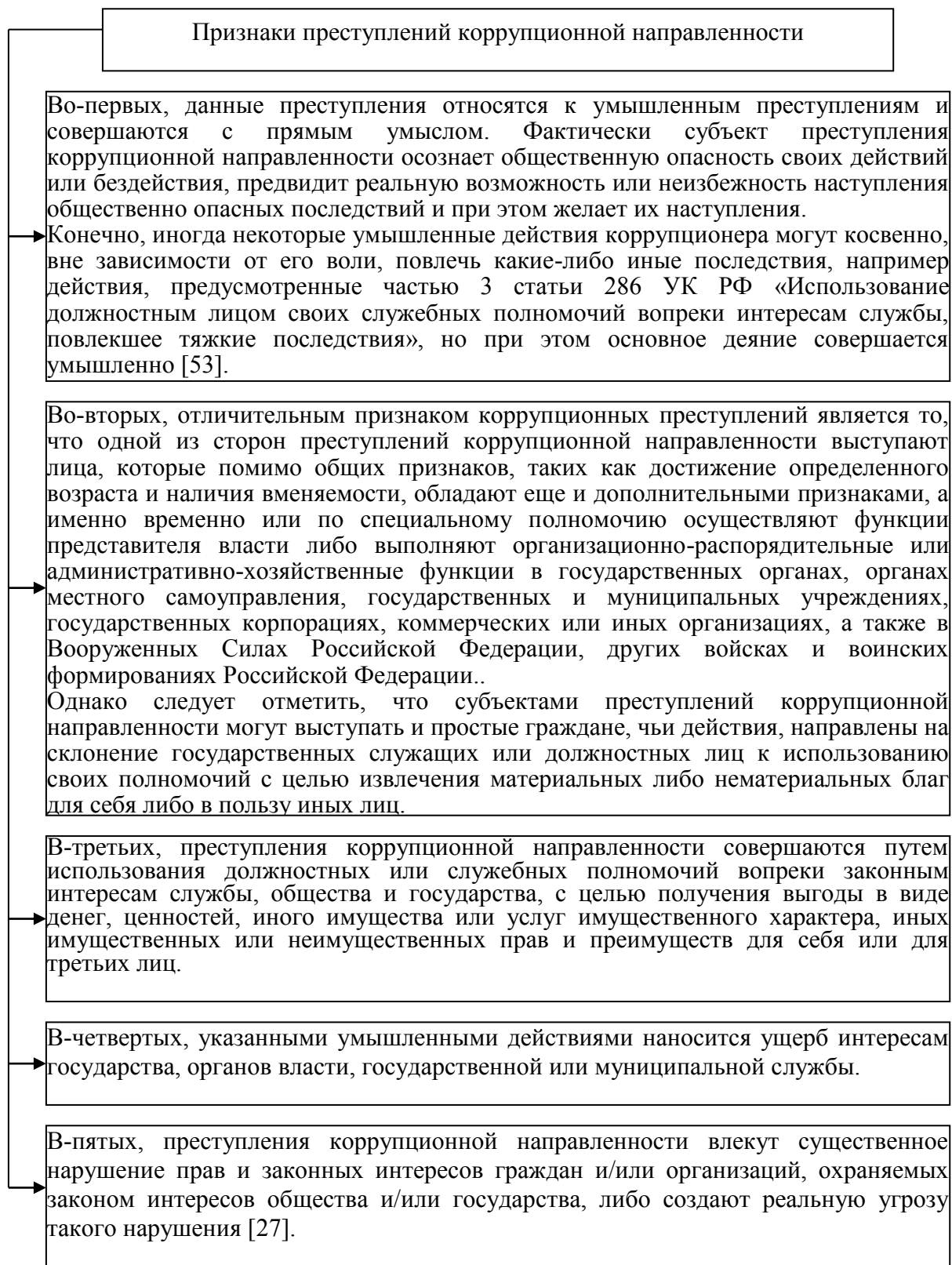


Рисунок 4 – Признаки преступлений коррупционной направленности

Так, заслуживает внимания классификация, которая осуществляется на основании роли субъекта в совершении коррупционного преступления. На этом основании выделяют активные и пассивные коррупционные

преступления. К первым относятся такие коррупционные правонарушения, которые совершают общие субъекты - это предложение, передача, предоставление или обещание предоставления неправомерной выгоды, а пассивные - специальные его субъекты (должностные лица, лица, предоставляющие публичные услуги и так далее.), которые получают такую выгоду.

Разграничить коррупционные преступления возможно по другому критерию - по родовым объектам посягательства: коррупционное преступление против собственности; коррупционное преступление в сфере хозяйственной деятельности; коррупционное преступление против общественной безопасности; коррупционные преступления в сфере оборота наркотических средств.

Разграничить коррупционные преступления возможно и по другим критериям, в частности: по предмету коррупционного преступления (предметные и беспредметные); по цели коррупционного преступления (например, те, что предусматривают цель получения любой неправомерной выгоды, и те, что ее не предусматривают), а также по каким-либо другим признакам составов коррупционных преступлений или другим критериям [13].

Таким образом, классификация коррупционных преступлений имеет большое теоретическое и прикладное значение. Коррупционные преступления в целом классифицируются на виды по характеру преступного деяния, именно она позволяет разграничивать коррупционные преступления от других видов преступлений, в сфере предоставления публичных услуг лицом, которое наделено служебными полномочиями.

Глава 2 Коррупционные проблемы сферы государственного управления в РФ

2.1 Анализ коррупционных рисков сферы государственного управления в России

Одним из основных направлений в сфере предотвращения коррупции является выявление коррупционных рисков, которые могут возникнуть в деятельности государственных служащих, а также устранение условий и причин возникновения этих рисков.

Указанные коррупционные риски постоянно исследуются учеными и общественными организациями в различных сферах государственного управления.

При этом, по распространенности, коррупционные риски в деятельности государственных служащих можно расположить в следующем порядке:

- безнравственность государственных служащих;
- возникновение конфликта интересов;
- бесконтрольность со стороны руководства;
- наличие дискреционных полномочий [46].

1. Недобросовестное, безнравственное поведение государственного служащего как один из коррупционных рисков – это, прежде всего, нарушение (или сознательное пренебрежение) им моральных критериев и этических норм поведения на государственной службе. Государственная служба – это не только особый вид организации субъекта управления, но и определенная система взаимоотношений государственных служащих, которые проявляются в различных плоскостях:

- между государственными служащими и государством;
- между государственными служащими по линии должностной подчиненности, соподчиненности, координации и тому прочее.;

- между государственными служащими различных ветвей власти и гражданским обществом;
- между отдельными государственными служащими (конкретными должностными лицами) и гражданами, и другие [46].

Все эти взаимоотношения обусловлены участием государственных служащих в процессе управления. Перечисленные взаимоотношения выходят за рамки узкой регламентации нормами служебного права и представляют собой особого рода социальные отношения по поводу выполнения государственным служащим своих служебных обязанностей [61].

С этой точки зрения в качестве социального фактора эффективности системы государственной службы необходимо рассматривать именно морально-нравственные качества государственных служащих и этические нормы организации деятельности государственной службы. Сложность современных административных задач, выполняемых государственными служащими, непосредственное участие людей в жизни и их взаимодействие с гражданским обществом - это не только профессиональные качества, но и социально-психологические, этические и культурные аспекты. Это также моральная позиция повысить требования к госслужащим.

Государственный служащий в глазах населения является лицом государства, и его должное поведение и поступки для граждан имеют весомое значение. Следует сделать акцент на том, что результативная работа и нормальные отношения органов государственной власти с гражданами зависят непосредственно от состояния нравственности государственных служащих. В целом оно определяет множество других проблем, содержащих моральные компоненты, таких, например, как бюрократизм, взяточничество, коррупция, снижение уровня социальной ответственности и тому подобное. [61].

Из этого следует, что нравственные аспекты, социальные и правовые факторы оказывают влияние на честность и исполнительность госслужащих, поскольку решения они всегда принимают с учетом собственного опыта,

отношения к выполняемой работе, а также основываясь на личных убеждениях и персональном социально материальном положении.

Согласно Рекомендациям Совета Организации экономического сотрудничества и развития (далее - Рекомендации ОЭСР) по улучшению этики поведения на государственной службе, 1998 г., государственные служащие должны знать основные принципы и нормы, для пользования ими в своей каждодневной работе, рамки своего допустимого поведения, свои права и обязанности в случае обнаружения уже имеющихся или возможных правонарушений в сфере государственной службы. Для этого необходимы соответствующие правила и процедуры, которым они должны следовать [61].

Довольно широко распространено утвердительное мнение о недобросовестном поведении госслужащих и причинах распространенной коррупции. Оно состоит в том, госслужащие получают мизерную зарплату и государство «закрывает глаза» на то, что государственный служащий пользуется возможностями своей должности.

На наш взгляд это чересчур категоричное заявление. По нашему мнению госслужащий любого ранга должен иметь как социальную, так и материальную защищенность, иметь достойную заработную плату, как это имеет место в развитых демократических государствах. Но, к сожалению, существенное повышение оплаты труда чиновников нашего государства, которое началось с 2010 года не привело к снижению уровня коррумпированности власти.

Об этом свидетельствуют данные статистики. Следует сказать, что в России с каждым годом растет число выявленных фактов получения и дачи взятки, а также посредничества во взяточничестве (рисунок 5).

