

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

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)

(наименование)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Правовые и организационные меры по предупреждению коррупции
в сфере государственного управления

Студент

А.А. Щербакова

(И.О. Фамилия)

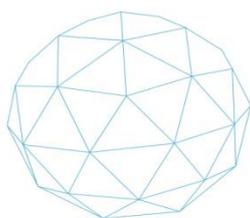
(личная подпись)

Научный
руководитель

Доктор юридических наук, профессор Д.А. Липинский

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

Тольятти 2021



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение	4
1 Концептуальные вопросы предупреждения коррупции в сфере государственного управления	13
1.1 Коррупция в сфере государственного управления – понятие феномена	13
1.2 Классификация подходов к составу коррупционных преступлений	19
1.3 Принципиальные подходы к предупреждению коррупции в сфере государственного управления – зарубежный опыт.....	24
2 Анализ правового и организационного обеспечения мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления	36
2.1 Анализ механизма предупреждения коррупционной составляющей в сфере государственного управления РФ на современном этапе	36
2.2 Нормативно-правовая регламентация мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления.....	44
2.3 Организационные аспекты мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления	50
3 Использование передовых практик предупреждения коррупции в сфере государственного управления	58
3.1 Совершенствование нормативно-правовой составляющей антикоррупционного законодательства на базе имплементации зарубежного опыта в российскую практику	58
3.2 Совершенствование организационной составляющей мер предупреждения коррупции в сфере государственного управления	64
Заключение	74
Список используемых источников.....	79

Введение

Актуальность темы исследования. Возрастание исследовательского и публичного интереса к изучению действенных методик противодействия коррупции мерами государственного воздействия то нарастал, то угасал за последние десятилетия новой России несколько раз, что связано с обострением данной проблемы для нашего государства. В результате к двадцатым годам нынешнего века коррупция в России признана системной государственной проблемой, и рассматривается как социальное и юридическое явление, публикуется СМИ в рамках громких расследований.

Исследователи проблем коррупции в последние годы акцентируют особое внимание на вопросах необходимости усиления государственного регулирования данных процессов, создании четкого правового поля, поиска путей минимизации негативного воздействия коррупции в государственной власти на социальную и экономическую составляющую. Статистические данные, эмпирические исследования ученых, усугубление масштаба коррупционных проблем, рост негативного влияния на экономику РФ, свидетельствуют как о традиционных, так и о новых вызовах коррупционной составляющей в государственной власти для нашей страны. Все негативные факторы коррупции, оказывающие крайне отрицательное воздействие на развитие страны известны и детально описаны, среди актуальных для России можно назвать следующие: данное явление оказывает отрицательный эффект в области государства, общества, а также интересов личности. К сожалению, коррупция распространена во всех сферах жизнедеятельности, включая и экономическую. Отрицательными результатами коррупции будут служить:

- 1) спад показателей эффективного государственного функционирования;
- 2) появление угрозы безопасности государства, общества и граждан;
- 3) противоречие общепринятым государственным интересам [2].

Также страдает и сфера национальной безопасности РФ, так как коррупция отрицательно воздействует на правовую, экономическую, социальную, а также политическую сферы жизни общества. Весь спектр факторов негативного воздействия коррупционной составляющей на экономику, рынок, социальную сферу, криминогенную ситуацию – описать в одном, даже масштабном исследовании не представляется возможным, но исследовать проблемные вопросы государственной политики для исправления существующей ситуации вполне реально.

По мнению Д.А. Липинского «с течением времени менялись как формы и виды коррупционного поведения, так и наказания за их совершение. Здесь важно отметить, что коррупционные проявления были свойственны всем государствам во все исторические эпохи его развития. Однако с конца двадцатого века коррупция переросла национальные границы, сопутствуя организованной преступности и преступлениям международного характера. Она стала поражать механизм не только государственных органов, но и международных организаций, и неизбежно присутствовать при отмывании денег и иного имущества, полученных преступным путем» [38].

В современном глобальном и интегрированном обществе, коррупция, являясь сложным антисоциальным явлением, обладая высочайшей приспособительной способностью, непрерывно видоизменяется, расширяется и совершенствуется, использует недостатки и пробелы в нормативно-правовых актах, государственном контроле, вторгается в политическую и экономическую сферы, деформируя экономику, нравственность, право, формируя в дальнейшем угрозы для будущего государства, негативно отражается на авторитете власти страны, поэтому следует особое внимание уделять правовым и административным вариантам решения проблемы, главным образом через создание адекватной и прозрачной государственной политики противодействия коррупции.

Степень изученности проблемы: проблема правового обеспечения государственной политики противодействия коррупции широко освещается в

трудах российских ученых, среди авторов можно отметить: С.В. Березюк, Н.В. Яремчук, которые доказали прямую связь между уровнем теневизации государственного сектора экономики и «градуса» коррупционного климата в стране [2]. А.А. Волкова и А.П. Волкова, изучивших особенности коррупционных преступлений в высших учебных заведениях [3].

Достаточное количество исследований посвящено разработке общих мер противодействия коррупционным преступлениям. Стоит отметить работу П.Н. Кобца, который исследовал роль «Группы двадцати» в борьбе с коррупцией на глобальном уровне [4]. О.В. Фролова и В.В. Фролов, рассмотрев особенности коррупции в России, предложили пути противодействия данному виду преступности, включающие правовые и неправовые методы [5].

М.С. Кязимов, Н.К. Алиев полагают, что средством борьбы с коррупцией является принятие государством мер по сокращению теневизации экономики [6]. С.Н. Шевердяев источником муниципальной коррупции считает инициативность местных предпринимателей, в связи с этим предлагает мероприятия по совершенствованию муниципального законодательства, законодательства о противодействии коррупции [7].

Достаточно большой объем публикаций последних лет у Д.А. Липинского и А.А. Мусаткиной [38, 39], в которых рассматривается широкий спектр вопросов, связанных с коррупцией, это и коррупционные риски в правовой сфере, влияние коррупции на состояние национальной безопасности.

Несмотря на достаточную разработанность темы противодействия коррупции в целом, отдельные аспекты государственной политики противодействия коррупции в сфере государственного управления требуют более взвешенного подхода и анализа.

Исследование исторических тенденций и эволюционных изменений, системы нормативного регулирования государственной политики противодействия коррупции в сфере государственного управления имеет существенное теоретическое и практическое значение. Исследования такого рода поз-

воляют глубже понять проблемы правоприменения, устройства отечественной системы регламентации ответственности за коррупционные преступления в сфере государственного управления, принципиальное построение процессуальных тонкостей выявления коррупционной составляющей, установление основных векторов совершенствования законодательства в данной сфере.

Исходя из актуальности проблемы формирования политики в области противодействия коррупции на государственном уровне в сфере власти для России и необходимости поиска адекватных путей решения ситуации определены цель, задачи и проблемы настоящего исследования.

Объектом исследования является коррупция в сфере государственной власти как субъект государственной политики ее противодействию.

Предметом исследования является существующая государственная политика противодействия, а также правовые и организационные меры по предупреждению коррупции в сфере государственного управления на территории РФ.

Цель. Исследовать теоретические и практические аспекты правовых и организационных меры по предупреждению коррупции в сфере государственного управления в РФ для поиска путей совершенствования государственной политики в данной области с учетом современных тенденций и проблем.

В качестве первоочередных **задач** для достижения цели выдвинуты следующие:

- осуществить исследование понятия феномена коррупции в сфере государственного управления;
- провести ретроспективный анализ системы противодействия коррупции в РФ;
- рассмотреть принципиальные подходы к предупреждению коррупции в сфере государственного управления – зарубежный опыт;

- проанализировать коррупционную составляющую в сфере государственного управления РФ на современном этапе;
- изучить нормативно-правовую регламентацию мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления;
- исследовать организационные аспекты мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления;
- предложить направления совершенствования нормативно-правовой составляющей антикоррупционного законодательства на базе имплементации зарубежного опыта в российскую практику;
- рассмотреть принципиальные аспекты совершенствования организационной составляющей мер предупреждения коррупции в сфере государственного управления.

Теоретической и методологической основой исследования послужили достижения отечественной и зарубежной правовой мысли, диалектический системный подход к изучению важнейших норм уголовного и административного права, а также принципы логического анализа, применимые, к рассмотрению правовых документальных источников. В соответствии с поставленными задачами в данном исследовании было последовательно использовано несколько методов анализа: системного анализа, индуктивный и дедуктивный анализ, группировка и классификация.

Нормативно-правовую основу исследования составляют: Конституция РФ, международные правовые акты: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. 1966 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а также законодательные акты ФРГ, Франции и Великобритании. К базовым национальным НПА, использованным в исследовании следует отнести Уголовный кодекс РФ, Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах системы про-

филактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и ряд иных.

Научная новизна исследования определяется авторским подходом к освещению темы, а также предложении комплексного решения проблем эффективности правовых и организационных мер в области противодействия коррупции в сфере государственного управления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Изучение феномена коррупции в сфере государственного управления позволяет говорить о том, что данное явление представляет собой не только общепринятую угрозу государственной безопасности, но и серьезную проблему российского общества, касающуюся каждого. Современная коррупция в сфере государственного управления проявляется как универсальное социально-правовое явление. В условиях коррупции в органах государственной власти экономическое и социальное развитие оказывается в режиме серьезной угрозы. При этом коррупция оказывается столь серьезно интегрированной в систему властных отношений, как по горизонтали, так и по вертикали, что становится фактически неотъемлемым негативным фактором для качества функционирования «государственной машины», дезориентируя и дезинтегрируя все слои населения.

2. Отсутствие единообразия остро ставит вопрос о деликтологической характеристике коррупции, более 70 статей одного лишь Уголовного кодекса РФ имеют отношение к различным коррупционным преступлениям. Однако при этом наблюдается некий парадокс – в Уголовном кодексе РФ отсутствует самостоятельный состав преступления в виде коррупции; аналогичная лакуна наблюдается и в Кодексе РФ об административных правонарушениях, где не представлено самостоятельного состава административного правонарушения в виде коррупции. Отсутствие самостоятельного состава коррупционного преступления безусловно отрицательно сказывается на возможностях правового противодействия коррупции.

3. Углубленный анализ практически реализованных мер государственного воздействия, направленных на противодействие коррупции в сфере государственного управления в странах различного типа государственного устройства показал, что особенности национальной стратегии, базирующиеся на исторической, социальной и экономической специфике оказывают опосредованное влияние на результат, а базовые методы – универсальны, что позволяет говорить о возможности их интеграции в любую стратегию национального характера, к таковым следует отнести ряд мер, разработанных в Гонконге, Китае, Сингапуре, Южной Корее и других странах.

4. Последнее десятилетие показало, что любые репрессивные меры не способны искоренить коррупцию, а лишь позволяют частично снизить ее уровень. При этом с учетом латентности рассматриваемого феномена установить реальный масштаб коррупции в нашей стране просто не представляется возможным. Усиление ответственности за коррупционные действия – мера необходимая, но не первостепенная, а вот усиление контрольно-надзорной деятельности и совершенствование организационных аспектов действительно позволит преуспеть в решении исследуемой проблемы.

5. Выделено несколько направлений заимствования опыта зарубежных стран в области нормативно-правовой составляющей антикоррупционного законодательства, а также имплементации его в российскую практику: 1) корректировка организационного аспекта противодействия коррупции на высшем уровне (федеральном), применяя опыт Финляндии, как наиболее близкой по национальной ментальности к РФ; 2) формирование качественно новой «культуры служения обществу» в среде государственной службы, которая несовместима с коррупционной составляющей порицаема не только социумом, но и в служебном контексте. В данном плане актуален опыт Сингапура, страны где осуществлен социальный переворот в отношении коррупции за небольшой промежуток времени; 3) формирование специализированных структур (органов), функции которых изначально определены, как борьба с коррупцией в государственной сфере, на базе использования опыта Но-

вой Зеландии - SFO и Сингапура – Бюро по расследованию случаев коррупции; 4) на уровне законодательной власти РФ представляется необходимым изменение и корректировка системы ответственности за преступления в государственной сфере коррупционных направленности (возможно использование опыта КНР). Ужесточение должно быть ориентировано не только на увеличение сроков наказания в виде лишения свободы, но и реальную конфискации активов и имущества родственников. Не менее актуальным видится введение уголовной ответственности юридических лиц (на примере уголовного законодательства Испании, где за коррупцию отвечают и организации); 5) для РФ остается актуальным совершенствование уголовного законодательства в контексте коррекции механизма возмещения; 6) представляется крайне важной ратификация Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 № 174, что являлось бы базой для дальнейшего совершенствования правовой базы и имплементации международных норм в российскую действительность.

6. Сформулирован ряд направлений административного и организационного характера, направленных на минимизацию коррупционной составляющей в сфере государственного управления, а именно: разработка перечня должностей и органов власти повышенного коррупционного риска; внедрение специальных процедур отбора кандидатов для назначения на должности сферы государственного управления; установление возможности увольнения в связи с утратой доверия по коррупционной составляющей; ужесточение контроля за повседневной деятельностью управленцев - государственных служащих; совершенствование механизма принятия решений о проведении проверок в отношении управленцев; совершенствование механизма обеспечения соблюдения должностными лицами ограничений, запретов и исполнения ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, среди которых можно выделить: установление точного срока, в течение которого должно быть принято решение о проведении проверки; создания механизма, обеспечивающего защиту прав государственных

и муниципальных служащих, сообщивших о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения; повышение прозрачности и транспарентности государственной службы за счет обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственного управления; формирование институтов «электронной демократии» и «цифрового правительства».

7. Общие направления по предупреждению коррупции в сфере государственного управления можно объединить, в несколько крупных блоков: 1) эффективное законодательство, учитывающее международный и национальный опыт; 2) сбалансированная система государственных органов общей и специальной компетенции, нацеленных на противодействие коррупции во взаимодействии с институтами гражданского общества, их эффективная организация деятельности, включая своевременный контрольный механизм; 3) тщательный отбор кадров, привлекаемых на коррупциогенные должности; 4) адекватная правоприменительная, прежде всего судебная, практика, влияющая на развитие законодательства в указанной сфере и формирующая разумные подходы к реализации норм права; 5) эффективность исполнения судебных решений; 6) эффективная система организации всех государственных и общественных институтов на противодействие коррупции..

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется выводами, выносимыми на защиту, а также возможностями использования основных схем, хронологических таблиц и основных результатов исследования в рамках преподавания курса «Государственное управление», «Муниципальное право» и пр.

Апробация результатов исследования. Магистерская диссертация выполнена, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре «Кафедра государственного и административного права». По результатам диссертационного исследования произведено 2? публикации.