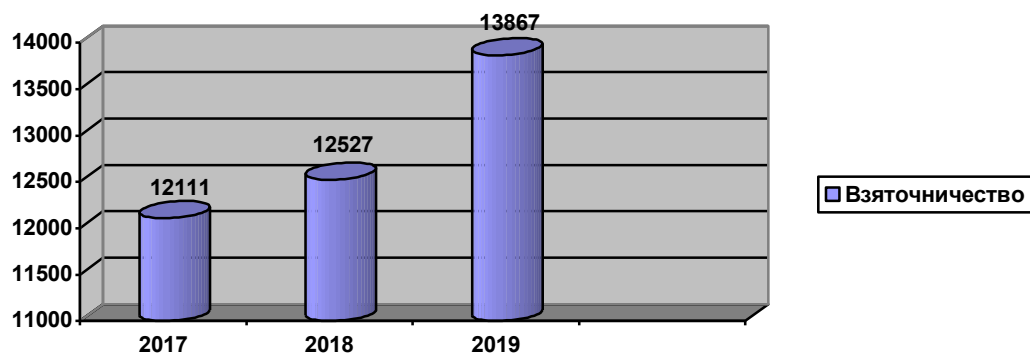


Рисунок 5 – Количество случаев взятничества

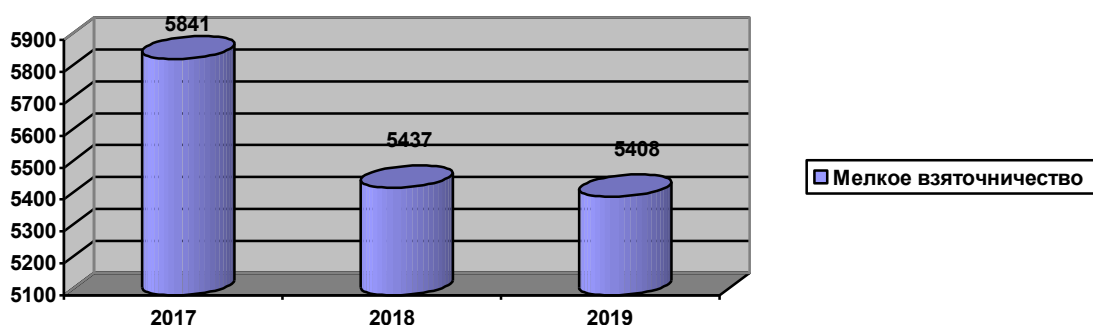


Рисунок 6 – Количество случаев мелкого взятничества

Как видно из приведенных выше диаграмм, количество взятничества растет, но в мелкое взятничество имеет тенденцию к снижению, в то время как преступления, совершенные в крупном или особо крупном размере растет, что причиняет существенный ущерб нашему государству (рисунок 7)

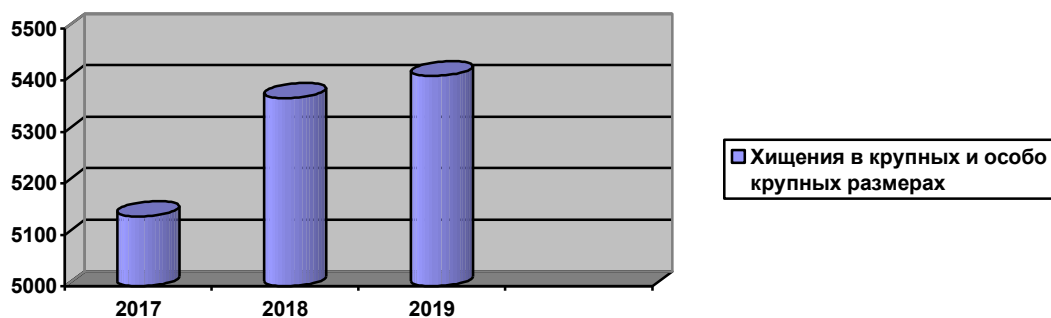


Рисунок 7 – Количество случаев хищений в крупных и особо крупных размерах

На этом фоне все чаще стала пресекаться коррупционная деятельность организованных групп и преступных сообществ. В 2019 году такими группами и сообществами было совершено 1136 преступлений, в 2018 году - 972, в 2017 году - 723 [58].

Общий ущерб от коррупционных преступлений в 2019 год составил более 55 миллиардов рублей. За 2020 год суды вынесли свыше 15 000 обвинительных приговоров по делам коррупционной направленности [68].

2. Публичные служащие при исполнении возложенных обязанностей, особенно в случае осуществления функций, связанных с руководством, постоянно находятся в жестких рамках необходимости соблюдения требований антикоррупционного законодательства по предотвращению и предупреждению возникновения любых проявлений конфликта интересов, особенно проявлений конфликта интересов на государственной службе.

Согласно ст. 10 Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) [41].

Личным интересом согласно отечественного законодательства считается материальный или неимущественный интерес лица, в том числе обусловлен личными, семейными, дружескими или другими внеслужебными отношениями с физическими или юридическими лицами, в том числе те, которые возникают в связи с членством или деятельностью в общественных, политических, религиозных или иных организациях [42].

Исследователи выделяют два типа конфликта интересов: потенциальный конфликт интересов на государственной или муниципальной службе; реальный конфликт интересов.

В первом случае, для его существования необходимо наличие у чиновника частного интереса в сфере, в которой он осуществляет свои полномочия, и в которой может повлиять на объективность и беспристрастность принятия им решений или на совершение или несовершение действий во время выполнения указанных полномочий.

Для существования ситуации реального конфликта интересов на госслужбе, необходимо наличие противоречия между частным интересом лица и ее полномочиями, которое влияет на беспристрастность, объективность принятия решений, или на совершение / несовершение действий во время выполнения указанных полномочий.

Потенциальный и реальный конфликт интересов на государственной службе имеют свои отличия:

- во-первых, наличием противоречия между частным интересом, например, интересом родственника госслужащего, и интересами службы;
- во-вторых - такое противоречие влияет на результаты работы такого служащего, в том числе на принятие конкретных решений.

Следует помнить, что разница между понятиями реальный и потенциальный конфликт интересов заключается в том, что для установления факта реального конфликта интересов недостаточно констатировать существование частного интереса, который потенциально может повлиять на объективность или беспристрастность принятия решений, а следует непосредственно установить, что:

- во-первых, частный интерес есть;
- во-вторых, он противоречит служебным или представительным полномочиями;
- в-третьих, такое противоречие реально влияет на объективность и беспристрастность принятия решений или совершения действий [42].

Наиболее распространенными являются ситуации инициирования должностными лицами выплаты материальных поощрений (премирование)

самим чиновникам или близким для них лицам, а также принятие депутатами местных советов участия в голосовании по вопросам, связанным с предоставлением земельных участков в пользование в интересах близких им лиц.

3. Бесконтрольность со стороны руководства. Государственная служба нуждается в контроле за ее осуществлением как со стороны самого государства, так и со стороны общественных институтов, а также граждан Российской Федерации [55].

Результативный контроль дает возможность получить достоверную информацию о статусе государственного органа, соблюдения требований законодательства в сфере государственных служащих, а также своевременно выявлять дисциплинарные нарушения, административные нарушения и преступления, совершенные государственными служащими в их работе.

Когда дело доходит до контроля за деятельностью государственных служащих, следует уделять внимание общественному контролю, осуществляемому гражданами для мониторинга деятельности государственных служащих, органов местного самоуправления, государственных и городских организаций, а также других организаций и организаций в целях общественного контроля, анализа и общественной оценки принимаемых ими действий и решений, а также выполнения определенных государственных полномочий. [71].

В тоже время отсутствие контроля за деятельностью государственных служащих ведет к тому, что чиновники могут стать на путь совершения коррупционных действий [55].

4. Дискреционные полномочия – совокупность прав и обязанностей органов местного самоуправления, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему смотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения либо возможность выбора по своему смотрению одного из нескольких вариантов решений. В данном случае существенным

коррупционным риском является широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) [75].

Перечисленные коррупционные риски являются основными и в своей совокупности ведут к проявлениям коррупции в следующих формах:

- взятничество: получение лицом в любом виде вознаграждения (взятки) за выполнение или невыполнение в интересах дающего взятку, или в интересах третьего лица любого действия с использованием предоставленной ему власти или служебного положения;
- хищения: умышленное незаконное обращение определенным способом чужого имущества в свою пользу или пользу других лиц из корыстных побуждений с использованием должностного положения;
- мошенничество: поведение, нацеленное на обман или введение в заблуждение частного или юридического лица в целях личной выгоды или выгоды третьей стороны;
- вымогательство: принуждение частного или юридического лица уплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на определенные действия или бездействие;
- злоупотребление: злоупотребление властью или должностным положением, превышение власти или должностных полномочий и другие должностные преступления, совершаемые для удовлетворения корыстных или иных личных интересов или интересов других лиц;
- кумовство: преимущество в предоставлении денежных средств или иного имущества, преимуществ, льгот, услуг, нематериальных активов приближенным лицам, родственникам, пр.;
- другое: использование информации, полученной при исполнении должностных обязанностей, в корыстных или иных личных

интересах, необоснованный отказ в предоставлении соответствующей информации, несвоевременное ее предоставление, предоставление недостоверной или неполной служебной информации; неправомерное вмешательство с использованием должностного положения в деятельность других государственных органов или должностных лиц с целью помешать выполнению ими своих полномочий или домогательства принятия неправомерного решения [65].

Данные негативные проявления являются в настоящее время не редкостью, в связи с чем, актуальной задачей становится формирование эффективного механизма противодействия коррупции в сфере государственного управления в России.

2.2 Механизм противодействия коррупции в сфере государственного управления в России

В настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Органы публичной власти для выработки эффективных мер противодействия коррупции стали активно привлекать представителей институтов гражданского общества из различных сфер деятельности, выполняя положения Федерального закона «О противодействии коррупции» [41].

Функции по предупреждению коррупции возложены на все без исключения федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также на институты гражданского общества (рисунок 8).

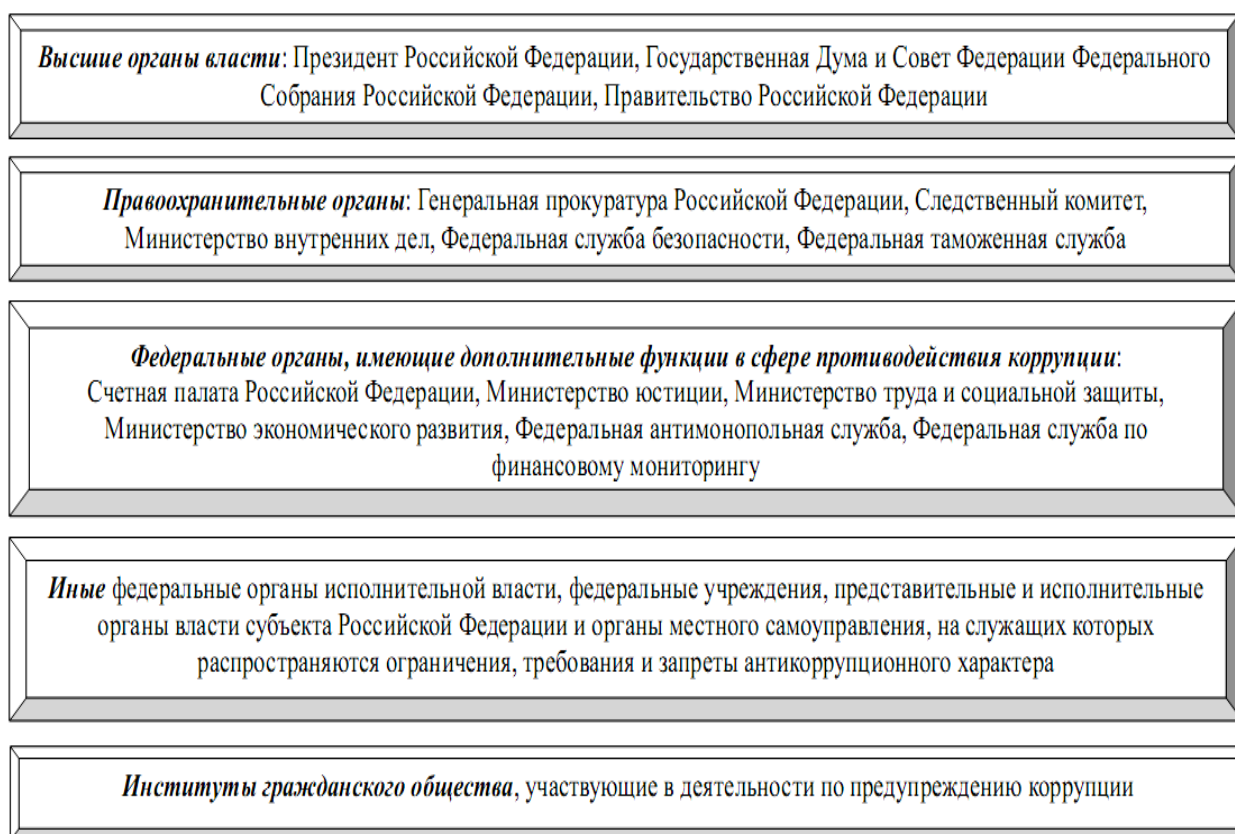


Рисунок 8 – Структура органов государственной власти, задействованных в противодействии коррупции [44]

В качестве таких форм частно-государственного партнерства в сфере противодействия коррупции стали формироваться специализированные совещательные, консультативные и экспертные антикоррупционные органы.

Основная форма такого взаимодействия – это совместная деятельность в советах по противодействию коррупции на различных уровнях власти. Примерами создания такого антикоррупционного органа могут служить Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, Советы и комиссии при главах субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции, Советы и комиссии по противодействию коррупции при главах муниципальных образований, в которых взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества закреплено в нормативных правовых актах, посвященных их организации и обеспечению деятельности [74].

«Вместе с тем в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления активно используются и другие формы взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции – это формирование специализированных экспертных советов. Данные экспертные органы существуют как при законодательных органах субъектов Российской Федерации, так и при региональных органах исполнительной власти. Как показывает опыт организации противодействия коррупции, использование только совещательных экспертных, консультативных и координационных антикоррупционных органов не всегда позволяет успешно формировать и реализовывать государственную политику противодействия коррупции» [74].

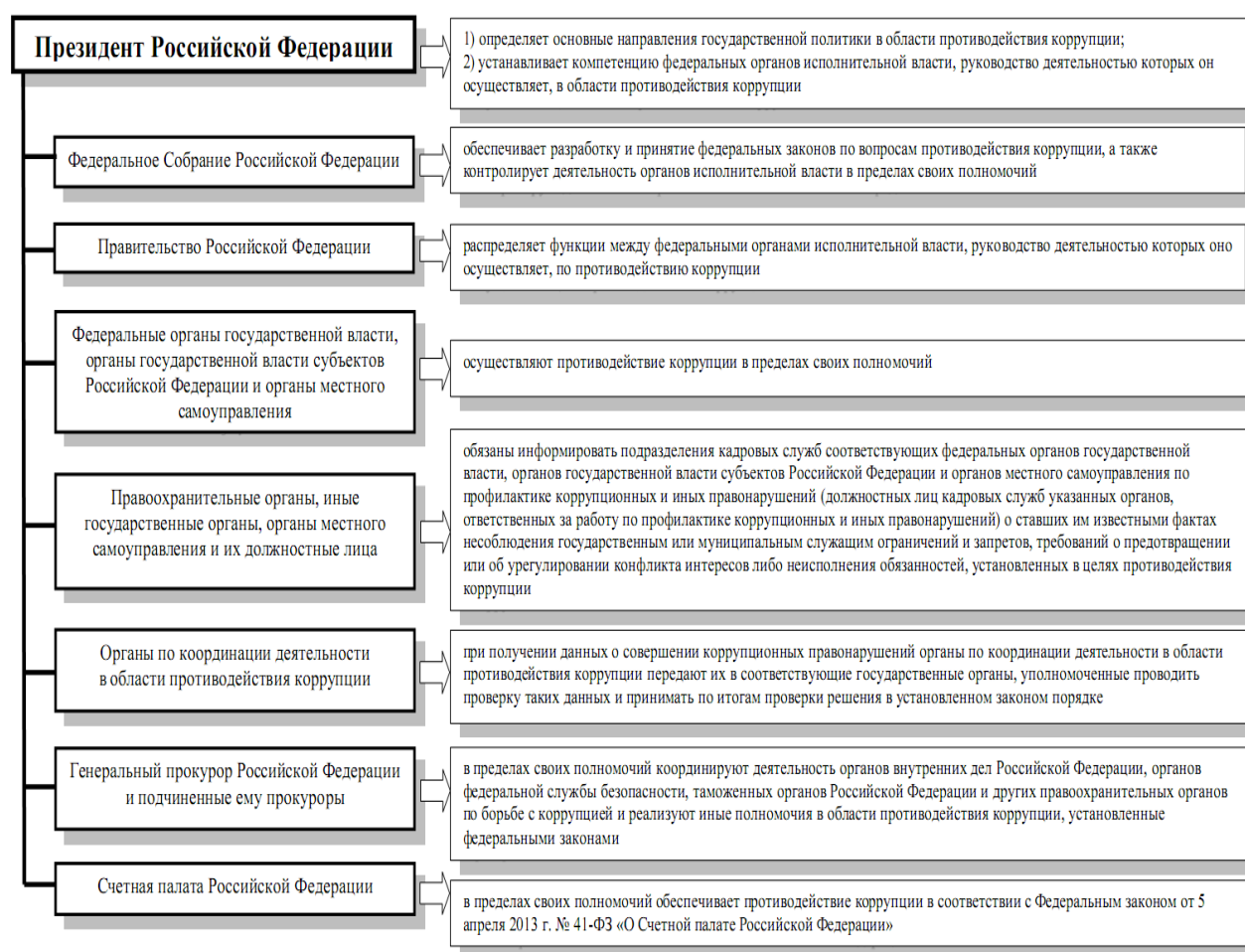


Рисунок 9 – Организационные основы противодействия коррупции в России [42]

Организационные основы противодействия коррупции, которые определены ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [41], приведены на схеме (рисунок 9).

Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» в числе основных задач Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции определена координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции [69].

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации создан постоянно действующий рабочий орган, к компетенции которого отнесены вопросы противодействия коррупции, – Комитет Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции.

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации вопросы противодействия коррупции относятся к компетенции Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества. Полномочия Правительства Российской Федерации в области противодействия коррупции проявляются при реализации

Органы государственной власти осуществляют взаимодействие с правоохранительными органами по вопросам противодействия коррупции [66].

Основные задачи Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров РФ в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции представлены на рисунке 10.

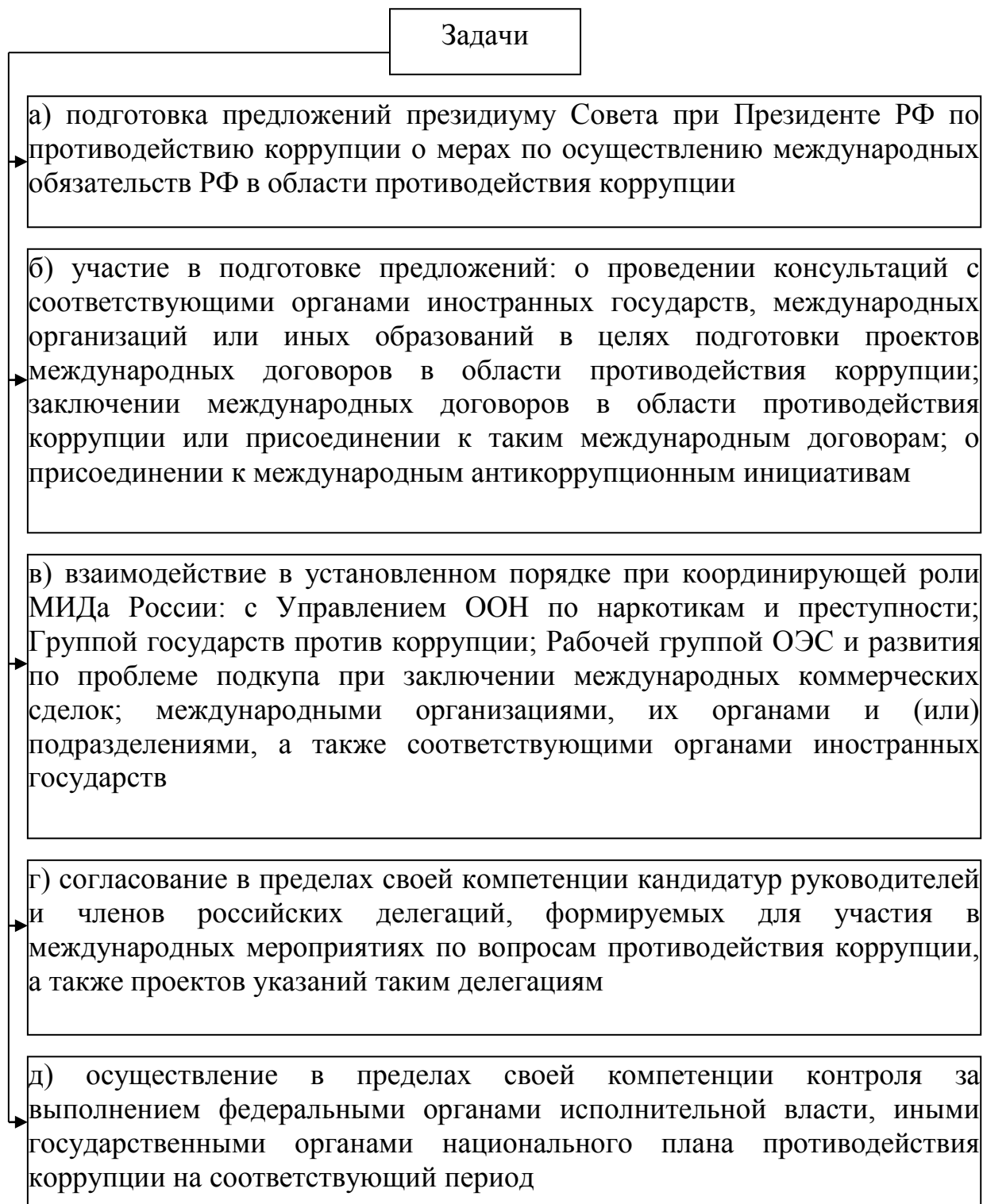


Рисунок 10 – Основные задачи Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти [42]

Счетная палата осуществляет контроль использованием средств федерального бюджета; аудит; анализ выявленных недостатков и нарушений; оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот; определение достоверности бюджетной отчетности; контроль за законностью и

своевременностью движения средств федерального бюджета в Центральном банке РФ и так далее. [66].

Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу проектов нормативно-правовых актов всех уровней [66].

Министерство труда и социальной защиты РФ ответственен за разработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере государственной гражданской службы [66].