1 Концептуальные вопросы предупреждения коррупции в сфере государственного управления

1.1 Коррупция в сфере государственного управления – понятие феномена

Само явление – феномен коррупции как комплекса правовых коллизий в системе государственного управления знакома цивилистам не первый век, если не тысячелетие. Поскольку коррупция является колоссальным многомерным явлением, проявляющимся в огромном разнообразии взглядов и практических действий, концепция противодействия коррупции также является комплексной. Так, академик РАН Т. Я. Хабриева отмечает использование различных подходов к пониманию коррупции как в правовой науке, так и в правоприменительной практике. Сопоставляя основные подходы к определению феномена коррупции, представленные в научной литературе, ученый выделяет широкий и узкий подходы. «Широкий подход к явлению коррупции предполагает умышленное использование служебного положения и/или статусных характеристик этого положения в личных или групповых интересах с корыстной целью обогащения (этот подход относится преимущественно к государственным и муниципальным служащим); узкий подход (который можно считать более точным с юридической точки зрения) рассматривает коррупцию как совокупность таких составов правонарушений, при которых должностное лицо использует свой публичный статус в корыстных целях, допускает должностное злоупотребление» [70].

Дефиниции термина «коррупция», содержащиеся в специальной литературе и нормативно-правовых актах (НПА) представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Превалирующие подходы к дефиниции «коррупция»

Трактовка	Автор/НПА
«Коррупция - 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица».	«О противодействии коррупции» № 273-ФЗ [44]
«...понятие коррупции... охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие»	П.6.ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц ГА 17 декабря 1979 г. [30]
«Коррупция - это социальный феномен, предполагающий деятельность государственных служащих, связанную с использованием ими своего должностного положения в личных целях, приносящую деструктивный эффект и повышение энтропии в социальные процессы»	М.О. Изотов [23]
«Коррупция - противоречащее нормативно-правовым актам и нормам морали общества и государства использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды и обогащения»	Э.З. Идрисов [22]
«Коррупция - использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической выгоды (политического обогащения)»	Д.А. Квон [26]
«Коррупция - социальное явление, характеризующее подкупом-продажностью государственных и иных служащих, и на этой основе корыстным использованием ими в личных, либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»	А.И. Долгова, С.В. Ванюшкин[20]
«Коррупция есть явление в сфере социального управления, выражающее в злоупотреблении субъектами управления своими властными полномочиями путем их использования в личных (в широком смысле - индивидуальных и групповых, материальных и иных) целях»	Г.К. Мишин [43]
«Коррупция -это преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения»	А.А. Храбкин [71]

«Коррупция – многоаспектное, многоуровневое, системно организованное социальное явление, органически интегрирующее в себе экономическую, юридическую, социальную, управленческую, этическую и политическую составляющие ... проникает во все сферы и подсистемы общественного бытия, затрагивает интересы всех социальных групп, слоёв и классов общества, поражает экономику и политику, социальную сферу и культуру» [15].

Здесь можно провести различие между существенным (т.е. правовым) и социально-экономическим понятием коррупции, когда первое не является достаточным для целей исследования из-за ее слишком узкого и слишком точного толкования коррупции, а второе представляется весьма двусмысленным.

Следовательно, борьба с коррупцией должна быть введена как с правовой, так и с социально-экономической точки зрения с учетом всего ее характера. Однако, прежде чем будут представлены на обсуждение методы противодействия коррупции, должны быть представлены формы и примеры явления коррупции.

По мнению специалистов в области государственного управления, суть коррупции заключается «в обещании, предложении или передаче любым лицом, прямо или косвенно, каких-либо неправомерных преимуществ лицу, выполняя публичные функции для себя или любого другого лица, в обмен на деяние или бездействие при исполнении им своих обязанностей; в запросе или принятии лицом, выполняющим государственную функцию, прямо или косвенно, каких-либо неоправданных преимуществ для себя или для любого другого лица» [10]; 2) «по отношению к государственному органу или органам власти, состоящим в том, чтобы обещать, предлагать или давать, прямо или косвенно, лицу, отвечающее за организацию, не включенную в сектор государственных финансов или работающее в каком-либо качестве для такого образования, любое неправомерное преимущество, для себя или в интересах любого другого лица, в обмен на действие или бездействие акта» [7]; 3) «в органы власти или органы государственной власти, состоящие в запросе

или принятии, прямо или косвенно, лицом, ответственным за организацию, не классифицированную в секторе государственных финансов или работающее в каком-либо качестве для такой организации, любое неправомерное преимущество или принятие предложений или обещаний такой выгоды для себя или для любого другого лица в обмен на акт или бездействие» [17].

По мнению Д.А. Липинского, «если определять коррупцию как одну из угроз национальной безопасности, то становится очевидным, что коррупционер – это государственный служащий, который сам должен бороться с коррупцией и обеспечивать национальную безопасность. Являясь своеобразным «винтиком» государственного механизма, он начинает работать не в его интересах, более того, в системных случаях может заставить механизм всего государственного органа функционировать в целях организованных преступных групп. В тех случаях, когда в механизме государственного увеличивается количество таких чиновников, то наступает внутренняя скрытая перестройка всего государственного органа. Название и полномочия такого органа становятся «ширмой», которая служит прикрытием для его незаконного функционирования. В условиях существования подобных органов сложно утверждать о существовании демократии, правового государства и гражданского общества, так как истинная и главная цель государства - охрана прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной и международной безопасности - не реализуются» [38].

Следует отметить, что в сфере государственного управления уязвимость и подверженность коррупции наиболее высоки, что связано с рядом факторов (Рисунок 1).

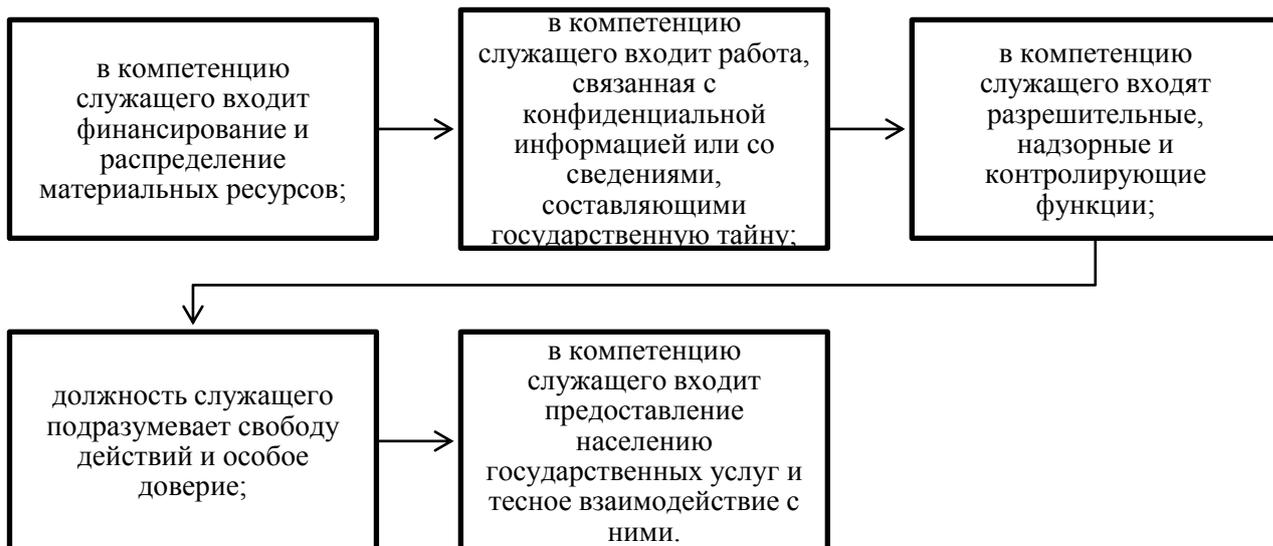


Рисунок 1 – Факторы особой уязвимости и подверженности коррупции в сфере государственного управления [39]

То есть, под преступлениями коррупционной направленности понимаются общественно опасные деяния, которые посягают на законные интересы, а также авторитет государственной службы и государственной власти в целом, закрепленные в Уголовном Кодексе Российской Федерации, и которые выражаются в противоправном получении или предоставлении другим лицам имущественных или неимущественных благ или льгот государственным, муниципальным или иным публичным служащим либо служащим коммерческой или другой организации, включая международные организации [19].

По мнению Ю. Земцовой коррупция - это не феномен, а закономерная реакция общества на глухоту государственной власти. Мировая история демонстрирует чёткую закономерность: где государство было прочно взаимосвязано с народом, зависело от него, коррупции почти не было. А там, где власть не избиралась и была неподотчетна гражданам, мздоимство цвело пышным цветом [20, с. 42].

Обобщая исследование феномена коррупции в сфере государственного управления важно отметить следующее

В настоящее время коррупция в России представляет собой значительную угрозу для государства в целом и отдельных сфер его функционирования, так как коррупция является серьезным препятствием на пути к эффективному и перспективному развитию экономики и других сфер функционирования государства. Одним из приоритетных направлений государственной политики является противодействие и предупреждение коррупции. Однако, несмотря на принимаемые антикоррупционные меры уполномоченными органами государственной власти коррупция в России остается на стабильно высоком уровне. А отсутствие единообразия в подходах к ее определению остро ставит вопрос о деликтологической характеристике коррупции.

И.Я. Богданов и А.П. Калинин, отмечают, что коррупционные проявления могут принимать самые различные формы – от уголовного преступления до административного правонарушения или даже дисциплинарного проступка. По масштабным оценкам экспертов, более 70 статей одного лишь Уголовного кодекса РФ [64] имеют отношение к различным коррупционным преступлениям. Однако при этом наблюдается некий парадокс – в Уголовном кодексе РФ отсутствует самостоятельный состав преступления в виде коррупции; аналогичная лакуна наблюдается и в Кодексе РФ об административных правонарушениях, «где не представлено самостоятельного состава административного правонарушения в виде коррупции. Эта проблема не является специфической для Российской Федерации именно в силу многомерного и многоуровневого характера коррупции как явления» [5].

Однако в современном российском обществе коррупция проявляется как одна из основных проблем, которая постепенно, но полностью может разрушить общество в целом, оказывает большое влияние на экономику страны, социум и на благосостояние населения. Также это плохо сказывается на оценке нашего государства другими странами, и вследствие всего перечисленного данный факт оказывает значительное влияние на позицию нашей страны в списке коррумпированных стран. При этом важным аспектом выступает отношение к составу коррупционных преступлений.

1.2 Классификация подходов к составу коррупционных преступлений

Еще во времена династии Минь в Китае зафиксировано изречение философа и государственного служащего Аньши Ванга, который размышляя о возникновении коррупции писал, что ее появление связано с двумя факторами – «плохими законами», то есть несовершенством законодательства и «плохими людьми» — то есть несовершенством государственной культуры.

Великий восточный правовед Ибн Хальдун, чуть позже, в XIV веке, писал в своих исследованиях, посвященных коррупции: « коррупция приводит трудностям, в первую очередь к экономическим, социальным, духовным и утверждал, что коррупция явление социальное. Причем, с развитием общества коррупция будет только увеличиваться, если ее не ограничить» [41]. Таки образом, важно исследовать не только суть, но и разновидности, классификацию коррупционных деяний, для более эффективного предупреждения таковых.

Далее рассмотрены некоторые наиболее проработанные подходы к систематизации и классификации таковых проявлений, принятые в современной мировой науке.

Профессор права Гарвардского университета США Л. Лессиг утверждает, что в сфере государственного управления США существуют два типа коррупции, которые в значительной степени определяют формирование американской политики. К первому типу он относит широко известные и часто наблюдаемые явления, относящиеся к сфере уголовного права. Второй тип (фактически представляющий собой возникновение у государственного служащего конфликта интересов), даже более распространен ный, но при этом менее конкретный и четко определенный и потому несущий гораздо больше рисков, связан с тем, что представители органов власти (в случае Соединенных Штатов речь идет в первую очередь о Конгрессе США) находятся в достаточно сильной зависимости от конкретных лиц и компаний, выделивших

значительное финансирование на их избирательные кампании, а также от ряда других заинтересованных сторон. Колоссальные суммы, поступающие членам и сенаторам Конгресса, например, в рамках добровольного пожертвования компании на избирательную кампанию политика, не являются уголовно наказуемым деянием, механизм их передачи абсолютно законен. Однако эти деньги накладывают своего рода «невидимое» для простых обывателей, но вполне понимаемое обеими сторонами обязательство для политика не поддерживать те законодательные инициативы или программы, которые могут «расстроить» спонсоров, будучи невыгодными, рискованными или в чем-либо ограничивающими их бизнес [53].

Другой исследователь коррупции, М. Джонстон, вносит новое измерение в дихотомическую классификацию Л. Лессига. Вначале он полагал, что «традиционные» проявления коррупции (взятки и их вымогательство, например) более характерны для бедных стран; для богатых же стран более типичны коррупционные проявления второго типа, выделенного Л. Лессигом; проявления первого типа здесь значительно более редки и если все же случаются, то значительно чаще вскрываются и получают волну общественного осуждения и порицания (а также соответствующее в рамках законодательства наказание). В более поздней работе М. Джонстон несколько отошел от измерения бедности-богатства и стал значительно больше уделять внимания типу режима, показав, что в случае слабого недемократического государства социальная защита от коррупции практически отсутствует; процветают клептократия и патрон-клиентные отношения [84]

В качестве отдельного типа он справедливо выделяет переходные государства, однако уделяет им, на наш взгляд, недостаточно внимания, упоминая лишь, что в таких государствах институты также слабы, государственные механизмы контроля неэффективны и потому коррупция продолжает процветать. Объяснению М. Джонстона предшествовали довольно многочисленные работы других исследователей, которые также приходили к выводу, что коррупция в переходных режимах является в основном симптомом слабости

(а иногда и полной временной недееспособности) экономических структур и институтов, переживающих тектонические структурные преобразования [80].

Коррупция в развитом государстве сильно отличается от двух типов, описанных выше. Здесь влияние распределяется более тонко, связи устанавливаются за плату, а богатство используется для получения доступа к лицам, принимающим решения, что приводит к искаженному распределению контрактов, выигрышей в государственных тендерах, получению лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых и других природных ресурсов. Более того, как уже было указано выше, значительные средства могут быть использованы «серым» образом (но не в виде прямой взятки или подкупа) для того, чтобы гарантировать, что закон или даже целая отрасль законодательства будут написаны таким образом, чтобы благоприятствовать деловым интересам определенной корпорации, группы корпораций или целой бизнес-отрасли (в лице крупнейших ее представителей); это явление можно назвать рынком влияния.