Министерство экономического развития РФ также разрабатывает государственную политику, которая направлена на противодействие коррупции, проводит мониторинг антикоррупционной деятельности федеральных органов; эффективности действующего российского антикоррупционного законодательства; предоставляет методическую и консультативную помощь федеральным и другим органам власти в вопросах реализации антикоррупционной политики [66].

Федеральная антимонопольная служба РФ России принимает участие и в деятельности по противодействию коррупции: проверяет соблюдение антимонопольного законодательства всеми органами власти; принимает и рассматривает жалобы и при наличии нарушения закона возбуждает и рассматривает дела об административных правонарушениях антимонопольного законодательства и так далее.

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) – это орган по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, распространения оружия массового уничтожения, по выработке мер противодействия этим угрозам. Выявив противозаконные действия, данный орган направляет информацию в правоохранительные органы [14].

Подводя итог, можно сказать, что в России создан разветвленный механизм борьбы с коррупцией, что, однако, не снижает остроты данной проблемы, заставляет искать дальнейшие пути противодействия коррупции в сфере государственного управления.

2.3 Проблемы противодействия коррупции в сфере государственного управления в России

В настоящее время коррупция проникла сегодня во все сферы государственного управления. Должностные лица используют свои полномочия для совершения запрещенных законом действий, за счет личных связей принимают решения в сферах, управление которыми не входит в их обязанности и полномочия, выполняют свои обязанности только за дополнительное материальное вознаграждение и другие. Подобные действия, согласно социологическим опросам, подрывают доверие населения к власти, ее органам и представителям. Так, более трети россиян уверены, что справиться с проблемой коррупции в России невозможно; 38% уверены, что президент «будет пытаться бороться с коррупцией, но ему вряд ли удастся добиться существенных успехов, потому что коррупция в России неискоренима [74].

В этой связи падает и доверие населения к органам государственной власти, что требует выяснения причин, по которым, на сегодня, борьба с коррупцией в России – малоэффективна.

Анализ новейшей научной литературы [56, 57, 59, 60, 65, 67] показывает, что основные проблемы противодействия коррупции в государственном управлении России сосредоточены в следующих аспектах:

- психологические потери переходного периода в жизни общества. Распад старой системы моральных и других духовных ценностей вызвал ситуацию потери значительной частью населения нравственных ориентиров, духовных опор и, одновременно, к широкому распространению цинизма, аморальности и криминализации общественного сознания;
- становление новых государственных институтов. Старая вертикаль государственного управления постепенно заменяется новой. Достаточно частым реорганизациям подвергается система

- центральных органов власти - министерств, ведомств. Они сокращаются, объединяются, реорганизуются, затем снова возобновляются, возрождаются. Понятно, что в таких условиях вероятность коррупционных действий значительно возрастает;
- перераспределение государственной собственности. После 1991 года начался процесс перераспределения государственной собственности в новые ее формы: создание акционерных обществ, передача в аренду, распродажа и переход в частную собственность земель, предприятий и тому подобное. Этот процесс сопровождается многочисленными коррупционными деяниями, связанными как с оценкой стоимости объектов, так и с передачей (продажей) их новым хозяевам;
 - тенизация экономики. Теневой экономикой называют экономическую деятельность, которая не учитывается и не контролируется официальными государственными органами, или направленная на получение дохода путем нарушения действующего законодательства. Теневая экономика подрывает основы существования государства, разлагает государственный аппарат, поскольку одним из условий ее наличия имеется широкий подкуп работников государственных органов;
 - кризисные экономические явления. Спад производства, сокращение объемов продукции, отсутствие обновления основных фондов во всех отраслях народного хозяйства способствуют тому, что все больше предприятий, юридических и физических лиц вынуждены искать кредиты, ссуды и дотации. При таких обстоятельствах увеличивается количество обращений к чиновникам соответствующих министерств и ведомств и, как следствие, более распространенной и всеобъемлющей становится коррупция, захватывая все новые и новые сферы общества;

- незавершенность формирования правового поля в РФ. Противоречивость требований одного закона требованиям других законов становится причиной массового давления на государственные органы, создает благоприятные условия для коррупционных действий со стороны должностных лиц государственных учреждений, организаций и предприятий различных форм собственности;
- неудовлетворительное состояние противодействия преступности. В условиях криминализации общества, распространение особо тяжких преступлений, борьба с коррупцией по рангу важности уступает место заказным убийствам, разбойным нападениям и тому подобное. Вместе с тем правоохранные и антикоррупционные органы нуждаются в современных действенных методиках выявления и фиксации коррупционных деяний, их эффективного предупреждения.

Как показывает зарубежный опыт, крупнейшие достижения в реализации антикоррупционного законодательства удалось получить в тех странах, где были созданы независимые специализированные органы по борьбе с коррупцией. Однако в России эти органы сталкиваются с рядом проблем, связанных с отсутствием качественной законодательной базы, не разработаны системные подходы к деятельности субъектов противодействия коррупции и их взаимодействия с гражданским обществом в этой сфере, отсутствует концептуальное видение организационно-правового обеспечения противодействия коррупции.

Незавершенность формирования правового поля, противоречивость требований одного закона требованиям других вызывает массовое давление на государственные органы, провоцирует их к коррупционным действиям со стороны хозяйственников, руководителей предприятий разных видов собственности с целью защититься от налогового давления, различных штрафов, взысканий и т. д. [65].

Например, нормы о конфликте интересов, содержащиеся в российском законодательстве о государственной службе, а также в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», не лишены недостатков. Долгое время в России нормы о конфликте интересов охватывали лишь одну категорию лиц – государственных и муниципальных служащих. При этом, например, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, лица, работающие в подведомственных организациях, фактически выводились из определения, содержащегося в базовом законе о противодействии коррупции. С принятием Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» нормы о конфликте интересов распространились на более широкий круг лиц, а не только на государственных и муниципальных служащих. Этим же Федеральным законом скорректировано и понятие личной заинтересованности, которая теперь определяется не как возможность получения лицом выгоды имущественного характера, а учитывает возможность получения различных выгод третьими лицами, связанными с должностным лицом [73].

Обозначенные изменения федерального законодательства несомненно будут способствовать единству правоприменительной практики и более эффективной профилактике коррупционных правонарушений. Вместе с тем не все вопросы остались решенными. Так, чрезвычайно сложным представляется вопрос о возникновении конфликта интересов при доверительном управлении акциями и паями. На практике чиновники передают имущество в доверительное управление женам, родственникам и другим лицам, поэтому довольно сложно установить, урегулирован конфликт

интересов или нет. Не рассматривается так называемый мнимый конфликт интересов, который предусмотрен в зарубежном законодательстве и предполагает ситуацию, когда конфликт интересов существует, но это невозможно доказать.

Среди иных элементов профилактики коррупционных правонарушений хотелось бы отметить установление контроля за доходами и расходами в системе государственной службы. Так, Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» устанавливает правовые и организационные основы контроля за расходами, под которым понимается осуществление контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного указанного в данном Федеральном законе лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки [72]. Вместе с тем в процессе правоприменения был выявлен ряд проблем, снижающих эффективность потенциала данной деятельности. В Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» определяются должностные лица, уполномоченные принимать решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих (занимающих) государственные должности, и иных лиц (ст. 5), а также установлен порядок их действий (ст. 13). Вместе с тем в законопроекте не предусмотрена ответственность указанных лиц за принятые решения. Представляется, что полномочия принимать решения проводить проверки должны корреспондировать ответственности за действия (бездействие) уполномоченных лиц, наделенных такими полномочия. В противном случае возрастает роль субъективного фактора при определении судьбы того или иного государственного служащего либо иного лица [72]. Также правоприменителю приходится сталкиваться с оценочным и нечетким

характером законодательных формулировок. Так, в соответствии со ст. 4 названного Закона «основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода совершены сделки по приобретению земельного участка...» [72]. В данной формулировке усматривается наличие коррупционного фактора, предусмотренного подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [64] – юридико-лингвистической неопределенности, что обусловлено использованием категории оценочного характера («достаточная информация»). Наличие данного коррупционного фактора влечет установление неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований.

Для устранения отмеченных недостатков необходимо на законодательном уровне определить содержание и признаки информации, наличие которой позволяет принять решение об осуществлении контроля за расходами указанных выше лиц. Ряд вопросов вызывает и понятие «сумма сделки» как объекта контроля соответствия расходов, осуществленных должностным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетним ребенком при соотнесении рыночной стоимости предмета сделки с ее ценой. Устранение обозначенных недочетов будет способствовать более эффективной профилактике коррупционных правонарушений в системе государственного управления, поскольку полагаем, что обязанность представления сведений о расходах дисциплинирует государственных служащих [74]. Систематические дополнения налогового законодательства еще больше затрудняют их положение, вносят нестабильность в практику бизнеса, экономики, уменьшают количество инвесторов и в целом подрывают экономические основы государства и, в конце концов, порождают коррупцию.

Неудовлетворительное состояние борьбы с контрабандой на таможенных. Федеральный бюджет не получает миллионы рублей поступлений. В то же время коррумпированные таможенники и правоохранители незаконно обогащаются.

Просчеты в кадровом обеспечении института управленческого звена в органах государственного управления. Практическая работа с персоналом, выполняющим задачи в условиях коррупционных рисков, требует учета не только наличия провоцирующих или благоприятных факторов профессиональной деятельности на конкретной должности, но прежде всего психологических особенностей личности.

Высокая латентность коррупционных правонарушений. Высокая латентность коррупционных правонарушений не позволяет только на базе статистики проследить масштабность и степень распространенности коррупции. По подсчетам ученых, изучающих это явление, доля выявленных правоохранительными органами коррупционных правонарушений не превышает одного процента от фактически совершенных. Для борьбы с коррупцией оказывается недостаточно только исследование масштабов коррупции. Нужно рассматривать не последствия этого явления, а его причины, среди которых в России, прежде всего, называют экономические и социальные проблемы, пробелы действующего законодательства, неудовлетворительную работу контролирующих органов и пр. [65].

Разработка действительно эффективных методов и способов борьбы с коррупцией невозможна без учета конкретной экономической ситуации в государстве. Наличие в обращении денежных масс криминального происхождения является основным фактором, который существенно усложняет социально-криминогенную обстановку в государстве. Она будет угрожать национальной безопасности страны, пока денежный рынок не будет очищен от «грязных» денег, поскольку экономическую основу организованной преступности и коррупции составляет именно теневой денежный оборот.

Сложность проблемы борьбы с коррупцией заключается в настоящей коррумпированности структур и конкретных лиц, имеющих власть и полномочия препятствовать попыткам проникнуть в сферу их криминальной деятельности, а также в неготовности правоохранительных органов и политических сил общества к бескомпромиссной борьбе с коррупцией. Отсутствуют социальные, политические традиции публичного разоблачения коррупционеров, специальные криминалистические приемы разоблачения фактов коррупции, что является серьезным препятствием для эффективной борьбы с этим явлением.