Однако М. Джонстон не отметил, что в переходных режимах порой начинает появляться некий гибрид первого и второго типов коррупции – с одной стороны, даже на высоком уровне она зачастую имеет форму прямых взяток (первый тип), с другой стороны, они используются для достижения целей, присущих второму типу, — получения доступа к лицам, принимающим решения, что приводит к искаженному распределению контрактов, выигрышей в государственных тендерах, получению лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых и других природных ресурсов, а в целом – к переделу собственности в стране. [80]

Хотя коррупция обычно рассматривается как признак слабости государственных институтов, необходимо пролить свет на обычно скрытые в тени мощные силы, которые сильно заинтересованы в поддержании слабости этих институтов. Любые реформы, направленные на улучшение институциональной структуры, которые могут подрвать столь аномально высокую концентрацию богатств, благ и преимуществ в руках нескольких «акул бизнеса»,

будут нарываться на решительное противодействие фирм-захватчиков, имеющих достаточное политическое влияние, чтобы сорвать такие реформы. Следовательно, решение проблемы захвата государства является предпосылкой для реформ, направленных на улучшение управления и укрепление правовой, судебной и нормативной среды [83].

Более того, переходные режимы нередко переживают всплеск неравенства доходов населения, в результате чего обедневшая часть может еще оставаться в состоянии проявлений коррупции первого типа (бытовой коррупции), в то время как немногочисленная доля очень богатого населения может уже перестраиваться под коррупцию второго типа; сращивание коррупции второго типа с ведением бизнеса, особенно крупного, может на какое-то время восприниматься как норма.

В качестве наиболее существенного дополнения к типологии коррупционных проявлений Л. Лессига можно предложить третий, самый тяжелый вид коррупции — «захват государства» (термин используется экспертами Всемирного банка). Он действительно более вероятен в странах с переходной экономикой; крайним проявлением «захвата государства» является законодательство, формально разработанное и должным образом принятое законодательным органом или парламентом, предоставляющее выгоды конкретной группе сильных «игроков» — тех самых «захватчиков», которые могут влиять или подкупать публичных должностных лиц и парламентариев написание законодательства, которое может дать компании доступ к эксплуатации природных ресурсов, монополию на железнодорожную сеть, выдачу лицензий на СМИ и публикации или освободить от уплаты налогов [81].

Однако если внимательнее рассмотреть классификацию Л. Лессига, то можно увидеть, что развитые демократии также переживают «захват государства», хотя и в более мягкой форме, чем переходные режимы. Когда лоббисты, работающие от имени компаний или отраслевых ассоциаций, стремятся к тому, чтобы законодательство было написано в пользу их деятельности или в ущерб конкурентам (и предпринимают активные действия для до-

стижения этой цели), неизбежно возникает вопрос о том, является это частью демократического процесса представления интересов или же происходит «покупка» мнений отдельных лиц, принимающих решения либо даже всего результата законотворческого процесса. Хотя иногда это делается напрямую, с использованием «классических» методов коррумпирования, таких как дача взятки в виде денежной суммы или дорогостоящего «подарка», все чаще применяются «серые» способы, когда компания лоббирует свои интересы, не нарушая закон, например, с помощью взносов в политические кампании или пожертвований на общественные движения, поддерживаемые политиком [82].

По мнению Е.Э. Цибарт: «коррупция внутригосударственных и международных должностных лиц препятствует свободе рынка, честной конкуренции и ограничению монополистической деятельности. Наиболее опасная часть коррупции – элитарная, транснациональная и политическая — не существует в виде обычной передачи денег или иного имущества непосредственно должностному лицу. Она маскируется под различного рода сделки, предоставление выгод и преимуществ должностным лицам, часто сопровождается совершением банковских операций, которые, в свою очередь, направлены на придание законного статуса получаемым вознаграждениям. В совершение коррупционных сделок вовлекаются внутригосударственные и международные организации» [73].

В течение последних трех десятилетий вопрос о том, каким образом можно наиболее результативно контролировать коррупцию, становился все более актуальным как в политической, так и в экономической повестке дня на транснациональном, глобальном уровне. Все более распространялось и признавалось единственно верным понимание того, что коррупция – какими бы ни были ее формы, контекст и краткосрочные выгоды от коррупционных сделок – разрушает легитимность политических институтов, включая верховенство закона, дискредитирует частный бизнес, способствует неоптимальному распределению ресурсов и человеческих навыков, усиливает социаль-

ное и экономическое неравенство, а также считается препятствием для долгосрочного экономического роста. Однако совершенно очевидно, что нет и не может быть единого административно-правового решения, которое бы способствовало снижению рисков всех видов коррупции (с учетом их колоссальных различий, показанных выше).

Проблема коррупции в настоящее время приобретает все более массовый и системный характер. Мировое сообщество признало, что коррупция на современном этапе пронизывает все сферы жизни общества любой страны, независимо от уровня демократии и социального благополучия, приводит к снижению эффективности функционирования государства, противоречит государственным интересам в различных областях деятельности, а также негативно сказывается на имидже страны на международной арене.

Далее рассмотрена история международно-правовых подходов к проблеме контроля коррупции, их эволюцию и современное состояние.

1.3 Принципиальные подходы к предупреждению коррупции в сфере государственного управления – зарубежный опыт

Как верно отмечают А. С. Сенцов, В. А. Волколупова, «международное право в борьбе с коррупцией следует рассматривать не только в качестве фундамента по отношению к национальному праву в тех шагах, которые предпринимает государство для выполнения своих международных обязательств, вытекающих из международных договоров в антикоррупционной сфере, но и в качестве специфического генератора постоянно обновляющихся, совершенствующихся инструментов и методов противодействия коррупции» [56]. С их мнением солидарны В. П. Кириленко, Р. В. Дронов, которые среди всех существующих международно-правовых средств противодействия коррупции полагают наиболее важным такое средство, как международные договоры. Основным этапом формирования международно-правовых подхо-

дов к противодействию коррупции мы считаем период с начала 1990-х до середины 2000-х гг. До этого периода усилия международного сообщества по борьбе с коррупцией носили фрагментарный характер и так и не были оформлены в международно-правовой акт [27].

В 1990-х гг. проблема коррупции прочно заняла видное место в глобальной повестке дня. В зависимости от вида международно-правового акта, в рамках которого разрабатывались, уточнялись, дополнялись и в целом совершенствовались подходы и инструменты по борьбе с теми или иными антикоррупционными проявлениями, эти акты становились либо основой для совершенствования национального права в антикоррупционной сфере (этот функционал международных договоров отмечали Д.А. Гришин, А.Э. Верховых), либо неким общедоступным спектром антикоррупционных решений разного уровня — от общих принципов до конкретных методов и инструментов, — на которые могло опираться (и которые могло имплементировать) любое государство, в том числе не имеющее сопряженных с этим обязательств. Например, Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (подробнее о ней см. ниже) помимо всех стран — членов ОЭСР ратифицировали еще восемь стран, не являющихся членами этой организации, в том числе России [13].

Озабоченность проблемами коррупционной составляющей в органа госвласти присутствует и на высоком международном уровне, особый акцент на проблеме делает Организация Объединенных Наций, которая приняла несколько МПА, направленных на решение проблем коррупции в глобальном контексте.

На международном уровне существуют документы, имеющие большое значение для определения преступлений коррупционной направленности и самой коррупции. Такие документы создали Организация Объединенных Наций (ООН) и Совет Европы. В данном аспекте имеют значение следующие документы ООН: Конвенция ООН против транснациональной организован-

ной преступности 2000 года и Конвенция ООН против коррупции 2003 года. Совет Европы же создал не менее важную Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года и Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года.

Наибольшее значение для понимания коррупции имеет Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года [32]. В ней под коррупцией понимаются два действия:

- 1) Вымогательство, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества публичным должностным лицом либо же получение такого преимущества для него самого или третьего лиц (физического или юридического). Вымогательство или получение каких-либо преимуществ выражается через совершение должностным лицом какого-либо неправомерного деяния, связанного с выполнении своих служебных обязанностей;
- 2) Лично или через посредников, предоставление публичному должностному лицу, а равно только обещание или предложение по предоставлению какого-либо незаконного преимущества этому должностному лицу или третьему лицу (физическому или юридическому) для того, чтобы это должностное лицо совершило противоправное деяние, связанное с злоупотреблением своими служебными полномочиями [32].

«Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [33], отличается установлением мер по предупреждению коррупции. Согласно ст. 5, противодействие коррупции должно осуществляться политической властью. В ст. 7 фиксируется важность прозрачности процесса приема на службу, а в ст. 8 – необходимость появления кодексов поведения публичных должностных лиц, а также мер ответственности за нарушение этих кодексов. Также в этой главе подчеркивается важность общественного контроля, публичной отчетности, специальных мер в отношении судебных органов и органов прокуратуры» [32].

Много внимания в конвенции уделено публичной отчетности. В частности, это принятие процедур или правил, позволяющих населению получать в надлежащих случаях информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и (с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных) о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения; упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации. Обращается внимание на меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них.

Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов. Может способствовать этому размещение в сети Интернет информации о судебной практике, мерах по обеспечению ее единообразия.

15 ноября 2000 года в г. Палермо (Италия) была принята Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована многими государствами ЕАЭС: Беларусь, Казахстан), которая также имеет антикоррупционную направленность [31]. Ее следовало бы ратифицировать и в РФ.

В конвенции содержатся положения об ответственности юридических лиц: каждое государство-участник принимает такие меры, какие с учетом его правовых принципов могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в серьезных преступлениях, к которым причастна организованная преступная группа, и за преступления, признанные таковыми в соответствии со статьями конвенции.

Конвенцией (ст. 13) фиксируется международное сотрудничество в целях конфискации: государство-участник, получившее от другого государства-участника, под юрисдикцию которого подпадает какое-либо преступле-

ние, охватываемое настоящей конвенцией, просьбу о конфискации упомянутых в конвенции доходов от преступлений, имущества, оборудования или других средств совершения преступлений, находящихся на его территории, в максимальной степени, возможной в рамках своей внутренней правовой системы.

27 января 1999 года в г. Страсбурге была принята Европейская конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию». В этом же году (4 ноября) и тоже в г. Страсбурге была принята Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (Федеральный закон о ратификации от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ). Для Российской Федерации Конвенция ООН вступила в силу 8 июня 2006 года.

Позже Россия ратифицировала Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 принятую 27 января 1999 г. в Страсбурге (Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125 ФЗ). Данная Конвенция предусматривает ужесточение уголовного преследования за подкуп публичных должностных лиц, злоупотребление влиянием в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией, правонарушения в сфере бухгалтерского учета, а также определены основные меры для достижения этих целей.

Конвенцию «Об уголовной ответственности за коррупцию» [31] отличает, высокая культура нормотворческой техники, изложения и определения понятий. В ней дано определение публичного должностного лица, с учетом особенностей правового статуса прокуратуры в европейских странах к категории судей отнесены прокуроры и лица, занимающие судебные должности. Юридическим лицом признается любое образование, имеющее таковой статус в силу применимого национального права, за исключением государств или других публичных органов, действующих в рамках осуществления государственных полномочий, а также межправительственных организаций [31].

Конвенцией (ст. 2) различается активный подкуп национальных публичных должностных лиц и пассивный подкуп национальных публичных

должностных лиц, подкуп членов национальных публичных собраний, подкуп иностранных публичных должностных лиц, подкуп членов иностранных публичных собраний.

«Учитывая, что сама по себе коррупция в государственном секторе не существует без взаимодействия с субъектами, обладающими определенными благами, в конвенции (ст. 7) предусматривается необходимость принятия каждой стороной законодательных и иных мер, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества каким-либо лицам, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц с тем, чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей» [29].

Следующим важным документом в данной области является Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Ее целью является закрепление в национальном законодательстве эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков.

В конвенции (ст. 2) дается емкое и лаконичное определение коррупции: коррупция означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового [36].

Целью Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию является закрепление в национальном законодательстве эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов кор-

рупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков. В конвенции (ст. 2) дается емкое и лаконичное определение коррупции: коррупция означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового [37].

Уровень коррупции в мире можно проследить через Индекс восприятия коррупции, который составляется международной неправительственной организацией, которая делит все страны условно на две большие группы. Первая группа справляется с коррупцией успешно, а вторая группа имеет трудности в разрешении этой проблемы [60, с.74].

На первых местах в Индексе восприятия коррупции стоят скандинавские страны (Финляндия, Дания, Швеция, Норвегия). Также в начале рейтинга можно увидеть Израиль, Канаду, США, Сингапур, Новую Зеландию [35].

В Израиле меры антикоррупционной направленности осуществляются сразу несколькими органами государственной власти: специальными подразделениями полиции, правительственными организациями, ведомством Государственного контролера и общественными организациями, к числу которых можно отнести, например, Ведомство за чистоту правительства. Таким образом, происходит некое дублирование мониторинга за потенциально возможными преступлениями коррупционной направленности. Указанные государственные органы и организации анализируют возможности совершения преступлений коррупционной направленности, и если обнаруживают их, то информируют об этом соответствующие органы, занимающиеся непосредственно расследованием преступлений. В Израиле вся информация, полученная по преступлениям коррупционной направленности в обязательном порядке доводится до всей общественности. Если чиновник оказывается замешанным в коррупционном преступлении, его ждет достаточно строгое наказание, а при добропорядочном выполнении служебных обязанностей ему по-

лагаются выгодные социальные льготы. Более того, при связи чиновников с коррупцией портится их репутация, что является крайне нежелательным для государственной службы. Поэтому коррупция среди чиновников практически отсутствует. Это подтверждается тем, что судебные дела по преступлениям коррупционной направленности в Израиле составляют не более 5% от общего количества дел [72].

Д. А. И. Чащин отмечает, что «страны с низким уровнем коррупции могут использовать не уголовные, а иные механизмы ответственности за незаконное обогащение. Так, в США на основании Закона об этике служащих государственных органов предусмотрена обязанность подавать ежегодные отчеты о финансовом положении. Умышленное внесение недостоверных данных представляет собой преступление и влечет наказание в виде штрафа и тюремного заключения на срок до пяти лет. Сами отчеты могут выступать в качестве косвенных доказательств, говорящих о незаконном обогащении, и являться основанием для конфискации незадекларированных доходов, имущества и иных активов. В России же умышленное искажение государственным служащим данных о доходах влечет только его увольнение» [74].

В свою очередь, в Нидерландах существует ряд своих антикоррупционных мер, которые включают в себя несколько эффективных систем противодействия коррупции, что отражено на схеме рисунка 2.

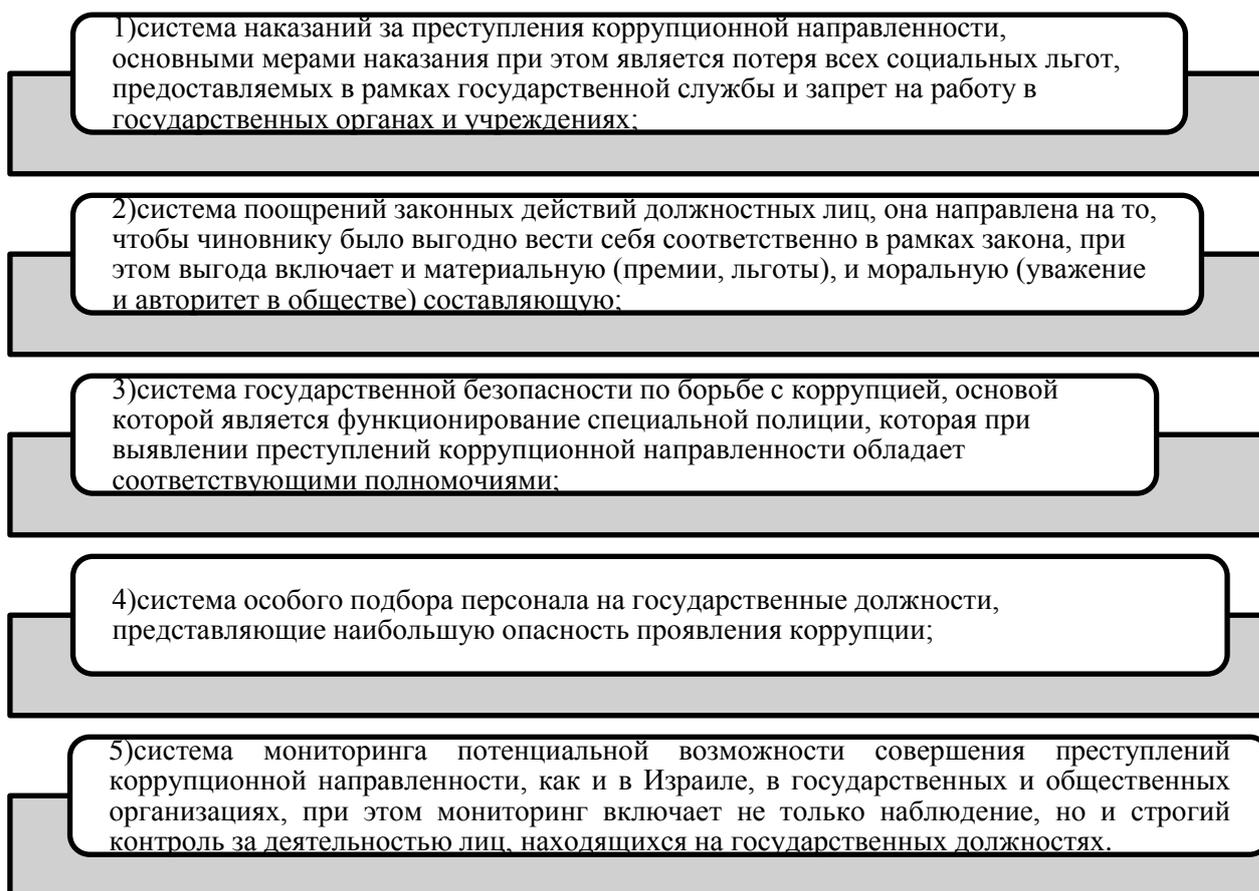


Рисунок 2 – Антикоррупционные меры в Нидерландах

В соответствии с Уголовным Кодексом Канады взяточничество и иные «коррупционные преступления относятся к преступлениям против государства, и даже к государственной измене. Как и в российском уголовном законодательстве, в Канаде лицо подлежит уголовной ответственности и наказанию не только за получение взятки, но и за дачу взятки. В Канаде на конституционном уровне закрепляется независимость парламента от бизнес структур, а также недопустимость использования служебного положения депутатами и иными должностными лицами с корыстной или иной личной заинтересованностью» [85].

Ярким примером антикоррупционной прозрачности является Южная Корея, а в частности Сеул, в котором с 1999 года действует программа открытости (OPEN). Программа представляет собой онлайн-платформу для контроля системы рассмотрения заявлений граждан чиновниками органов

городской администрации. Онлайн программа обеспечивает свободный доступ к информации о состоянии запросов граждан и, таким образом, снижает риски совершения преступлений коррупционной направленности. Это связано тем, что рассмотрение заявок через Интернет-ресурс позволяет избежать личных встреч граждан с чиновниками, а соответственно и возникновения между ними коррупционных отношений. Таким образом, Программа Сеула OPEN эффективно осуществляет не только противодействие, но и предупреждение преступлений коррупционной направленности, а также укрепляет доверие к администрации со стороны граждан. Все указанные направления являются основными задачами по борьбе с коррупцией в Южной Корее [86].

Следующей страной, активно занимающейся борьбой с коррупцией является Япония. Одним из наиболее важных направлений противодействия преступлениям коррупционной направленности является особая организация кадровой политики государства. Государственная служба и государственная власть в целом строятся на принципе меритократии. В качестве поощрения законного выполнения своих государственных функций, у чиновников в Японии установлена высокая заработная плата. Также уделяется внимание принципам этики и морали, которых также должны придерживаться государственные служащие и другие должностные лица. Японские законодатели даже закрепили такие требования в законе «Об этике государственных служащих» 2000 года. Также в стране действуют и другие законодательные акты, регулирующие вопросы этики, например, «этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение, утвержденные указом правительства Японии. В первом документе трактуется на законодательном уровне понятие «заинтересованного лица», а также дается подробный перечень действий, которые противоречат принципам этики и относятся к неэтичным. Данная ограничительная норма позволяет исключить произвольное толкование закона» [88].

«Одной из стран, которая стала не просто открыто говорить о коррупции, но и открыто действовать, является Китайская Народная Республика.

Борьба с коррупцией в Китае ведется на всех уровнях, а уголовные дела рассматриваются в различных инстанциях: от судов провинций до Верховного суда. Только за последние пять лет на скамье подсудимых оказалось 260 тыс. человек, более ста из которых занимали очень высокие посты в государстве. Благодаря особым связям с Интерполом Китаю удалось экстрадировать на родину более 25 тыс. беглых казнокрадов, пытавшихся скрыться в 90 странах мира» [80].

«Среди мер наказания – борьба со страстью к роскоши. Кодекс чиновников, который содержит восемь правил, запрещает использование служебного транспорта в личных целях, подарки и гонорары, отели и банкеты, необоснованные поездки за рубеж за государственные средства. Сохранилась и такая жёсткая мера наказания как расстрел, которая ранее приводилась в исполнение публично. Это наказание применяется и в настоящее время, но чётко определен расстрельный размер взятки: 500 тыс. долларов США с нередкой заменой на пожизненное заключение» [85].

«Применяются также меры по пресечению взяток, когда госслужащий за счет взяткодателя под видом служебных целей выезжает за рубеж, которые закреплены в Законе КНР от 25 апреля 2013 года «О туризме», которым запрещаются госслужащим поездки за рубеж туристического характера» [88]. Ведущую роль в выработке антикоррупционных мер играют положения партийных актов Коммунистической партии Китая.

Можно сделать вывод о том, что международные антикоррупционные меры характеризуются использованием разнообразных способов борьбы, противодействия и предупреждения преступлений коррупционной направленности. Опыт каждой страны уникален, поэтому целесообразно внедрить некоторые из вышеперечисленных эффективных мер в систему противодействия и предупреждения преступлений коррупционной направленности Российской Федерации.

Анализ практически реализованных мер государственного воздействия, направленных на противодействие коррупции в сфере государственного

управления в странах различного типа государственного устройства показал, что особенности национальной стратегии, базирующиеся на исторической, социальной и экономической специфике оказывают опосредованное влияние на результат, а базовые методы – универсальны, что позволяет говорить о возможности их интеграции в любую стратегию национального характера, к таковым следует отнести ряд мер, разработанных в Гонконге, Китае, Сингапуре, Южной Корее и других странах.

Коррупция представляет угрозу всему мировому сообществу. Антикоррупционная политика каждой страны строится исходя из исторического, а иногда и религиозного развития. Противодействие коррупции проходит во всех странах, учитывая их особенности и направления. Обобщение международного опыта, поможет разработке более эффективной антикоррупционной стратегии в РФ.

2 Анализ правового и организационного обеспечения мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления

2.1 Анализ механизма предупреждения коррупционной составляющей в сфере государственного управления РФ на современном этапе

В последнем Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ отмечено: «коррупция – один из главных барьеров на пути нашего развития». что коррелирует с указом «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» [65]. Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования работы правоохранительной и судебной систем, законодательства до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла. Чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества.

Следует отметить, что коррупция, приводящая к нарушению принципов Конституции Российской Федерации, приобретает системный подход и массовый характер, что не может не отразиться на дальнейшей политике нашей страны в области противодействия коррупции. Все мероприятия по реализации данной политики должны иметь целенаправленный, продуманный и комплексный подход с учетом сложившейся ситуации, предыдущих ошибок в антикоррупционной деятельности нашего государства.

«По данным «Transparency International», которая начиная с 1995 г. публикует Индекс восприятия коррупции. в 2019 году, Россия оказалась на 137-м месте из 180, принимавших участие в исследовании, хотя в 2018 году она была на 138 месте» [51].

Это свидетельствует о том, что меры противодействия коррупции, разработанные на государственном уровне, оказались малоэффективными и ситуация с коррупцией не сильно улучшилась

«По данным управления по борьбе с правонарушениями в сфере распределения и использования бюджетных средств Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции ((ГУЭБиПК) МВД России за 2019 год правоохранительные органы выявили в России 18,4 тыс. коррупционных преступлений. Суммарный ущерб от выявленных преступлений превысил 100 млрд рублей. Возмещение ущерба обеспечено на сумму 27 млрд. рублей. Около 5,5 тыс. преступлений было совершено в крупном и особо крупном размерах. Расследования 15 тыс. преступлений окончены. Около 1,6 тыс. из них совершены группой лиц по предварительному сговору, 632 – в составе организованной группы либо преступного сообщества. Установлено более 8 тыс. преступников, примерно 6,5 тыс. привлечены к уголовной ответственности» [46].

«Актуальность предупреждения коррупции на государственной службе связывается с тем фактом, что государственная и муниципальная служба направлена на развитие государства, государственного и муниципального управления, обеспечение правопорядка, тогда как проявления коррупции являются не только тормозом такой деятельности, но входят в прямое противоречие со всеми принципиальными положениями управления государством и обществом, когда имеет место реализация интересов отдельных групп вопреки интересам социума» [34].

«Сам термин «механизм противодействия коррупции» не является чрезмерно распространенным. С одной стороны, механизм противодействия коррупции можно рассматривать как самостоятельный юридический институт. С другой стороны - как социальную систему, взаимодействующую с государством и обществом. Однако понятие механизма антикоррупционной деятельности является особо важным элементом в рассматриваемой сфере, поскольку в его содержание закладывается значение систематической ком-

плексной постоянного характера деятельности, включающей в себя три ее важных элемента, закрепленные в ст. 1 Федерального закона по противодействию коррупции, а именно: профилактическая составляющая; пресечение коррупционной направленности; минимизация или ликвидация последствий коррупции» [42].

«Эти элементы, взятые в своей совокупности, оцениваются в качестве основы формирования антикоррупционного механизма в виде системы мер на всех уровнях власти: федеральном, региональном, муниципальном. По состоянию на настоящее время система противодействия коррупционным проявлениям состоит из общих положений концептуального характера; антикоррупционной экспертизы; системы уголовно-правовых и административных санкций; административно-процедурной системы; и информационных элементов» [45].

«Сам механизм антикоррупционной деятельности создается из трех системных элементов как основы надлежащего функционирования государственных учреждений:

- профилактика;
- пресечение коррупции;
- ликвидация последствий коррупционной деятельности» [49].

«В Российской Федерации механизм противодействия осуществляется на основе Национальной стратегии противодействия коррупции и на базе принятия упорядоченной системы мер на региональном и муниципальном уровне. В систему мер противодействия коррупции, как в общем плане, так и применительно к государственной службе включены меры управленческого воздействия как юридического, так и социально-психологического наполнения» [2].

«Рассматриваемый механизм противодействия коррупции следует поделить на статическую и динамическую части. К статической относят совокупность юридических средств, субъекты, осуществляющие политику противодействия коррупции (государство, непосредственные органы власти, обще-

ственные институты). Динамическая часть состоит из форм такого противодействия, к которым относятся правотворчество, правоприменительная практика, реализация правовых предписаний, техническое и технологическое обеспечение, информационное подкрепление» [4].

«Актуальным вопросом остается вопрос мониторинга коррупционных проявлений, в понятие которого входит осуществление деятельности по сбору фактических данных, а также наблюдение, исследование, анализ, контроль законодательных актов, имеющих отношение к рассматриваемому явлению, исследование практики применения законодательных актов, анализ служебных материалов, социологических исследований» [9].

«Приоритетным направлением является освобождение отечественного законодательства от нормативных положений, суть которых сводится к возможности способствования коррупционной деятельности, так называемых коррупциогенных факторов. Здесь наиболее важным средством является антикоррупционная экспертиза как надежное средство профилактики коррупции». В этом отношении Правительством были приняты постановления №2 195 и 196 от 5 марта 2009 г. [47, 48].

Указанные документы утвердили правила и методику проведения экспертизы сомнительных правовых актов и иных документов на предмет выявления положений, которые могли бы способствовать созданию условий для коррупционной деятельности.

«Актуальным аспектом является положение о принципах, которым следует руководствоваться при выборе систем противодействия: запретительной либо рекомендательной. К сожалению, последний метод не применяется в нормативном регулировании антикоррупционной деятельности. Следует контролировать необходимость существенной коррекции законодательного материала, посвященного рассматриваемой проблеме и законодательного упорядочивания функции публичных органов» [55].

«Говоря о системе запретительных и рекомендательных методов, следует обратить внимание на то, что Российской Федерацией в большинстве

случаев коррупционные деяния подпадают под уголовное законодательство. Между тем, уклон на карательную стратегию далеко не всегда может быть оправдан. С одной стороны, необходимы механизмы, позволяющие разрешать имеющиеся проблемы наиболее оперативным образом, с другой стороны антикоррупционная политика страны должна являться составной частью общегосударственного курса преимущественно в сфере профилактической деятельности по изживанию этого явления. В этом отношении требуется не только корректирование имеющегося законодательства, с приведением их к единой взаимосвязанной системе, но также упорядочивание функций органов власти в центре и на местах наряду с совершенствованием взаимодействия между государственными и общественными структурами» [57].

Коррупция является неприемлемым явлением для любого государственного образования, однако работа по его противодействию должна начинаться именно с муниципального уровня.

«Считается общим мнением, что коррупция наиболее распространена именно на муниципальном уровне. Причинами распространения рассматриваемого явления на уровне местных органов власти является в первую очередь недостаточное финансирование» [11].