Существует проблема изучения личности тех, кто, занимая руководящие посты, погрязли во взяточничестве, хищениях. Без этого невозможно понять механизм образования организованной преступности и ее деятельности, нынешние условия существования которой кардинально отличаются серьезными негативными факторами, которые угрожают растянуться на десятилетия. Без особых мер борьбы стабилизировать положение не удастся.

Привлекает внимание тот факт, что борьбу с коррупцией ведут преимущественно среди государственных служащих низшего звена. Субъектов коррупционных деяний высших категорий разоблачают лишь изредка.

В современном обществе России, среди граждан нашего государства не принято говорить о коррупции, большинство, даже если знают о ее наличии - молчат по разным причинам. Если говорить о преодолении коррупции в различных сферах нашей жизни, то отметим, что необходимо начинать каждому с себя, не молчать - говорить. Ведь страх, порождает процветания коррупции и распространение ее среди нашего государства [65].

Особое внимание следует обратить на коррупцию среди органов государственной власти, так как органы, которые должны поддерживать уровень государства на международной арене, работать для граждан и государства в целом, чаще всего либо порождают коррупцию, или

поддерживают, а не искореняют ее из органов государственной власти для изменения жизни в нашей стране к лучшему.

Подчеркиваем, что коррупция представляет реальную угрозу национальной безопасности нашей страны, а предотвращение и противодействие ей должно быть отнесено к высоким приоритетам государства. Одним из главных факторов, который может повлиять на преодоление коррупции, является отношение населения к этой проблеме.

Статистические данные в государстве показывают, что более половины российского населения подвержено коррупционным правонарушениям в случае, если это повлияет на решение их проблемы или улучшит ситуацию, которая у них сложилась в результате определенных правоотношений. При высокой степени осуждения коррупционного поведения и признания в качестве наиболее эффективных мер строгих наказаний коррупционеров россияне практически не готовы помогать институтам контроля и наказания, участвовать в пресечении коррупционных действий [63].

Распространенность коррупционного поведения, превращение его для значительной массы населения в норму вовсе не означает, что в обществе не остается людей, которые не воспринимают коррупцию, взяточничество в любом виде. Понятно, что определенные социальные группы заинтересованы в существовании коррупции. Однако большинство населения России хочет жить в нормальном правовом, социально здоровом обществе. Для преодоления коррупции, как негативного явления необходимо разработать широкий спектр мер, направленных на снижение уровня коррупции в государственных органах России.

Глава 3 Пути совершенствования механизма противодействия коррупции в сфере государственного управления

3.1 Совершенствование системы минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России

Предупреждение коррупции вместе с ее криминализацией и обеспечением соблюдения соответствующих законов является ключевым международным инструментом противодействия коррупции. В тоже время данная деятельность требует усилий государства по минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России.

На наш взгляд, обобщая и систематизируя государственные механизмы минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления, мы должны использовать комплексный механизм государственного управления, который, в свою очередь, должен состоять из отдельных самостоятельных механизмов. Итак, предлагаем собственно разработанные составляющие элементы этого комплексного механизма минимизации коррупционных рисков, которыми, по нашему мнению, могут быть (рисунок 11).



Рисунок 11 – Комплексный механизм минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России

Такой обобщенный подход, по нашему убеждению, позволит более комплексно и системно подойти к принятию органами государственной власти практических мероприятий, выбора средств, рычагов и стимулов, которые позволят уменьшить влияние коррупционного риска и возникновения негативных последствий его проявления, или вообще, в целом, будут направленные на устранение самого коррупционного риска.

Предлагаем под организационно-кадровым механизмом понимать разработанную нами совокупность практических мероприятий, которые должны быть направлены на обеспечение эффективного функционирования государственного учреждения, надлежащего прохождения государственной службы, выполнения служебных полномочий и функций государства, ответственного принятия государственно-управленческих решений и услуг.

В частности считаем, к организационно-кадровому механизму можно отнести:

1. Комплекс мероприятий общеорганизационной и кадровой направленности относительно:

- введения (смены) методик отбора и подготовки кадров, которые должны быть направлены на привлечение квалифицированных и высоконравственных сотрудников;
- обеспечения надлежащей этики делового общения и развития управленческой культуры, роста и продвижения по службе, создание кадрового резерва и проведение ротации кадров;
- организации надлежащей работы аттестационной и квалификационной комиссий, а также подразделения по соблюдению требований служебной этики и урегулированию конфликта интересов;
- совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий рабочих групп, которые принимают управленческие решения;

- повышение дисциплинированности и личной ответственности соответствующих публичных служащих.

2. Комплекс организационных мероприятий, направленных на стандартизацию и регламентацию административных процедур при исполнении соответствующей коррупционно опасной функции:

- установление четкой регламентации способа и сроков выполнения действий должностным лицом при осуществлении коррупционно опасной функции;
- перераспределение функций (полномочий) между должностными лицами и структурными подразделениями во избежание возможности возникновения факторов коррупционного риска;
- дробление административных процедур на дополнительные стадии, с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами, что позволит обеспечить взаимный контроль;
- оптимизация перечня документов (материалов, информации), которые граждане (организации) обязаны предоставить для реализации своего права;
- сокращение срока принятия управленческих решений;
- обеспечение равномерной нагрузки на должностных лиц и недопущение случаев «целенаправленного подбора кандидатов» для определенной работы или выполнения конкретной задачи;
- сокращение количества должностных лиц, участвующих в принятии управленческого решения, что обеспечивает заявителю реализацию субъективных прав и юридических обязанностей;
- установление соотносительной и четко понятной ответственности лица за нарушение сроков и способа осуществления административной процедуры;
- использование информационных технологий как приоритетного направления для осуществления служебной деятельности (системы

электронного обмена информацией, корреспонденцией и функционирование «единого окна»);

- устранение (снижение) необходимости чрезмерного личного взаимодействия (общения) должностных лиц с гражданами и организациями;
- снижение административных барьеров через возможные механизмы аутсорсинга функций (полномочий) государственного учреждения.

3. Комплекс организационных мероприятий, направленных на установление препятствий (ограничений), что усложнят реализацию коррупционного поведения:

- запрет финансирования и предоставления других форм материального обеспечения управленческом процесса, вне установленных законом;
- ликвидация предпосылок для возникновения ситуаций провокационного характера для получения подарков;
- не принимать подарки;
- не принимать подарки для других лиц;
- установление дополнительных форм отчетности должностных лиц о совершении действия и результаты принятых решений;
- установление дополнительной ответственности публичного лица за умышленное ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей;
- введение практики периодического обновления ведомственных антикоррупционных программ с целью отмены одних мер, просмотра других, а также изменения механизмов их реализации.

Реализация указанных практических мероприятий, по нашему мнению, в первую очередь, возможна путем организации внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, основанного на проверочных методах, введение системы внутреннего и внешнего информирования о возможных коррупционных рисках. При этом

проверочные процедуры должны проводиться комплексно, как в рамках проверки внутреннего контроля или проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера публичного лица, так и на основании полученной информации о коррупционных проявлениях, в том числе жалоб и обращений граждан и организаций, публикаций о фактах коррупционной деятельности должностных лиц в СМИ.

В связи с этим необходимыми системными мерами считаем расширение орбиты государственного и внутриведомственного аудита, совершенствование технологии его проведения, усиление юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений, несения наказания не только виновным лицом, но и применение и конфискации имущества, полученного коррупционным путем.

Рассматривая нормативно-правовой механизм, под ним мы понимаем меры и средства, направленные на создание правового механизма деятельности государственных институтов, которые бы позволили им на должном уровне выполнять возложенные на них функции и полномочия. Такие меры должны обеспечить достаточный и необходимый уровень нормативно-правовой регламентации деятельности государственного учреждения, что, прежде всего, связано с юридическим определением порядка и методов принятия государственно-управленческих решений, предоставлением административных услуг и тому подобное.

Итак, считаем, что к нормативно-правовому механизму можно относить:

- законодательное определение оснований и введение порядка соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов;
- нормативное закрепление невозможности одновременного выполнения контрольных и надзорных функций в рамках одной государственной институции;

- установление процедур юридического сопровождения или контроля наиболее уязвимых к коррупции сфер деятельности или полномочий государственного учреждения;
- введение пропорциональной юридической ответственности в случае совершения коррупционного или связанного с коррупцией правонарушения, с одновременным нормативным совершенствованием механизмов неотвратимости наказания за содеянное;
- законодательное введение дополнительных форм и методов контроля за соблюдением требований антикоррупционного законодательства;
- проведение периодического юридического аудита состояния выполнения административных функций государственной институцией, законности принятия ею государственно-управленческих решений;
- введение постоянной системы мониторинга действующих внутренних организационно-распорядительных документов на наличие в них коррупциогенных факторов, а также обязательное проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов государственного учреждения и так далее.

В целом же, нормативно-правовой механизм, по нашему мнению, связан с определением и применением таких разнообразных юридических методов и средств, устраняющих причины и условия для возможной коррупционного поведения или наоборот стимулируют публичное лицо в правомерных действий.

Одним из механизма предотвращения коррупционных рисков по нашему мнению, может стать образовательно-воспитательный механизм, направленный на формирование не только у публичных лиц, но и у обычных граждан «нулевой» терпимости к коррупционным проявлениям и собственного сознания неприятия коррупции.

К мерам этого механизма можно отнести:

- своевременное повышение уровня квалификации публичных лиц по вопросам противодействия коррупции;
- осуществление общего правового образования и комплексного антикоррупционного образования публичных лиц с целью формирования в их сознании неприятия коррупции и соблюдения требований законодательства;
- проведение специального обучения (семинаров, тренингов) и консультирование публичных лиц, выполняющих коррупционно опасные функции и тому подобное.

Другим, тесно связанным с образовательно-воспитательным механизмом, по нашему мнению, может стать методический механизм минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления. Данный механизм должен быть направлен на помощь публичному лицу правильно сориентироваться в ситуации, отягощенной возможностью возникновения коррупционного поведения, а также должен помочь ей в выборе правильных решений и совершении последовательных действий с целью предотвращения влияния имеющегося коррупционного риска. Следовательно, меры методического механизма, по нашему убеждению, на примере реальных коррупционных ситуаций и путей их решения, должны побуждать публичное лицо к избранию добропорядочного поведения, которое нейтрализует действие коррупционного риска и отложит наступление негативных коррупционных последствий. Кроме того, именно этот механизм минимизации будет способствовать правовой осведомленности граждан и общества о реальных видах и формах проявления коррупционных рисков, уровня ответственности за совершение коррупционных действий и тому подобное.