«Проблемы с финансированием испытывает большая часть муниципальных образований. На этом уровне характерными явлениями являются острая нехватка финансовых средств, сужение бюджетного финансирования экономических и социальных программ, высокий уровень задолженности муниципальных бюджетов. Все это приводит к затруднениям к доступности муниципальных услуг. Например, детские сады в Российской Федерации являются недоступными для 35% нуждающихся в них детей [21].

Катализирующим фактором является низкий уровень заработной платы муниципальных служащих. Наряду с этим, недостатки судебной системы, при которой остаются безнаказанными муниципальные служащие, совершающие деяния коррупционной направленности. К этому следует добавить такое явление как чрезмерная бюрократизация аппарата, что создает препят-

ствия для граждан при получении муниципальных услуг, что вынуждает их заинтересовать виновников в оперативном разрешении своих проблем. Негативным явлением стала круговая порука. Любой начинающий чиновник независимо от личной честности попадает в коллектив с наработанными коррупционными традициями и при этом негласно перед ним стоит выбор: влиться в сложившуюся систему либо быть отторгнутым от такого, связанного единством цели, коллектива. Помимо этого, взаимная осведомленность чиновников о коррумпированности друг друга ставит их во взаимозависимое положение. Имеет значение также личность коррупционера, отличающаяся от законопослушного чиновника устойчивыми психологическими особенностями, исповедованием двойной морали. Большинство коррупционеров являются примерными работниками, с положительным послужным списком, порой выдающимися организационными качествами и высоким уровнем работоспособности» [3].

Именно субъекты, наделенные властно-распорядительными полномочиями, имеют больше возможностей не только для злоупотребления своими полномочиями и их превышения, но и для сокрытия совершенных преступлений.

«Рассматривая механизм противодействия коррупции на государственной гражданской службе в Российской Федерации, следует остановиться на таком явлении как конфликт интересов, понятие которого закреплено в ст. 10 указанным законодательным актом о противодействии коррупции. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность 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 обязанностей» [25].

Наряду с нормами специального законодательства по противодействию коррупции в Российской Федерации действуют также отдельные нормы, входящие в другие нормативные акты, предназначение которых связывается с

коррупционными нарушениями. Так, ст. 15 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязывает чиновников декларировать сведения о своём имуществе и материальном состоянии.

«В сфере противодействия коррупции на государственной муниципальной службе разрабатываются также соответствующие государственные программы. Разработка таких программ ведется как на федеральном, так и на региональном уровне в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующими нормативными положениями региональных законов» [74].

«Под государственной программой понимается документ стратегического направления, в котором закреплён комплекс планируемых мероприятий по задачам и срокам исполнителя, обеспечивающих ресурсов в целях достижения целей и задач социально-экономического развития, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Региональные программы по противодействию коррупции могут содержать мероприятия, направленные в первую очередь на предотвращение коррупции в органах власти в сфере политической коррупции на местном уровне. Такого характера деятельность приводит к формированию органов власти, состоящих из лиц, целью деятельности которых является реализация властных полномочий в собственных интересах, что становится существенным тормозом социально-экономического развития того или иного региона» [77].

Так, антикоррупционная политика в государственной и гражданской службе Российской Федерации в настоящее время является одним из наиболее востребованным и актуальным направлением национальной политики, целью которой является выражение неприятия коррупции, а именно [62]: в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов и институтов гражданского обще-

ства по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с нею и минимизации (ликвидации) негативных последствий.

Обобщая следует заметить, что противодействием коррупции является деятельность органов государственной власти (ОГВ) федерального и иных уровней как по профилактике, так и по борьбе со всеми видами коррупционных проявлений, а также деятельность ОГВ федерального уровня по минимизации и элиминации результатов коррупционных действий. Для выполнения возложенных на них задач эти структуры наделены рядом полномочий, среди которых важное место занимает право на организацию образования в области борьбы с коррупцией. Эффективность борьбы с коррупцией напрямую зависит от качества организации антикоррупционной деятельности, проводимой указанными структурами на федеральном и региональном уровне на всей территории России.

Следует отметить, что коррупция в Российской Федерации сегодня представляет собой одну из наиболее значимых опасностей для общественного развития. Проблема приобрела столь выраженную остроту в т. ч. в связи с тем, что в стране сформировались устойчивые и масштабные коррупционные сети, участники которых получают доходы от коррупционной активности и вкладывают данные средства в то, чтобы увеличивать масштаб данных сетей. По мнению ряда исследователей, если подобная система будет одноmomentно ликвидирована, следствием может являться возникновение кризисных явлений в социально-экономической сфере страны [66].

Очевидно, что полностью исключить явления коррупции невозможно, но это не может служить оправданием неэффективности борьбы с ними. Ситуация в данном случае во многом схожа с борьбой с преступностью в целом: полностью избавиться от нее невозможно, но непримиримая борьба с ней показывает сильный защитный ответ со стороны государства (в данном случае это можно сравнить к иммунной системе организма). Поэтому важнейшим рычагом противодействия коррупции остается нормативно-правовая регла-

ментация мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления.

2.2 Нормативно-правовая регламентация мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные законы № 273-ФЗ, № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, нормативные правовые акты Президента РФ, а также нормативные правовые акты Правительства РФ, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и муниципальные правовые акты [8].

Основными законодательным обеспечением в сфере противодействия коррупции являются Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Уголовный Кодекс РФ, Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» [44].

Кроме того, для данных целей являются важными ряд федеральных законов, устанавливающих полномочия отдельных ведомств - к примеру, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 N 41-ФЗ.

Также существенными являются ограничения, установленные в федеральном законодательстве относительно государственной гражданской службы Федеральный закон «О государственной гражданской службе Рос-

сийской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ и смежных, более узких федеральных законах (к примеру, о статусе Депутата ГД).

Важным является аспект конкретных действий по противодействию и предотвращению коррупции, указанный в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 N 230-ФЗ, Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 N 172-ФЗ, Федеральном законе от 7 мая 2013 г. N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [9].

В Российской Федерации принят Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в рамках которого описаны основные меры по противодействию коррупции. В соответствии с частью 1 статьи 1 указанного ФЗ дано следующее определение термину коррупция: «1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;»

В отношении представляющих государство лиц в основном применяются меры ответственности, регламентированные актами таких отраслей законодательства, как административное и уголовное.

В действующем уголовном законе предусмотрена ответственность за совершение посягательств для специальных субъектов - государственных служащих, должностных лиц государственных органов. Совершаемые лицами указанных категорий посягательства представляют собой преимущественно уголовно наказуемые коррупционные проявления [42, с. 272]. Подобные деяния являются деяниями, характеризующимися общественной опасностью, ответственность за совершение которых установлена уголовным законом, объект посягательства которых представлен в виде авторитета публичной службы. Выражением подобных посягательств является противозаконное получение лицом, обладающим статусом публичного служащего (служащего иной организации, в т. ч. организации, преследующей цель извлечения прибыли в качестве основной), преимуществ того или иного рода (в виде льгот, услуг, прав на имущество или непосредственно имущества) или предоставление подобным лицом указанных преимуществ [40, с. 54].

В уголовном законе в отдельных главах Особенной части предусмотрено ограниченное число составов посягательств коррупционного характера. Данные составы представлены:

- составами, предусмотренными главой, устанавливающей ответственность за посягательства на интересы госслужбы, службы в органах, осуществляющих местное самоуправление, на государственную власть, - служебным подлогом, взяточничеством, превышением должностных полномочий, злоупотреблением ими и др.;
- составами, содержащимися в главе, предусматривающей ответственность за посягательства на конституционные свободы, права, политическими коррупционными проявлениями, фальсификацией избирательных документов, созданием препятствий для реализации избирательных прав;

- предусмотренными главой о посягательствах против службы в организациях, в т. ч. коммерческих, составами коммерческого подкупа, злоупотребления и др.;
- указанными в главе, устанавливающей ответственность за посягательства на собственность составами растраты, присвоения и др. [49].

В условиях рыночной экономики, свободной торговли коррупция не сводится к примитивным видам взяточничества, в УК РФ не установлена ответственность за деяния в виде коррупционных проявлений при установлении договорных отношений, опосредующих внешнеэкономические операции; коррупционного протекционизма, фаворитизма, лоббизма; перехода после отставки лиц, которые занимали государственные должности, в руководство коммерческих организаций, в т. ч. кредитных; противоправного покровительства родным; сговора при осуществлении процедур, связанных с разгосударствлением; противоправного предоставления льгот по таможенным и фискальным выплатам; представления средств для достижения электоральных целей с дальнейшим получением государственных должностей в качестве возмещения; совершаемого тайно финансирования для достижения политических целей [6, с. 98].

Указанные коррупционные проявления в Российской Федерации характеризуются значительным распространением, в т. ч. на уровне высших органов федеральной и региональной власти. Распространенность подобных деяний в государствах, относящихся к категории развитых, также является значительной. В то же время, в отличие от Российской Федерации, подобные деяния являются в данных странах уголовными преступлениями, и применительно к ним осуществляется активное противодействие посредством уголовно-правовых средств [50].

«В настоящее время в ряде российских законов регламентируются механизмы противодействия коррупции. Так, в КоАП РФ (в ред. от 31.07.2020 г.) в статье 19.28 закреплена такая норма, как «незаконное вознаграждение от

имени юридического лица», предусматривающая ответственность за незаконную передачу или обещание должностному лицу в корыстных целях денежных и иных средств для выполнения им определенных действий (бездействия). Однако надо отметить, что составы административных правонарушений коррупционной направленности не систематизированы в рамках Кодекса об административных правонарушениях РФ» [45].

«Статья 4 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 г.) «О государственной гражданской службе РФ» определяет профессионализм и компетентность государственных служащих одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, в статье 12 перечисляются общие квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы. Однако, как представляется, эти общие требования не могут способствовать устранению попыток получения доступа к государственной службе граждан, которые намереваются заниматься коррупционной деятельностью» [61].

«С целью совершенствования административно-правовых антикоррупционных средств в системе государственной службы был принят Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. 31.07.2020 г.). В нем закреплен порядок ведения реестров этих услуг в электронной форме. В связи с принятием Закона значительно упростилось содержание предоставления услуг и усложнился процесс получения одними гражданами документов значительно быстрее, чем другими» [67].

Существенные меры были приняты для повышения прозрачности организации процесса государственных закупок – введен Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в который впоследствии неоднократно вносились поправки. Однако и в первоначальном виде Закон был практически революционным – для информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создавалась и ве-

лась единая информационная система, в контрактной системе был организован электронный документооборот, регламентировались различные способы определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей (в том числе через электронные аукционы и запросы котировок в электронной форме) и т. д. Основными принципами контрактной системы провозглашались в числе прочих открытость, прозрачность, обеспечение конкуренции и профессионализм заказчика.

«Для предупреждения коррупционных правонарушений действует Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 11.10.2018 г.), в котором установлены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы данных актов [48].

Крупным положительным изменением российского законодательства можно назвать принятие Федерального закона о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц, их доходам. Данный Закон устанавливает контроль за сделками отдельных групп лиц, осуществляющих публичные функции, их супругов и несовершеннолетних детей, общая сумма которых превышает общий размер доходов таких лиц за три последних года» [39].

Противодействие коррупции осуществляется не только уголовно-правовыми средствами. Проблема борьбы с коррупцией является политической, социальной, обще-юридической [1, 39, 56, 54].

Правовые средства профилактики коррупции, ее выявления, устранения следует рассматривать лишь в качестве элемента системы мер, ориентированных на решение подобных задач.

Применительно к уголовному праву следует отметить потребность в реализации ряда мер по противодействию коррупции.

В первую очередь следует отметить необходимость криминализации всех форм коррупционных посягательств, характеризующихся наибольшей общественной опасностью. Существует потребность в точном определении

деяний, являющихся коррупционными. Подобный подход будет способствовать возможности осуществлять систематический мониторинг коррупционных посягательств для того, чтобы определять меры противодействия данным посягательствам, характеризующиеся наибольшей эффективностью.

Видится необходимым предусмотреть в системе уголовных наказаний за совершение любых коррупционных деяний конфискацию в качестве вида наказания, являющегося дополнительным.

2.3 Организационные аспекты мер по предупреждению коррупции в сфере государственного управления

Среди самих представителей сферы государственного управления современной России, несмотря на низкий рейтинг РФ по уровню коррупции, на рост показателей статистики в отношении преступлений коррупционной направленности, принято считать, что система противодействия коррупции в органах власти сформирована и действует вполне эффективно.

«В систему мер противодействия коррупции, как в общем плане, так и применительно к государственной службе включены меры управленческого воздействия как юридического, так и социально-психологического наполнения. Рассматриваемый механизм противодействия коррупции общепринято делится на статическую и динамическую части. К статической относят совокупность юридических средств, субъекты, осуществляющие политику противодействия коррупции (государство, непосредственные органы власти, общественные институты). Динамическая часть состоит из форм такого противодействия, к которым относятся правотворчество, правоприменительная практика, реализация правовых предписаний, техническое и технологическое сопровождение» [55].

В результате в современной России отмечается наличие следующих организационных составляющих предупреждения коррупции в сфере государственного управления (Рисунок 3).