Так, среди мероприятий методического механизма минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления нами предлагается выделять: разработку и внедрение специальных методик (по

обучению, исследованию и анализу и так далее.); по предотвращению коррупционного поведения; проведение методических совещаний, методических семинаров, круглых столов, инструкторско-методических занятий по вопросам противодействия коррупционным проявлениям; создание и научное обоснование методик добродетельного выполнения функций государства отдельными государственными институтами и их самостоятельными подразделениями (в том числе при проведении контрольно-проверочной и надзорной работы, предоставлении административных услуг и тому подобное.); создание и имплементация методических пособий (кодексов поведения) об урегулировании конфликта интересов, получение подарков и других материальных благ во время прохождения публичной службы и вне ее и так далее.

Последним, но не менее важным, на наш взгляд, является информационно-технический механизм минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления. Считаем, что данный механизм призван обеспечить автоматизацию процессов антикоррупционного контроля, публичность и открытость в деятельности государственных институтов, гарантировать доступность информации для граждан и организаций, которая не является конфиденциальной, а также сможет способствовать повышению дисциплинированности и личной ответственности публичных лиц.

В перечень мероприятий информационно-технического механизма минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления нами относятся:

- гласность и открытость в деятельности государственных институтов, вместе с возможностью обеспечения государственного и общественного контроля;
- своевременное обнародование порядка и механизма осуществления государственно-управленческой деятельности, а также результатов такой деятельности;

- полное и обязательное предоставление по запросам информации о деятельности публичной институции по предотвращению и противодействию коррупции;
- обеспечение тесного сотрудничества со СМИ, в том числе путем обнародования как положительных, так и отрицательных моментов осуществления властных функций и полномочий.

Также простым и доступным мероприятием информационно-технического механизма, по нашему мнению, может стать: размещение предупредительной информации о возможных коррупционных рисках на стендах государственных учреждений и в средствах массовой информации; информирование общественности в рамках совместных мероприятий, круглых столов, конференций публичными лицами про выявленные факты коррупционного поведения и меры противодействия им; организация встреч должностных лиц государственного института с представителями правоохранительных органов, общественных организаций антикоррупционной направленности и тому подобное.

Итак, принятие на постоянной и системной основе механизмов, исследованных в этом разделе, даст реальную возможность устранить коррупционные риски в системе государственного управления РФ, в том числе и в конкретных государственно-управленческих процессах, обусловленных реализацией коррупционно-опасных функций или позволит минимизировать их проявление.

3.2 Направления совершенствования форм государственного контроля за процессом минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России

Формулируя направления совершенствования форм государственного контроля за процессом минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления России, в первую очередь, коснемся

институционального обеспечения данного процесса. В данном аспекте наши рекомендации сводятся к необходимости создания в России нового государственного органа – Федерального антикоррупционного бюро РФ.

В отличие от правоохранительных органов, нацеленных на противодействие коррупции, призванных обеспечить расследование коррупционных преступлений и привлечение виновных лиц к уголовной ответственности, Федеральное антикоррупционное бюро РФ должно обеспечить предупреждение совершения коррупционных правонарушений.

Это должно происходить через своевременное выявление и устранение факторов (факторов), способствующих коррупции в системе государственной службы, через контроль за соблюдением антикоррупционных правил политическими партиями, чиновниками и политиками, через совместную работу с общественными организациями, такими как Межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет», Общественная организация «Национальный антикоррупционный комитет», Межрегиональная Общественная Организация «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» и т. д [78].

При этом к основным функциям Федерального антикоррупционного бюро РФ следует отнести:

- анализ ситуации с коррупцией в России и разработка на его основе Антикоррупционной стратегии и государственной программы по ее реализации, мониторинг их выполнения;
- выявление коррупционных норм в действующем законодательстве и проектах нормативно-правовых актов;
- контроль за соблюдением правил этического поведения, законодательства по предотвращению конфликта интересов в деятельности публичных служащих;
- координация и оказание методической помощи государственным органам и органам местного самоуправления в выявлении и

устранении коррупциогенных рисков в их деятельности, согласование и контроль выполнения антикоррупционных программ в этих органах;

- контроль и проверка деклараций публичных служащих, проведение мониторинга способа их жизни,;
- государственный контроль за соблюдением ограничений по финансированию политических партий, законным и целевым использованием партиями выделенных из государственного бюджета средств, своевременностью представления партиями соответствующих отчетов и достоверностью включенных в них сведений, утверждение распределения выделенных из государственного бюджета средств на финансирование уставной деятельности политических партий;
- сотрудничество с обличителями коррупции, их правовую и другую защиту.

По нашему мнению, рассматривая Федеральное антикоррупционное бюро РФ как ключевой элемент институционального обеспечения государственной антикоррупционной политики и двигатель воплощения в жизнь эффективных, демократических стандартов предотвращения коррупции, необходимо обязательно также говорить о такой самостоятельной функции агентства, как осуществление государственного контроля за принятием мер по выявлению, оценке и минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления в целом и в деятельности конкретного государственного учреждения, в частности.

Данный орган должен быть наделен соответствующими контрольными возможностями, среди которых можно выделить различного рода элементы:

1. Истребование и изучение документов и сведений о состоянии выполнения мероприятий по управлению коррупционными рисками, осуществляется в том числе путем исследования и анализа информационных

данных учета и отчетности о выполнении антикоррупционного плана (программы) государственного учреждения.

Предполагается, что при реализации данной формы государственного контроля субъект такого контроля знакомится с документами и материалами, касающимися принятия публичным учреждением механизмов выявления, оценки и минимизации коррупционных рисков в своей деятельности. В частности, им могут изучаться составленные учреждением реестры (списки) коррупционных рисков и их ранжирование, сопоставляться разработанные и приняты меры по степени влияния идентифицированных рисков, а также исследуется полнота и эффективность проводимых мероприятий по минимизации коррупционных рисков и тому подобное.

Особое внимание следует обращать на вопрос точности и достоверности данных учета и отчетности о функционировании системы управления коррупционными рисками в государственном органе или учреждении.

Отдельно во время выполнения этой формы государственного контроля считаем, что было бы целесообразно ввести единый открытый электронный реестр выявленных (идентифицированных) коррупционных рисков в государственных учреждениях, где бы, в том числе содержалась информация о состоянии выполнения мероприятий по управлению ими, достигнутые результаты и тому подобное.

Также полезным, по нашему мнению, при внедрении данной формы государственного контроля может стать ознакомления субъекта контроля результатам проведения мероприятий по взаимодействию публичной учреждения с общественными организациями по вопросам управления коррупционными рисками, обязательно с изучением полноты принятия предложенных общественностью антикоррупционных мероприятий и рассмотрением обоснованности и публичности отказа в принятии таких мер.

2. Другой формой государственного контроля, непосредственно связанной с предыдущей, может стать заслушивание информации, докладов

должностных лиц государственного учреждения о состоянии выполнения антикоррупционного плана (программы) по управлению коррупционными рисками.

Задачей данной формы государственного контроля, на наш взгляд, должно стать получение полной и достоверной информации о состоянии принятия мер по выявлению, оценке и минимизации коррупционных рисков в деятельности государственного органа или учреждения, выяснения причин невыполнения (или ненадлежащего выполнения) того или иного антикоррупционного барьера по предотвращению неправомерного поведения, при необходимости - рассмотрение дополнительных механизмов по решению проблемных вопросов реализации запланированных мероприятий.

Считается, что реализация этой контрольной формы будет осуществляться путем проведения совместных совещаний, конференций, «круглых столов», а также с помощью заслушивания отчетов и получения объяснений ответственных за выполнение антикоррупционной программы людей. Кроме того, весьма полезным может быть обычное общение и устный опрос работников государственного учреждения и его клиентов с целью выяснения их мнения относительно фактического выполнения того или иного антикоррупционного мероприятия, эффективности и результативности его применения, необходимости продолжения или изменения антикоррупционных подходов управления коррупционными рисками и так далее.

3. Одновременно с введением данной формы контроля, по нашему мнению, достаточно правильным было бы одновременное публичное обнародование и разъяснение субъектом этого контроля полученной от должностных лиц государственного учреждения информации (отчетов) о состоянии выполнения антикоррупционного плана (программы) по управлению коррупционными рисками, что, в свою очередь, способствовало

бы прозрачности и беспристрастности по выполнению функции государственного контроля.

Проведение проверки внедрения мероприятий по выявлению, оценке и минимизации коррупционных рисков в деятельности государственного учреждения, по нашему мнению, может стать еще одной формой государственного контроля.

Во время проведения данной проверки должно изучаться соблюдение сроков выполнения того или иного антикоррупционного мероприятия, полнота и качество его выполнения, осуществление его анализа с последующим обнародованием результатов внедрения системы управления коррупционными рисками в этом публичном органе или учреждении.

Кроме того, проверка введения антикоррупционных мероприятий должна опираться на предыдущие исследования состояния оценки и минимизации коррупционных рисков, выяснять, какие просчеты в этой работе были устранены (или изменены) при формировании антикоррупционного плана (программы) и его реализации.

Проведение проверки, на наш взгляд, должно стать исключительной формой государственного контроля, и в то же время она не должна мешать обычному ходу реализации антикоррупционного плана (программы) государственного учреждения или иным образом влиять на выполнение текущих функций и задач государственного органа.

4. Необходимость проведения служебного расследования по фактам непринятия обязательных мероприятий по управлению коррупционными рисками также может быть дополнительной формой государственного контроля, которая тесно связана с проведением проверки состояния внедрения антикоррупционных мер.

Так, по нашему мнению, в случае установления по результатам проверки, фактов нарушения требований антикоррупционного законодательства или невыполнение антикоррупционного плана (программы), что привело к грубому нарушению служебной дисциплины или

совершение коррупционного и связанного с коррупцией правонарушения, должно быть проведено служебное расследование с целью выяснения причин случившегося, определение степени вины конкретного должностного лица, размера и вида вызванных государственным учреждением убытков, путей их возмещения и тому подобное.

При этом, по результатам проведенного служебного расследования, виновные лица должны быть привлечены к определенному виду юридической ответственности, а также государственным органом или учреждением должны приниматься дополнительные меры по пересмотру антикоррупционного плана (программы) и устранение (возмещение) имеющихся убытков.

В общем, все предложенные нами выше формы являются активными элементами механизма государственного контроля и служат необходимыми инструментами для антикоррупционных органов, а также отличаются между собой средствами воздействия на непосредственный объект контроля и подконтрольный институт. Суть этого же государственного контроля заключается в изучении и учете того, как контролируемый объект выполняет возложенные на него антикоррупционные задачи и реализует свои властные функции.

3.3 Развитие механизма общественного контроля за минимизацией коррупционных рисков в системе государственного

Коррупция - это проблема не только государства. Уровень коррупции зачастую зависит не только от нечистых на руку государственных служащих, но и от рядовых граждан, которые ради личных интересов готовы «подмазать» неповоротливые элементы сложного бюрократического механизма.