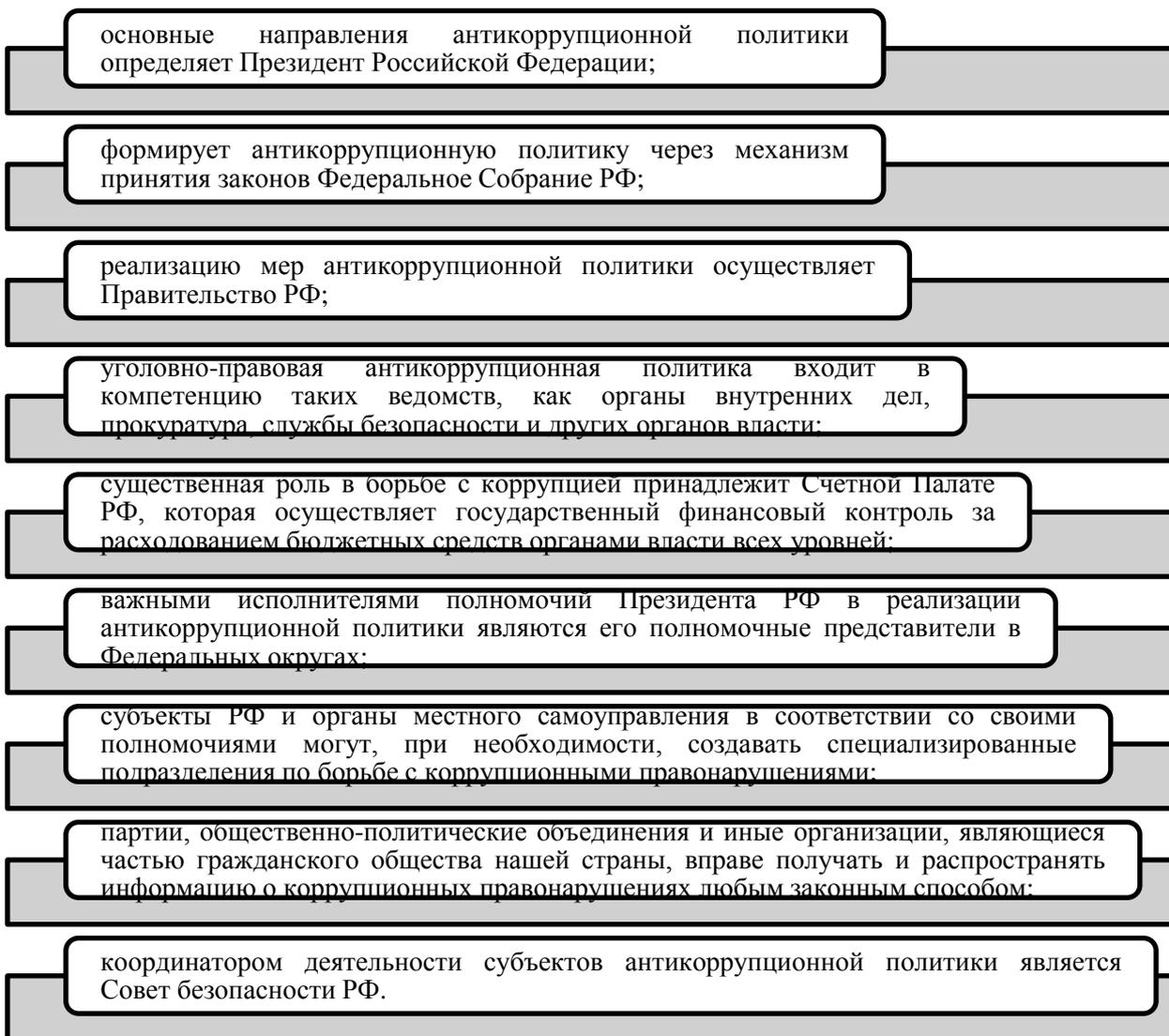


Рисунок 3 – Организационные составляющие предупреждения коррупции в РФ

В последние годы в России проведена значительная работа по разработке и внедрению новых административно-правовых средств противодействия коррупции [58].

1. Созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Деятельность комиссий направлена на обеспечение соблю-

дения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также на осуществление в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

2. Созданы механизмы декларирования государственными гражданскими служащими своих доходов. А также, в декабре 2012 года был принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», предусматривающий контроль за расходами чиновников, их супругов и несовершеннолетних детей, связанных с совершением каждой сделки по приобретению земельных участков и других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг на сумму, превышающую общий доход этого лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за 3 последних года, предшествующих совершению сделки, а также об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка. При выявлении обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов чиновников их доходам, материалы, полученные в результате контроля, представляются в правоохранительные органы и в обязательном порядке в прокуратуру РФ.
3. Улучшилось качество предоставления отдельных государственных услуг в рамках административной реформы. Принят ряд эффективных административных регламентов, предусмотренных Концепцией административной реформы в качестве меры по совершенствованию государственного управления и по снижению коррупции в органах власти. Появилась возможность получения ряда государственных услуг в электронном виде.
4. Введена процедура оценки регулирующего воздействия, в ходе которой проекты нормативных актов анализируются специалистами Минэкономразвития России с обязательным привлечением бизнес-

сообщества в целях выявления положений, вводящих избыточные административные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности. В рамках данной процедуры, которая существует уже больше года, было отклонено около 50 % всех разработанных проектов нормативных правовых актов, как содержащих административные барьеры.

5. В 2012 году в России начал свою работу Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.
6. Внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере противодействия коррупции. Например, редакция от 4 мая 2012 года в части 1 статьи 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» установила, что постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции не может быть вынесено по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения (в предыдущей редакции установленный срок составлял 2 месяца).
7. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют значительную работу по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции.
8. В субъектах Российской Федерации разработано и принято региональное антикоррупционное законодательство в целом соответствующее международным стандартам и федеральным нормам и принципам, приняты и реализуются программы и планы противодействия коррупции, внедряются унифицированные стандарты антикоррупционного поведения в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы, проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов, мо-

нитинг антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации.

9. В настоящее время, например, в Самарской области и ряде иных субъектов РФ внедрена практика разработки и реализации государственных региональных (муниципальных целевых) программ противодействия коррупции, активно протекает процесс административного нормотворчества в данной сфере [60].

Однако, многие исследователи полагают, что «...существует и ряд других проблем, которые в настоящее время мешают становлению полноценной системы регулирования деятельности по противодействию коррупции» [4]. Поэтому важно повышать осведомленность и правовую культуру граждан. Основными задачами антикоррупционного просвещения являются: просветительская работа в обществе по борьбе с коррупцией во всех ее формах; содействовать развитию гражданского чувства ответственности за судьбу текущих антикоррупционных программ в обществе. При этом необходимо реализовать ряд мер, а не разовое решение насущных проблем в этой сфере.

В организационном плане необходимо предусмотреть участие в противодействии коррупции органов экономического блока (министерств экономики, финансов, промышленности, сельского хозяйства и т. п.). На уровне органов местного самоуправления следует предусмотреть утверждение программ противодействия коррупции в рамках соответствующей административно-территориальной единицы. Аналогично – в рамках министерств и ведомств. Регулярно заслушивать отчеты их исполнения.

Согласимся с выводом ученых, что только при объединении усилий всех заинтересованных субъектов в искоренении коррупции можно сформировать свободный от коррупции конституционный строй [59].

Выявление причин и условий совершения коррупционных правонарушений, постоянный мониторинг складывающейся ситуации с использованием государственных ресурсов остается повседневной задачей [68]. О том, что

коррупция пока еще имеет сильные позиции, свидетельствует формирование соответствующего сленга, специфических выражений.

«Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер»: [69]

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;
- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции и др.

Одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции. Установлены требования к служебному поведению гражданского служащего и порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе.

«Предусмотрена обязанность государственного служащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о расходах. По словам бывшего главы администрации президента РФ С. Иванова в первом полугодии 2015 г. по итогам анализа 1,5 млн. деклараций чиновников разных уровней к дисциплинарной ответственности было привлечено свыше 4 тыс. человек, 272 из них уволили» [72].

На основе изложенного можно сделать вывод, что предупреждение коррупции в сфере государственного управления возможно при наличии ряда предпосылок, которые отражены на рисунке 4.

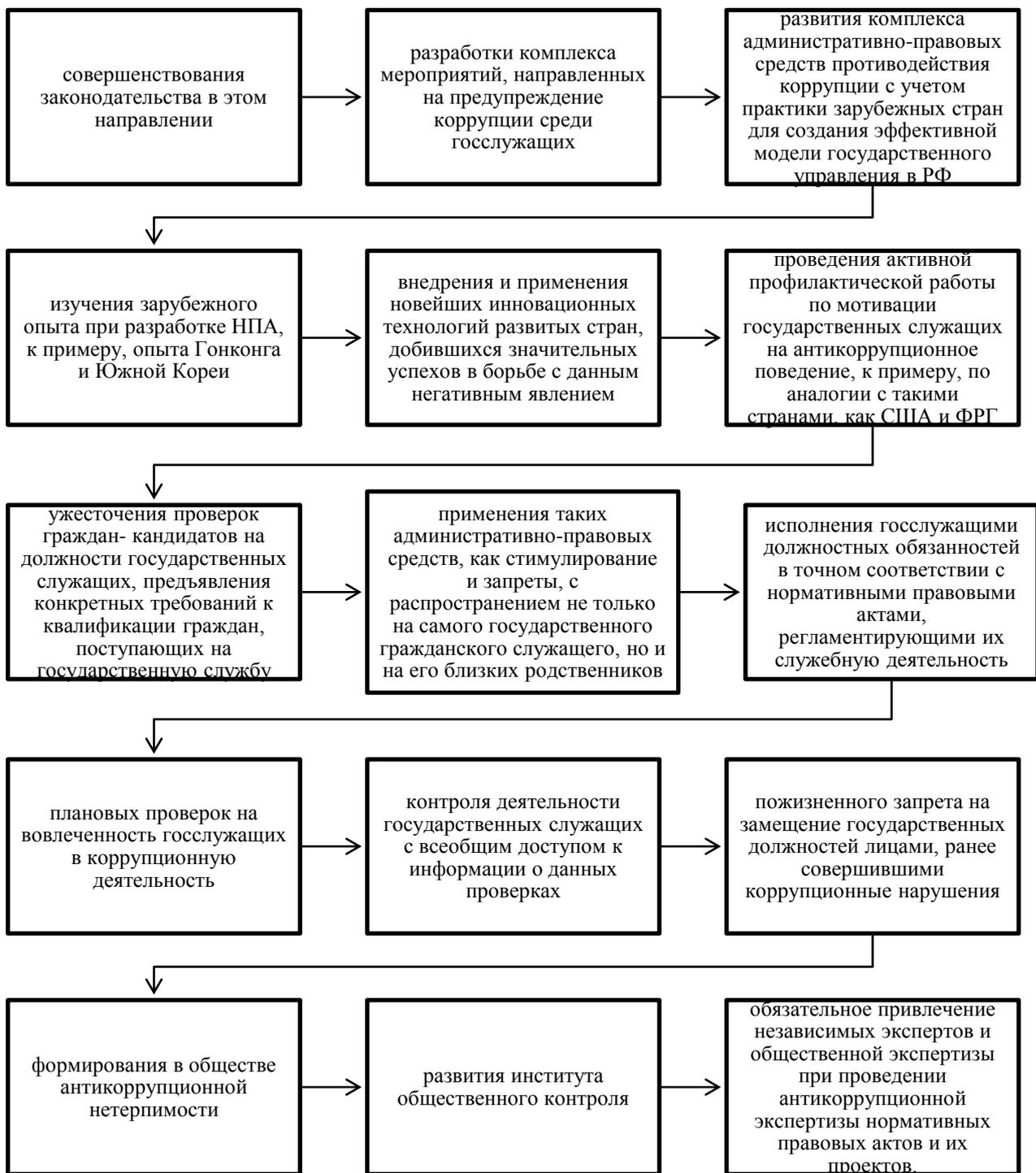


Рисунок 4 – Предпосылки предупреждения коррупции в сфере государственного управления

Как отмечают специалисты: «все необходимые антикоррупционные законодательные акты в России приняты, дело за их строгим соблюдением. Другой вопрос, что помимо прямой коррупции у нас по-прежнему очень неблагополучно с так называемым конфликтом интересов. Сплошь и рядом происходят ситуации, когда тендеры и конкурсы выигрывают аффилированные с тем или иным чиновником структуры. 6 октября президент подписал закон, четко определяющий, что такое конфликт интересов госслужащих, как его избегать и что обязан делать чиновник в случае, если есть угроза возникновения конфликтной ситуации» [74].

Между тем остаются и некоторые проблемные области, где существующие организационно-административные подходы представляются недостаточными для снижения рисков коррупции.

Последнее десятилетие показало, что любые репрессивные меры не способны искоренить коррупцию, а лишь позволяют частично снизить ее уровень [76]

При этом с учетом латентности рассматриваемого феномена установить реальный масштаб коррупции в нашей стране просто не представляется возможным. Усиление ответственности за коррупционные действия – мера необходимая, но не первостепенная, а вот усиление контрольно-надзорной деятельности действительно позволит преуспеть в решении исследуемой проблемы.

3 Использование передовых практик предупреждения коррупции в сфере государственного управления

3.1 Совершенствование нормативно-правовой составляющей антикоррупционного законодательства на базе имплементации зарубежного опыта в российскую практику

Исследование, проведенное в рамках данной работы позволяет констатировать, что успех предупреждения коррупции в сфере государственного управления зависит от соблюдения ряда факторов: во-первых, от признания государством наличия самой проблемы коррупции, как таковой; во-вторых, от формирования стабильного и эффективного антикоррупционного законодательства; в-третьих, от создания хорошо проработанного организационно-административного механизма борьбы с коррупцией; в-четвертых, от пропагандирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

И если первый из вышеназванных факторов успеха в России признан и декларирован в рамках государственной политики противодействия коррупции, то остальные требуют совершенствования и совершенствования комплексного, что подтверждает анализ, проведенный во второй части настоящего исследования. Существующая система антикоррупционного законодательства РФ несовершенна, прежде всего из-за отсутствия результатов, данные статистики неумолимы, количество и масштабы коррупции в сфере государственного управления растут, сроки, получаемые коррупционерами не всегда соответствуют тяжести преступлений, находятся лазейки в законодательстве, позволяющие максимально снизить наказание.

«Отчасти это связано с проблемами соотношения международного и внутригосударственного права, что имеет принципиальное значение с точки зрения, как укрепления международной законности, так и международного сотрудничества, и решения многих внутригосударственных вопросов» [78].

М. В. Костенников в рамках научной работы «Международные нормы о противодействии коррупции в системе российского права» особо подчеркивает, что «коррупция является опасным социально негативным явлением, представляющим угрозу различным институтам государства и стабильности жизни общества». Не разделять данную точку зрения ученого невозможно, поскольку стремительное увеличение количества преступлений коррупционной направленности опасно для экономики, обороноспособности, аппарата управления, конституционного строя любого государства» [34].

«В целом Россия движется по пути взаимодействия с иностранными государствами в области противодействия коррупционным преступлениям, принят Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [63]. Вместе с тем без внимания законодателя осталась Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, которая, на наш взгляд, также нуждается в ратификации, поскольку содержит положения, важные для российской правовой системы. Считаем необходимым принятие Федерального закона от 4.11.1999 г. № 174 «О ратификации Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию» [1].

«И.А. Щербович в рамках собственного научного исследования «обоснованно утверждает, что «ратификация антикоррупционных конвенций неизбежно должна повлечь за собой глубокую реформу российского законодательства, в первую очередь уголовного, поскольку, несмотря на внешнее совпадение международного и российского уголовно-правовых подходов к определению форм уголовно наказуемой коррупции, их различия весьма существенны» [79]

В целях совершенствования российского законодательства в области противодействия коррупции необходимо рассмотреть актуальные правовые системы некоторых зарубежных государств и сопоставить их с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

К примеру. «законодательство США и России в данном вопросе отличается кардинально. Если в России незаконность нахождения у гражданина имущества или денежных средств на правах собственности, должно доказывать государство, принимая на себя материальные затраты, связанные с обличением лица в совершении преступления и доказывании его вины, то закон США относится к данному вопросу гораздо менее толерантно и демократично» [10]. «Там все устроено просто: если инспектирующее лицо приходит к человеку и просит разъяснить откуда у него этот дом, яхта, вилла, автомобиль, и человек не может документально подтвердить законность нахождения у него этого имущества, то он без длительных судебных разбирательств направляется в место лишения свободы, при этом всё имущество переходит в собственность государства. При этом лицо получает до 15 лет лишения свободы и трехкратный штраф» [79].

Антикоррупционное законодательство Китая, «вероятнее всего, является самым суровым в мире. За взяточничество и присвоение государственного имущества грозит смертная казнь. Такой способ противодействия коррупционным проявлениям в Китае появился в конце 1970-х годов. При этом расстрел осуществляется публично, с демонстрацией на ряде государственных СМИ. Количество обвинительных приговоров может превышать трех тысяч ежегодно. Данные меры направлены на искоренение коррупции в государственных органах и корпорациях. Так же в судебной практике имеются прецеденты, когда виновному отрубили руку. Такой же ответственности подлежит лицо, уличенное в краже государственного имущества, в Арабских Эмиратах» [56].

«Примечательно, на Кубе коррупционерам также грозит смертная казнь. Рассмотренные варианты не идут ни в какое сравнение с мягкими нормами УК РФ и в частности ч. 1 ст. 291 УК РФ, по которой максимальный срок лишения свободы составляет 2 года, соответственно, по ч. 2 - до 5 лет, по ч. 3 - до 8 лет, по ч. 4 - от 7 до 12 лет, по ч. 5 - от 8 до 15 лет» [81].

«Гонконг, еще одна страна, которая смогла разработать эффективную систему борьбы со взяточничеством. Еще 30 лет назад весь государственный сектор буквально «по уши» был коррумпирован, но властям удалось переломить ситуацию рядом мер. Первое - это учреждение антикоррупционной службы, сотрудники которой сразу получают «космическую» зарплату. Государство решило, что проще дать большой, но законный доход этому узкому кругу лиц, чем ежегодно терять миллиарды долларов в следствии коррупционных преступлений. Второе - в стране была введена система, по которой лицо само должно доказывать право на собственность, что все имущество было куплено на честно заработанные средства. Система - аналогичная системе США. И третье - журналистов допустили до дел государственных служащих. Решение спорное, ведь оно может повлечь распространение государственной тайны, однако, в борьбе с коррупцией данная схема показала себя рабочей» [60].

«В совокупности, принятые меры позволили за небольшой период времени занять Гонконгу 16 место из 176 в международном рейтинге по уровню коррупции. В этой стране в рамках антикоррупционной политики было введено: увеличение штата и круга полномочий судей, ужесточена ответственность за взяточничество, введение правила «презумпции коррумпированности», которое гласит, что подозреваемый во взяточничестве, считается виновным до тех пор, пока не докажет свою непричастность. Такие жесткие меры позволили Сингапуру войти в топ-7 стран, с самым низким уровнем коррумпированности государственного сектора» [36].

«В Южной Корее с 1999 года действует система OPEN (открытости и общественного контроля). Данный онлайн-сервис в режиме реального времени позволяет осуществлять контроль за процессом рассмотрения заявлений, жалоб и обращений в государственные службы, делая работу чиновников предельно прозрачной. Введение данной системы снизило риски принятия незаконных решений по заявлениям граждан, ведь их стало невозможно спрятать от общественного контроля» [82].

По версии Transparency International [85], Голландия является страной с наиболее низким уровнем коррупции – 8 место. Для того чтобы достичь подобного успеха, нидерландским властям пришлось принять несколько антикоррупционных мер. Так, местным чиновникам, попавшимся на взятке, запрещается работать в государственных организациях, также они лишаются всех социальных льгот и гарантий. Чтобы определенную должность не занял потенциальный коррупционер, в Голландии организована специальная система подбора персонала [86].

Кроме того, в крупных ведомствах, сотрудники которых могли бы злоупотреблять своими полномочиями, существуют службы внутренней безопасности, которые следят за действиями чиновников и выявляют их ошибки [87].

Эффективной мерой в борьбе с коррупцией является разрешение СМИ обнародовать случаи противоправного поведения и проводить расследования. Кроме того, голландских чиновников, на которых не пала тень подозрения в коррупционных деяниях или сообщивших о злоупотреблении должностными полномочиями своих коллег, материально поощряют.

Таким образом, можно выделить несколько направлений заимствования опыта зарубежных стран с учетом российских особенностей и привести соответствующие примеры:

- 1) корректировка организационного аспекта противодействия коррупции на высшем уровне (федеральном), применяя опыт Финляндии, как наиболее близкой по национальной ментальности к РФ;

- 2) формирование качественно новой «культуры служения обществу» в среде государственной службы, которая несовместима с коррупционной составляющей порицаема не только социумом, но и в служебном контексте. В данном плане актуален опыт Сингапура, страны где осуществлен социальный переворот в отношении коррупции за небольшой промежуток времени.

В данном вопросе нужно опираться на опыт Сингапура, в котором было сделано все возможное и невозможное, чтобы изменить представление

общества о коррупции. Обществу была сделана так называемая «прививка честности»: коррупционные скандалы подробно освещались в СМИ, велась активная работа с населением (все это делается до сих пор). Те же мероприятия стоит усилить и в Российской Федерации и проводить их с особой тщательностью;

3) направление по созданию специализированных структур (органов) по противодействию коррупции с конкретными функциями.

Пример: Новая Зеландия - SFO и Сингапур - Бюро по расследованию случаев коррупции. В Российской Федерации на данный момент времени нет единого органа, который бы занимался вопросами коррупции, да и законодательство в этой области достаточно разрознено. Поэтому опыт приведенных выше стран как никогда актуален.

4) на уровне законодательной власти РФ представляется необходимым изменение и корректировка системы ответственности за преступления в государственной сфере коррупционной направленности (возможно использование опыта КНР). Ужесточение должно быть ориентировано не только на увеличение сроков наказания в виде лишения свободы, но и реальную конфискацию активов и имущества родственников. Не менее актуальным видится введение уголовной ответственности юридических лиц (на примере уголовного законодательства Испании, где за коррупцию отвечают и организации);

5) для РФ остается актуальным совершенствование уголовного законодательства в контексте коррекции механизма возмещения;

6) представляется крайне важной ратификация Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 № 174, что являлось бы базой для дальнейшего совершенствования правовой базы и имплементации международных норм в российскую действительность.

Обобщая, следует заметить, что использование зарубежного опыта, как в нашей стране, так и в любой другой стране мира не может производиться за счет простого копирования тех или иных мер, механизмов, способов. Связано это с тем, что коррупция понятие достаточно «подвижное», она имеет свой-

ство адаптироваться к изменению политических, экономических, социальных условий, а также она имеет национальные особенности.

Анализ опыта зарубежных стран в сфере противодействия коррупции может помочь выбрать из мирового опыта набор лучших и наиболее подходящих антикоррупционных мер, и практик, включить их в действующий антикоррупционный сценарий (Национальный план по противодействию коррупции). Но тем не менее важно учитывать, что их применение должно быть всегда ориентировано на действующие социально-экономические условия в стране, они должны всегда применяться с учетом национальной специфики, особенностей той страны, в которой они планируются быть примененными.

Но не только сближение национального законодательства и международного права важно, но необходимо, чтобы акты законодательства отвечали стандартам правового и демократического государства. Много говорится о необходимости устранения противоречий, неясностей, неопределенности в нормативных правовых актах, устранении их множественности, диспозитивности при принятии решений должностными лицами. Все это важно, необходимо продолжать работу в этом плане при совершенствовании законодательства. Однако на первый план сейчас должна выйти оценка регулирующего воздействия актов на общественные отношения, прогнозирование последствий – экономических, социальных, правовых, идеологических – при разработке и принятии актов, а также совершенствование организационного механизма предупреждения коррупции в сфере государственного управления.

3.2 Совершенствование организационной составляющей мер предупреждения коррупции в сфере государственного управления

Одной из самых важных стратегических задач для Российской Федерации в цифровом веке становится борьба с коррупционными проявлениями.

Данная задача требует для своего решения, формирования принципов и планирования продуманной и целенаправленной государственной политики в области предупреждения коррупции в сфере государственного управления [29].

Среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности предупреждения коррупции в сфере государственного управления обозначено создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества. Пока данный антикоррупционный механизм во многом декларативен. Для улучшения ситуации требуется, с одной стороны, повышение уровня правовой культуры у граждан и государственных служащих, с другой – повышение качества правосознания, что отмечено в предыдущем разделе исследования, не забывая и о совершенствовании организационной составляющей.

Создание и поддержание оптимальных механизмов поступления и прохождения государственной гражданской службы является основополагающим компонентом при проведении реформирования государственной и гражданской службы в части противодействия коррупции.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 60 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и согласно статье 32 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» приоритетными направлениями формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы являются подготовка кадров, формирование кадрового резерва и его эффективное использование, а также применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую и муниципальную службу и ее прохождении. [24].

Под оптимальными механизмами С.А. Джафаров понимает совершенствование системы поступления на службу и проведения соответствующих испытаний, заключения служебного контракта, сдачи квалификационного экзамена, аттестации гражданских служащих, продвижения по службе и прекращения службы, то есть увольнения [15].

Безусловно, более высокие требования должны предъявляться к поступающему и проходящему государственную гражданскую службу сотруднику, которые и ложатся в основу реформирования госслужбы в части противодействия коррупции.

Стоит разделить точку зрения С.А. Джафарова на обязательные составляющие данного процесса, а именно, «наличие высокого профессионализма сотрудников, в том числе наличия у них правовых знаний, высоких нравственных стандартов служебного поведения, сформированных должностных регламентов и контроля за их исполнением». В свою очередь, государству необходимо обеспечить достойный уровень денежного содержания госслужащих, предоставить ряд социальных гарантий, а также применять меры их стимулирования, исходя из результативности деятельности каждого сотрудника, замещающего должность государственной гражданской службы.

Поэтому, при разработке комплексного подхода в противодействии коррупции в государственной гражданской службе как угрозе национальной безопасности России, в данной исследовательской работе акцент также сделан на реформирование государственной службы и реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации.

Президент Российской Федерации В.В. Путин также неоднократно высказывал мнение, что вопросы коррупции на государственной службе следует включить в федеральную повестку дня. Он особо подчеркнул, что «гражданин, который хотел бы стать государственным служащим должен четко понимать, что вступление в должность неразрывно связано с жесткими антикоррупционными требованиями» [14].

Следующая обязательная, на наш взгляд, составляющая данного комплексного подхода заключается в предупреждении коррупционных преступлений [27].

Соответственно, для того, что бы минимизировать ущерб, наносимый коррупцией гражданам и государству, необходимо искоренять это явление или сводить до возможного минимума степень коррумпированности органов власти и государственных служащих [2, с.37]. Для этого государством и проводится политика, направленная на противодействие коррупции, в рамках которой разрабатываются нормативно-правовые акты, определяющие основные меры и направления, целью которых является борьба с этим социально опасным явлением современного российского государства.

Политика в области противодействия коррупции направлена на устранение не только последствий, вызываемых коррупционными преступлениями, но и на уничтожение причин, по которым, собственно, чиновники и государственные служащие берут взятки и злоупотребляют своими полномочиями на государственной службе.

В связи с тем, что коррупция на государственной службе это явление системное, разработанные механизмы борьбы с ней не могут быть односторонними и воздействовать на нее только при помощи воздействия на нее только со стороны общества, финансов или же нормативно-правового регулирования деятельности государственных служащих. Соответственно, меры, которые применяются в антикоррупционной политике, должны воздействовать на данное явление в совокупности. Первостепенными должны являться механизмы, которые включают в себя систему административно-правовых мер, направленных на борьбу с коррупцией именно на государственной службе. Определен такой приоритет тем, что коррупция в большей степени связана с получением выгоды именно за счет спекуляции своим должностным положением чиновниками, имеющими, в силу своих полномочий, возможность распоряжаться административными и финансовыми ресурсами [3,

с. 195]. При этом, могут быть ущемлены многие конституционные права граждан.

В целом, механизмы противодействия коррупции на государственной службе следует разделить на несколько групп, в том числе[28]:

Организационно-правовой механизм противодействия коррупции на государственной службе - ориентирован на противодействие коррупции как с точки зрения этических и моральных норм, так и со стороны международной значимости ее в системе деятельности государств.

Кадровый механизм противодействия коррупции на государственной службе – один из основополагающих составляющих антикоррупционной политики на государственной службе направлен на формирование кадрового состава органов государственной власти. От компетентности, степени знания законов, моральности государственного служащего зависит то, насколько успешно будет проходить антикоррупционная политика на государственной службе.

Общественный контроль, как механизм противодействия коррупции на государственной службе – имеет огромный потенциал в сфере борьбы с коррупцией, но, к сожалению, на современном этапе развития действует не так эффективно, как этого хотелось бы, хотя данный механизм может оказывать огромное влияние на положение дел в области борьбы с коррупцией, так как это самая независимая и объективная группа механизмов из всех вышеперечисленных, которая действует исключительно в интересах граждан, то есть направлена на отстаивание своих собственных интересов.

Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что несмотря на достаточно большое количество направлений предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений, большие усилия для борьбы с этим «недугом» со стороны государства и общества данное явление все еще не потеряла статус угрозы национальной безопасности, а уровень коррупции в системе государственной службы не перестает расти. Практика показывает, что «действующие законодательные, организационные и другие меры борьбы с коррупцией

являются недостаточными и несовершенными на современном этапе развития государства и его субъектов» [75, с.14].

Соответственно, можно выделить ряд проблем, существующих в области противодействия коррупции на государственной службе:

- во-первых, возможность сокрытия преступления государственными служащими, непосредственно участвующими в деятельности по борьбе с коррупцией, которая появляется у них в связи с их служебным положением, знанием различных «лазеек» для незамеченного получения взяток и других не материальных услуг за выполнение своих должностных обязанностей, а также наличие возможности избежания наказания за совершенное деяние.
- во-вторых, отсутствие инициативы со стороны граждан и институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией среди государственных служащих и органов государственной власти.

В качестве проблемы противодействия коррупции можно выделить еще один факт: органы государственной власти зачастую сами противятся какому-либо вмешательству институтов гражданского общества и граждан в процесс принятия решений на государственном уровне и уровне субъекта РФ, что говорит о том, что открытость органов власти – это лишь формально закрепленный принцип, который на практике соблюдается довольно-таки редко.

Нельзя ни согласиться с В.Н. Бондарем, который, говоря о предупреждении коррупционных преступлений, выделяет три ее составляющие: ограничение, контроль и иммунитет [6, с. 44].

Так, ограничение деятельности государственных служащих может быть создано путем составления отраслевых регламентов, описания стандартов услуг, разработки процедуры проведения тендеров и закупок, создание центров «одного окна», организации работы централизованных приемных, электронного правительства, а также обязательного проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов.