По нашему мнению, социальный характер этого позорного явления требует активного участия в его решении отдельных граждан, общественных

институтов и общества в целом. При этом реальное и системное предупреждение и противодействие коррупции напрямую зависит от политической воли руководства государства, их желания и способности привлекать к этой задаче институты гражданского общества.

Итак, тесное взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества в сфере формирования и реализации антикоррупционной политики - необходимое условие их эффективной и прозрачной деятельности. Так, для предотвращения коррупции можно использовать различные административно-предупредительные меры, однако ни один из них не будет успешным, если во время их реализации не будет безусловной поддержки общества.

Именно поэтому считаем, что, кроме рассмотренных выше определенных элементов контроля, полезным и крайне эффективным для системы государственного управления было бы участие общественности в реализации государственной антикоррупционной политики.

Среди форм такого участия можно выделить несколько направлений:

1. Участие негосударственных экспертных организаций или отдельных общественных деятелей во время проведения анализа и оценки коррупционных рисков в деятельности конкретного государственного учреждения, по нашему мнению, должно заключаться в непосредственном введении представителей общественности в состав комиссии (внутренней или внешней), с целью их участия в процессе распознавания и анализа условий и факторов, содержащихся в системе управления (или функционирования) этого учреждения, и которые потенциально имеют возможность создать опасность наступления негативных последствий и (или) возникновения коррупционного поведения публичного лица исследуемого учреждения.

При этом считаем, что форма участия представителей общественности должна предусматривать возможность ознакомления экспертов негосударственных организаций с внутренней организационной

документацией публичного учреждения, реестром и содержанием принятых властных решений и предоставленных административных услуг, общением с клиентами этого учреждения и его сотрудниками, ознакомлением с предварительно проведенным исследованием учреждения о наличии в его деятельности коррупционных рисков и тому подобное.

Итак, информационными источниками данных о коррупционных рисках такого института могут выступать любые полученные общественностью документальные и вербальные материалы, однако в данном случае обязательным является изучение и обобщение внешнего общественного мнения относительно эффективности механизмов деятельности этого учреждения. В то же время, в этом смысле достаточно правомерно говорить о возможности частичного ограничения доступа общественных деятелей к служебной документации государственного учреждения, но только с позиций защиты национальной безопасности, общественного порядка или охраны здоровья или нравственности населения, как это определено Конвенцией ООН против коррупции [52]. Конечным результатом участия общественности в этом процессе, по нашему убеждению, должны стать подготовка и составление комиссией общего реестра коррупционных рисков публичного учреждения, с указанием степени вероятности наступления каждого риска и оценки уровня его негативного влияния.

При этом критерии и сам механизм принятия такого решения должны быть максимально прозрачными и публичными, а также требуют обязательного освещения и разъяснения представителями общественности, которые принимали в нем участие. Целесообразно было бы проводить такое освещение с привлечением представителей различных СМИ и пресс-служб соответствующих государственных учреждений.

2. Другим элементом общественного контроля является непосредственное участие представителей общественных организаций в разработке и принятии мер по минимизации коррупционных рисков в

деятельности конкретного публичного учреждения или системы государственного управления в целом. По нашему мнению, представителям общественности в процессе участия в мероприятиях по минимизации коррупционных рисков необходимо более комплексно и качественно сосредотачиваться именно на разработке и внедрении образовательно-воспитательных и информационных механизмов минимизации коррупционных рисков.

Кроме того, считаем, что разработанные и принятые негосударственными организациями меры по минимизации коррупционных рисков должны способствовать более публичной и открытой деятельности государственных институтов, гарантировать лицу осведомленность и доступность к административным услугам и информации о функциональной деятельности публичного учреждения, а также будут способствовать повышению дисциплинированности и личной ответственности должностных лиц при реализации ими полномочий государства. По нашему убеждению, основными задачами участия общественности в разработке и принятии мер по минимизации коррупционных рисков должно стать воспитание у рядовых граждан нашей страны «нулевой» терпимости к коррупционным проявлениям и собственного сознания неприятия коррупции, а также формирование навыков распознавания и выявления коррупционных рисков в системе государственного управления. Не менее важным механизмом минимизации коррупционных рисков при участии представителей негосударственных организаций является проведение общественной антикоррупционной экспертизы проектов и действующих нормативно-правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления.

Целью этой общественной деятельности, как общего средства предотвращения коррупции, является выявление положений соответствующих нормативно-правовых актов, которые способствуют, или могут способствовать, коррупционным нарушениям, а также разработка предложений по устранению или минимизации коррупционных рисков.

Заключение

В работе приведено теоретическое обобщение и предложено обоснование, и совершенствование механизмов государственного управления по оценке и минимизации коррупционных рисков в сфере государственного управления. Полученные в процессе исследования научные результаты позволили сформулировать следующие выводы теоретического и научно-практического характера, отражающие решения задач исследования в соответствии с поставленной целью:

1. В соответствии с нормами национального законодательства России коррупция – это злоупотребление служебным положением, взятки, должностные злоупотребления, подкуп и любое незаконное использование своего должностного положения с целью получения выгоды в виде любых материальных ценностей или услуг имущественного характера и так далее.

2. Причинами, вызывающие и провоцирующие коррупцию, можно назвать следующие: просчеты в политике реформ; кризисные явления в экономике; криминализация и тенизация экономики; чрезмерное вмешательство государства в экономику, несовершенная система организации власти; неэффективная система государственного управления; гипертрофированные полномочия бюрократического аппарата; несовершенство формирования властных структур, необеспечение в органах государственной власти верховенства права и закона; бессистемная, необоснованная смена законодательства, отсутствие четко определенной идеологии государственной службы и системы ценностей государства; деморализация общества, девальвация нравственных ценностей; дух неопределенности и неуверенности в завтрашнем дне; непризнание населением коррупции как социального зла.

3. Основные причины возникновения коррупции в сфере публичного управления связаны с существованием «коррупционных рисков». В данной работе под коррупционным риском в системе государственного управления

понимается совокупность причин и факторов, которые заложены в системе государственного управления и определяют возможность возникновения коррупционного поведения лица, создавая опасность негативных последствий для жизненно важных интересов личности, общества, государства.

При этом коррупционные риски могут иметь самые разнообразные детерминанты - организационные, правовые, экономические, политические, социальные и даже технические. В то же время структура коррупционных рисков будет одинаковой в генезисе – они, прежде всего, обусловлены недостатками организационного обеспечения и нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с осуществлением государственного управления, но могут проявляться по-разному. Так, в одном случае, риски могут выражаться в форме несоблюдения установленных законодательством запретов и ограничений, в связи с прохождением публичной службы. В противном случае, - в связи с выполнением властных полномочий при осуществлении государственного управления.

4. Преступления коррупционной направленности в действующем УК РФ относятся к разделу 10 «Преступления против государственной власти» Общим объектом для всех преступлений, перечисленных в УК РФ, является большая группа общественных отношений, обеспечивающих законное и нормальное существование и функционирование всех органов государственной власти, в том числе и местного самоуправления. Вместе с тем, учитывая, что коррупция присутствует и в частном секторе, ряд преступлений коррупционной направленности содержится в разделе 8 УК РФ «преступления в сфере экономики», например такие как, злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ) или коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ).

При этом преступления коррупционной направленности относятся к умышленным преступлениям и совершаются с прямым умыслом. Также их отличительной чертой является то, что одной из сторон преступлений

коррупционной направленности выступают лица, которые помимо общих признаков, таких как достижение определенного возраста и наличия вменяемости, обладают еще и дополнительными признаками, а именно временно или по специальному полномочию осуществляют функции представителя власти. Данные преступления совершаются путем использования должностных или служебных полномочий. Следует отметить, что указанные умышленные действия наносят ущерб интересам государства и влекут существенное нарушение прав и законных интересов граждан и/или организаций.

5. По уровню распространенности, коррупционные риски в деятельности государственных служащих можно расположить в следующем порядке: безнравственность государственных служащих; возникновение конфликта интересов; бесконтрольность со стороны руководства; наличие дискреционных полномочий, превышающих необходимые пределы. При этом в настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию. Функции по предупреждению коррупции возложены на все без исключения федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также на институты гражданского общества, что однако, не приводит к реально ощутимым результатам в сфере борьбы с коррупцией.

В этой связи в работе обосновано и отмечено то, что минимизация коррупционных рисков в системе государственного управления является одним из приоритетных этапов общей системы управления коррупционными рисками. Исследованы основные подходы к содержанию мероприятий механизма минимизации коррупционных рисков. По результатам проведенного исследования предложена собственная структура

комплексного механизма минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления РФ, где ее составляющими являются отдельные самостоятельные механизмы: организационно-кадровый, нормативно-правовой, образовательно-воспитательный, методический и информационно-технический. Рассмотрено конкретное содержание и структура этих самостоятельных механизмов минимизации коррупционных рисков в системе государственного управления.

Указано на необходимость создания в России Федерального антикоррупционного бюро РФ, которое, в отличие от правоохранительных органов, нацеленных на противодействие коррупции, призванных обеспечить расследование коррупционных преступлений и привлечение виновных лиц к уголовной ответственности, должно обеспечить предупреждение совершения коррупционных правонарушений.

По результатам исследования предложены пути дальнейшего развития механизма общественного контроля в оценке и минимизации коррупционных рисков, к которым отнесены: участие негосударственных экспертных организаций или отдельных общественных деятелей во время проведения анализа и оценки коррупционных рисков в деятельности конкретного государственного учреждения; непосредственное участие представителей общественных организаций в разработке и принятии мер по минимизации коррупционных рисков в деятельности конкретного публичного учреждения или системы государственного управления в целом.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авдеев В. А. Новые тенденции уголовно–правовой политики РФ в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности / В. А. Авдеев, О. А. Авдеева // Российская юстиция. – 2017. – № 5.– С. 2–8.
2. Агеев В.Н. Все о коррупции и противодействии ей: терминологический словарь / авт.-сост. В.Н. Агеев, О.В. Агеева, И.И. Бикеев, А.Э. Бикмухаметов и другие – Казань : Познание, 2014. – 228 с.
3. Аристотель Политика. Афинская полития / Аристотель. – М.: Мысль, 1997. – 800 с.
4. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты : монография / В.В. Астанин. – М.: Юнити-Дана : Закон и право, 2012. – 255 с.
5. Бисенгали Л. Основные вопросы противодействия коррупции: учебно-методическое пособие / Л. Бисенгали, А. А. Базилова. – Алматы: Казахский национальный университет им. аль-Фараби, 2014. – 110 с.
6. Братановский С. Н. Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации. Административно-правовые аспекты: монография / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленев. – Саратов: Электронно-библиотечная система IP Rbooks, 2012. – 390 с.
7. Буравлев Ю.М., Сидорова С.А. Государственная служба как объект внутреннего контроля // Юридическая наука. 2017. № 3. С. 173-177
8. Быков Б.А. Административно-правовые и организационные основы деятельности ОВД в сфере обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции 2019 – кандидат наук
9. Васев, А.В. Правовые и организационные основы противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления / А. В. Васев // Закон и право. – 2017. – № 3.– С. 108–109
10. Велигодский Д. В. Совершенствование работы по противодействию коррупции в российской федерации в 2018-2020 годах / Д.

В. Велигодский // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. - 2018. - № 4. - С. 28-34.

11. Власов Д. А. К вопросу об эффективности мер по борьбе с коррупционными преступлениями / Д. А. Власов // Евразийский юридический журнал. - № 1 (116). - 2018. – С. 288-291.

12. Все о коррупции и противодействии ей: терминологический словарь / авт.-сост. И.И. Бикеев, А.Э. Бикмухаметов и другие – Казань : Познание, 2014. – 228 с.

13. Гаджиев С.Н. Причины коррупции в Дагестане // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2019. №2. С. 69-72.

14. Генпрокуратура: объем коррупционных преступлений вырос в России. URL: <https://www.eastrussia.ru/news/genprokuratura-obem-korrupsionnykh-prestupleniy-vyros-v-rossii/> (дата обращения 16.04.2021)

15. Глаголев С. Н. Государственная политика противодействия коррупции в современной России / С. Н. Глаголев, В. В. Моисеев. – Белгород: Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова, ЭБС АСВ, 2014. – 341 с.

16. Годунов И. В. Противодействие коррупции: учебник / И. В. Годунов. – 5-е изд. – Москва: Институт автоматизации проектирования РАН, 2019. – 729 с.

17. Гришин А. А. Мораль и коррупция // Криминологический журнал. 2020. №2. С. 12-16.

18. Егоров И. Взятка в особом размере. В Генпрокуратуре подсчитали ущерб от коррупции. URL: <https://rg.ru/2020/03/30/v-genprokurature-podschitali-ushcherb-ot-korrupcii.html> (дата обращения 16.04.2021)

19. Ершов Ю.Г. Коррупция как угроза государственности // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2019. №3. С. 80-91.

20. Гулина Е.В. Особенности криминалистической методики расследования коррупционных преступлений в сфере высшего образования 2019 – кандидат наук

21. Иванова М. Повышение уровня правосознания граждан и популяризация антикоррупционных стандартов поведения: учебник / М. Иванова. – Оренбург: ОГУ, 2017. – 513 с.

22. Иванец Г.И. Правовой аспект коррупции / Г. И. Иванец // Наука и образование сегодня. -. 2020. - № 5 (52). С. 55-61.

23. Кабашов С. Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции. Учебное пособие / С. Ю. Кабашов. – Москва: Дело, 2014. – 216 с.

24. Каленицкий О. А. Отдельные вопросы противодействия коррупции в организации / О. А. Каленицкий // Современное управление: векторы развития Сборник научных трудов международной научно-практической конференции. - 2018. - С. 228-232

25. Картавых К. Е. Обеспечение экономической безопасности в сфере управления государственными закупками 2020 – доктор наук

26. Киселев В.В. Психологическая подготовка сотрудников государственной организации в целях обеспечения антикоррупционного поведения / В.В.Киселев. -Москва: Институт мировых цивилизаций, 2015. – 283 с.

27. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности // Принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения 16.04.2021)

28. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года.

URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
(дата обращения 16.04.2021)

29. МВД подсчитало коррупционные «убытки». URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4163423#id911278\](https://www.kommersant.ru/doc/4163423#id911278) (дата обращения 16.04.2021)

30. МЕЖАМЕРИКАНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ. г.Каракас, 29 марта 1996 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901934990>
(дата обращения 16.04.2021)

31. Магомедов К.О. Проблема нравственности государственных гражданских служащих в социологическом измерении // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2013. №8. С. 104-110.

32. Мишин Г.К. О теоретической разработке проблемы коррупции / Г.К. Мишин // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / Под ред. В.В. Лунеева. – М., 2001. – 369 с.

33. Монтескье Ш. О духе законов / Шарль-Луи Монтескье // [Сост., пер. и коммент. примеч. авт. А.В. Матешук]. – М.: Мысль, 1999. – 672 с.

34. Мурашкина А.С. Ротация государственных гражданских служащих как один из способов противодействия коррупции / А.С.Мурашкина // Российский следователь. - 2018. - № 6. - С. 63-67.

35. Невинский, В. В. Коррупция в России: системные меры противодействия / В. В. Невинский // Журнал российского права. – 2017. – № 1.– С.62–72

36. Нисневич Ю.А. Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения коррупции / Ю. А. Нисневич // Общественные науки и современность. - 2014. - № 3. - С. 23-31.

37. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

38. Онуфриенко А. В. Система преступлений коррупционной направленности: дисс. ... кандидата юридических наук. – Москва, 2015. – 2015 с.

39. Отношение россиян к коррупции. URL: <https://sociologyjournal.spbu.ru/article/view/10151> (дата обращения 16.04.2021)

40. Очирова В. М. Коррупция в России: состояние и перспективы / В.М. Очирова / Власть. - Москва: Редакция журнала "Власть", 2014. – № 9. – С. 105-111.

41. Памятка по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов. URL: <https://www.altai-republic.ru/authorities-of-republic/mestnoe-samoupravlenie-v-respublike-altay/pamyatka-ekspertiza-municipal-act.pdf> (дата обращения 16.04.2021)

42. Полукаров А.В. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в социальной сфере 2021 – кандидат наук

43. Понятие коррупции. Виды коррупционных преступлений. URL: <http://xn--80aehcaigesd2an1bl.xn--p1ai/?p=4105> (дата обращения 16.04.2021)

44. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Памятка по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов». URL: <https://www.altai-republic.ru/authorities-of-republic/mestnoe-samoupravlenie-v-respublike-altay/pamyatka-ekspertiza-municipal-act.pdf> (дата обращения 16.04.2021)

45. Панько Н.А. Характеристика факторов коррупции // Вестник Института экономических исследований. 2020. №2. С. 132-142.

46. Полномочия органов, учреждений и организаций, осуществляющих противодействие коррупции в РФ. Наглядное пособие с комментариями. – М., 2018. URL: https://ugatu.su/media/eduInfo/naglyadnoe_posobie_po_korrupsii.pdf (дата обращения 16.04.2021)

47. Противодействие коррупции: учебное пособие / под редакцией Голубовского В.Ю.. – 2-е изд. – Москва : Дашков и К, 2019. – 88 с.

48. Пудаков Е. Р. Государственная политика Российской Федерации по противодействию коррупции / Е. Р. Пудаков. – Уфа: Башкирский институт социальных технологий (филиал) ОУП ВО «АТиСО», 2015. – 166 с.

49. Путин заявил, что борьба с коррупцией будет вестись гласно. - URL: <https://tass.ru/ekonomika/6571906> (дата обращения 16.04.2021)

50. Руководство по методологии оценки коррупционных рисков: подготовленное Руководителем проекта РАСА Совета Европы Квентином Ридом

51. Румянцева Е.Е. Механизмы противодействия коррупции / Е.Е. Румянцева. – 3-е изд. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2016. – 126 с.

52. Слепущенко И. С. Урегулирование конфликта интересов как способ противодействия коррупции / И. С. Слепущенко // Юридический факт. 2017. № 18. С. 3-5.

53. Соколов, А.В. Противодействие коррупции в сфере управления федеральным имуществом 2012 – канд. юрид. наук

54. Сорочкин, Р. А. Законотворческие и правоприменительные проблемы определения должностных лиц как субъектов коррупционных преступлений : монография / Р. А. Сорочкин. - Москва : ВУ, 2016. - 284 с.

55. Сотников Н. А. Влияние коррупции на экономику // Проблемы Дальнего Востока №5(2), 2019. С. 77-82.

56. Судебный департамент ВС опубликовал статистику по коррупции. URL: <https://pravo.ru/news/221264/> (дата обращения 16.04.2021)

57. Суйков С.Ю. Административно-правовые аспекты предупреждения коррупции в нефинансовой сфере российской экономики (на примере коммерческих корпоративных организаций) 2018 – кандидат наук

58. Уголовный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 30 декабря 2020 года) URL: <https://docs.cntd.ru/document/9017477> (дата обращения 16.04.2021)

59. Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»
60. Фатхуллина Р.А. Противодействие коррупции // Юридическая наука. 2020. № 4. С. 77-82.
61. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации
62. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О противодействии коррупции"
63. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»
64. Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»
65. Чашин А. Н. Коррупция в России. Стратегия, тактика и методика борьбы: учебное пособие / А. Н. Чашин. – Саратов: Вузовское образование, 2015. – 171 с.
66. Черепанова Е. В. Противодействие коррупции в государственном управлении // Журнал российского права. 2017. С. 101-110.
67. Чечко, О.Л. Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры: вопросы теории и практики 2016 – канд. юрид. наук
68. Шашкова А. В. Международная и национальная практика противодействия коррупции и отмыванию незаконных доходов. Практика корпоративного управления: учебное пособие для студентов вузов / А. В. Шашкова. – Москва: Аспект Пресс, 2014. – 272 с

69. Шегабудинов Р. Ш. Организованная экономическая преступность, сопряженная с коррупцией. Состояние, тенденции и меры борьбы с ней: монография / Р. Ш. Шегабудинов. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 279 с.

70. Шегабудинов Р.Ш. Предупреждение организованной экономической преступности, сопряженной с коррупцией. Вопросы теории и практики: монография / Р. Ш. Шегабудинов; под редакцией Г. А. Аванесов. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. - 199 с.

71. Шиндяпина Е.Д. Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации / Е.Д.Шиндяпина, Черепанова Е. В, Дымберова Э.Д., Белоусова О. В // Журнал российского права. – 2015 - № 9. - С. 100-115.

72. Шишкарёв С. Н. Правовые основы антикоррупционной политики России: История и современность: монография / С.Н. Шишкарёв. – Москва: Юнити, 2015. – 162 с.

73. Шишкарёв С.Н. Законодательное обеспечение борьбы с коррупцией: Международный и российский опыт: монография / С.Н. Шишкарёв. – Москва: Юнити, 2015. – 155 с.

74. Bardhan, Pradnab. “Corruption and Development: A Review of Issues.” In Political Corruption: Concepts and Contexts (3rd ed.), edited by Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston, 321-338. London: Transaction Publishers, 2009

75. Doig, A, Watt, D, Williams, R (2007) Why do developing country anti-corruption commissions fail to deal with corruption? Understanding the three dilemmas of organizational development, performance expectation, and donor and government cycles. Public Administration and Development 27: 251–259.

76. Friedrich Carl J. Corruption in Historical Perspective / Political Corruption: concepts and contexts / Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors. Third Edition. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK), 2005.

77. Lange, D (2008) A multidimensional conceptualization of organizational corruption control. *Academy of Management Review* 33(3): 710–729.

78. Persson, A, Rothstein, B, Teorell, J (2013) Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26(3): 449–471.