При реализации такой составляющей, как «контроль», следует обратить внимание на проведение внутриадминистративного контроля, который заключается в проведении обследования на полиграфе, работе в стеклянных офисах, пребывании государственного служащего в постоянной открытости и доступности для населения. Кроме того, отдельное внимание должно быть уделено функциям контролирующих органов, а также общественному контролю. Информационная прозрачность является основным компонентом для борьбы с коррупцией, благодаря ей СМИ и граждане смогут постоянно получать последнюю объективную информацию, опубликовывать принятых государственными служащими решения, обнародовать планы, иметь доступ к внутренней информации.

Недооценивать работу СМИ нельзя. Проводимая ими антикоррупционная пропаганда, способствует реализации всех составляющих комплексной программы, а именно: правил борьбы с коррупцией; реформирования государственной службы и реализация антикоррупционной политики в Российской Федерации; предупреждения коррупционных преступлений и профилактики коррупции. Кроме того, не стоит забывать о социальной рекламе и научной социологической поддержке в области предупреждения коррупционных преступлений и их профилактике.

Возвращаясь к предупреждению коррупционных преступлений, следует охарактеризовать последний ее компонент, выделенный В.Н. Бондарем в отдельную составляющую, иммунитет. Под ним следует понимать совершенствование государственной гражданской службы в области кадровой политики и этических норм.

Профилактика преступлений – последняя составляющего комплексного подхода в противодействии коррупции в государственной гражданской службе как угрозе национальной безопасности России.

Следует отметить, что перечисленные ниже пути применения основных мер профилактики коррупции, могут пересекаться с уже рассмотренными выше составляющими комплексного подхода. Это связано, в первую оче-

редь, с тем, что компоненты предложенного нами подхода имеют комплексную структуру, дополняют друг друга и направлены на достижение одной цели - противодействие коррупции в государственной гражданской службе как угрозе национальной безопасности России.

Так, с целью профилактики коррупции в государственной гражданской службе стоит применить ряд следующих, на наш взгляд основных, мер:

- сформировать в обществе нетерпимость к коррупционному поведению; постоянная антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- предъявление в установленном законом порядке квалификационных
- требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проведение в установленном порядке сведений, предъявляемых указанными гражданами;
- внедрение правил длительного безупречного и эффективного исполнения обязанностей на государственной и муниципальной службе;
- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства о коррупции.

Хотелось бы еще обратиться к вопросу о необходимости создания механизма, обеспечивающего защиту прав государственных и муниципальных служащих, сообщивших о фактах обращения.

Обобщая, можно сформулировать следующие важнейшие направления административного и организационного характера, направленные на минимизации коррупционной составляющей в сфере государственного управления (Рисунок 5).



Рисунок 5 – Направления административного и организационного характера, направленные на минимизации коррупционной составляющей в сфере государственного управления

Таким образом, общие направления по предупреждению коррупции в сфере государственного управления можно объединить, в несколько крупных блоков:

- 1) эффективное законодательство, учитывающее международный и национальный опыт;
- 2) сбалансированная система государственных органов общей и специальной компетенции, нацеленных на противодействие коррупции во взаимодействии с институтами гражданского общества, их эффективная организация деятельности, включая своевременный контрольный механизм;
- 3) тщательный отбор кадров, привлекаемых на коррупциогенные должности;
- 4) адекватная правоприменительная, прежде всего судебная, практика, влияющая на развитие законодательства в указанной сфере и формирующая разумные подходы к реализации норм права;
- 5) эффективность исполнения судебных решений;
- 6) эффективная система организации всех государственных и общественных институтов на противодействие коррупции.

Заключение

Обобщая исследование вопросов предупреждения коррупции в сфере государственного управления, следует заключить, что коррупция в данной сфере выступает самым опасным видом коррупции, которая подрывает авторитет органов государственной власти в глазах всего населения. Является неоспоримым и тот факт, что любые изменения, происходящие в государстве и обществе не могут давать быстрых результатов, соответственно, для решения проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной службы в будущем необходимо оперативное принятие мер по совершенствованию государственной антикоррупционной политики уже сейчас.

Изучение феномена коррупции в сфере государственного управления позволило говорить о том, что данное явление представляет собой не только общепринятую угрозу государственной безопасности, но и серьезную проблему российского общества, касающуюся каждого. Современная коррупция в сфере государственного управления проявляется как универсальное социально-правовое явление.

Отсутствие единообразия остро ставит вопрос о деликтологической характеристике коррупции, более 70 статей одного лишь Уголовного кодекса РФ имеют отношение к различным коррупционным преступлениям. Однако при этом наблюдается некий парадокс – в Уголовном кодексе РФ отсутствует самостоятельный состав преступления в виде коррупции; аналогичная лакуна наблюдается и в Кодексе РФ об административных правонарушениях, где не представлено самостоятельного состава административного правонарушения в виде коррупции. Отсутствие самостоятельного состава коррупционного преступления безусловно отрицательно сказывается на возможностях правового противодействия коррупции.

Углубленный анализ практически реализованных мер государственного воздействия, направленных на противодействие коррупции в сфере госу-

дарственного управления в странах различного типа государственного устройства показал, что особенности национальной стратегии, базирующиеся на исторической, социальной и экономической специфике оказывают опосредованное влияние на результат, а базовые методы – универсальны, что позволяет говорить о возможности их интеграции в любую стратегию национального характера, к таковым следует отнести ряд мер, разработанных в Гонконге, Китае, Сингапуре, Южной Корее и других странах.

Последнее десятилетие показало, что любые репрессивные меры не способны искоренить коррупцию, а лишь позволяют частично снизить ее уровень. При этом с учетом латентности рассматриваемого феномена установить реальный масштаб коррупции в нашей стране просто не представляется возможным. Усиление ответственности за коррупционные действия – мера необходимая, но не первостепенная, а вот усиление контрольно-надзорной деятельности и совершенствование организационных аспектов действительно позволит преуспеть в решении исследуемой проблемы.

Выделено несколько направлений заимствования опыта зарубежных стран в области нормативно-правовой составляющей антикоррупционного законодательства, а также имплементации его в российскую практику: 1) корректировка организационного аспекта противодействия коррупции на высшем уровне (федеральном), применяя опыт Финляндии, как наиболее близкой по национальной ментальности к РФ; 2) формирование качественно новой «культуры служения обществу» в среде государственной службы, которая несовместима с коррупционной составляющей порицаема не только социумом, но и в служебном контексте. В данном плане актуален опыт Сингапура, страны где осуществлен социальный переворот в отношении коррупции за небольшой промежуток времени; 3) формирование специализированных структур (органов), функции которых изначально определены, как борьба с коррупцией в государственной сфере, на базе использования опыта Новой Зеландии - SFO и Сингапура – Бюро по расследованию случаев коррупции; 4) на уровне законодательной власти РФ представляется необходимым

изменение и корректировка системы ответственности за преступления в государственной сфере коррупционной направленности (возможно использование опыта КНР). Ужесточение должно быть ориентировано не только на увеличение сроков наказания в виде лишения свободы, но и реальную конфискацию активов и имущества родственников. Не менее актуальным видится введение уголовной ответственности юридических лиц (на примере уголовного законодательства Испании, где за коррупцию отвечают и организации); 5) для РФ остается актуальным совершенствование уголовного законодательства в контексте коррекции механизма возмещения; 6) представляется крайне важной ратификация Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 № 174, что являлось бы базой для дальнейшего совершенствования правовой базы и имплементации международных норм в российскую действительность.

Сформулирован ряд направлений административного и организационного характера, направленных на минимизацию коррупционной составляющей в сфере государственного управления, а именно: разработка перечня должностей и органов власти повышенного коррупционного риска; внедрение специальных процедур отбора кандидатов для назначения на должности сферы государственного управления; установление возможности увольнения в связи с утратой доверия по коррупционной составляющей; ужесточение контроля за повседневной деятельностью управленцев – государственных служащих; совершенствование механизма принятия решений о проведении проверок в отношении управленцев; совершенствование механизма обеспечения соблюдения должностными лицами ограничений, запретов и исполнения ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, среди которых можно выделить: установление точного срока, в течение которого должно быть принято решение о проведении проверки; создания механизма, обеспечивающего защиту прав государственных и муниципальных служащих, сообщивших о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения; повышение прозрачности и

транспарентности государственной службы за счет обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственного управления; формирование институтов «электронной демократии» и «цифрового правительства».

Общие направления по предупреждению коррупции в сфере государственного управления можно объединить, в несколько крупных блоков: 1) эффективное законодательство, учитывающее международный и национальный опыт; 2) сбалансированная система государственных органов общей и специальной компетенции, нацеленных на противодействие коррупции во взаимодействии с институтами гражданского общества, их эффективная организация деятельности, включая своевременный контрольный механизм; 3) тщательный отбор кадров, привлекаемых на коррупциогенные должности; 4) адекватная правоприменительная, прежде всего судебная, практика, влияющая на развитие законодательства в указанной сфере и формирующая разумные подходы к реализации норм права; 5) эффективность исполнения судебных решений; 6) эффективная система организации всех государственных и общественных институтов на противодействие коррупции..

Кроме того, анализ показал, что для повышения эффективности противодействия коррупции в сфере государственного управления должно включать целый комплекс мер, направленных не только на пресечение коррупционных действий, но и включать превентивные меры, в том числе:

- «повышение гражданской активности, политической и правовой культуры населения»;
- укрепление на практике принципов разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека;
- повышение прозрачности и транспарентности государственной службы за счет обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственного управления;
- формирование институтов «электронной демократии» и «цифрового правительства» и др.

Оперативное и комплексное внесение изменений в государственную политику, направленную на противодействие коррупции в государственном управлении, в сознание и мировоззрение граждан, самих государственных служащих, позволит достигнуть положительных результатов в данной сфере уже в ближайшей перспективе.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что только комплексные, консолидированные действия органов государственной власти и всего общества в целом могут привести к успеху в работе, направленной на всемирное укрепление правопорядка и борьбу с коррупцией в Российской Федерации.

Список используемых источников

1. Агранович А.Р, Сурилов М.Н. Коррупция на государственных предприятиях и её влияние на экономическое развитие страны // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт). М.: ИД «Третьяковъ», 2016. с. 14-16.
2. Александров В.И. Формирование структуры противодействия коррупции в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. №2 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-struktury-protivodeystviya-korruptsii-v-rossii> (дата обращения: 12.12.2020).
3. Бикеев И.И., Кабанов П.А. Антикоррупционное образование в России: состояние и перспективы // Бизнес. Образование. Право. - 2010. - № 3 (13). - С. 178-188.
4. Бикеев И.И., Кабанов П.А. О систематизации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы экономики и права. - 2015. - № 4. - С. 36-41.
5. Богданов, И.Я., Калинин, А.П. Коррупция в России: социальноэкономические и правовые аспекты. / И. Я. Богданов, А. П. Калинин. - М.: Сфера, 2018. - 273 с.
6. Бондарь, В.Н. Возможные варианты предупреждения коррупционных преступлений в России / В.Н. Бондарь. - М.: Норма, 2018. - 198 с.
7. Борщевский Г.А. Соотношение модели государственной службы и этики государственных служащих // Коммуникология. - Т. 3. - 2015. - № 3. - С. 42-62.
8. Гайдашов А.В., Толстова И.А. О некоторых вопросах, связанных с уголовно-правовой ответственностью представителей государства за преступления (правонарушения) коррупционной направленности // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 1 (65). С. 109 - 117.

9. Глазкова, Л. В. Государственный чиновник. История коррупции в России / Л.В. Глазкова. - М.: Проспект, 2016. - 112 с.
10. Глотов Д.С., Соломахин А.Н. Реализация государственной программы по противодействию коррупции на уровне субъекта Российской Федерации. // В сборнике: Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития Материалы 17-ой всероссийской научно-практической конференции. 2019. С. 49-56.1 Социологические исследования и правовой мониторинг // Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 76-85.
11. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. В 2 томах. Том 2. - М.: Научный эксперт, 2016. - 305 с.
12. Горюнова С.А. Основные источники внешних угроз интересам промышленного предприятия и пути их минимизации // Сборник научных статей, Волгоград: НПП Медпромдеталь, 2 декабря 2020 г., с. 178-182.
13. Гришин Д.А., Верховых А.Э. Вопросы противодействия коррупции в органах государственной власти // Вопросы управления. 2018. №2 (32).
14. Деревянко С.В. Индикаторы оценки эффективности региональных инновационных систем (на примере союзного государства) // Евразийский юридический журнал. 2017. №9 (112) . с. 369-373.
15. Джафаров, С.А. Национальная безопасность России / С.А. Джафаров. - М.: ЦТМ-Пресс, Журнал «Российская миграция», 2018. - С. 211.
16. Долгова А.И., Ванюшкин Г.П. Коррупция в органах государственной власти // Молодой ученый. 2020. №17 (307).
17. Епихин, А. Ю. ВЧК-ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической политики / А.Ю. Епихин, О.Б. Мозохин. - М.: Кучково поле, Гиперборей, 2017. - 528 с.

18. Журкина, О. В. Особенности уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в уголовном праве Испании / О. В. Журкина // *Matters of Russian and Intern. Law.* — 2018. — Vol. 8, iss. 6A.
19. Зарубежный опыт противодействия коррупции / Доклад Московского бюро по правам человека. URL: <http://litcey.ru/pravo/5990/index.html> (дата обращения: 12.10.2020).
20. Земцова Ю. Основной инстинкт. Загадки и отгадки коррупции // *Финансовая газета.* 2012. № 5. С.42.
21. Исследование: детские сады в РФ недоступны для 35% детей [ТАСС]. - Режим доступа: URL: <https://tass.ru/obschestvo/4114004>.
22. Идрисов Э.З. СМИ в системе антикоррупционной политики современной России: дис. ... канд. полит. наук. - 2014. - 201 с.
23. Изотов М.О. Коррупция в современной России: социокультурные основания и формы проявления: автореф. дис. ... канд. филос. наук. - 2012. - 22 с.
24. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. - Нижнекамск: Нижнекамск. филиал МГЭИ, 2004. - 174 с.
25. Кабанов П.А. Антикоррупционное просвещение в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования организации и перспективы развития // *НВ: Административное право и практика администрирования.* - 2016. - № 4. - С. 35-55.
26. Квон Д.А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // *Власть.* - 2015. - № 7. - С. 45-52.
27. Кириленко, В. П. Коррупция и государство. «Черная дыра» экономики России / В. П. Кириленко, Р. В. Дронов. — СПб. : Изд-во Политехи. ун-та, 2012. – 480 с.

28. Кирпичников, А.И. Российская коррупция. / А.И. Кирпичников. - М.: Сфера, 2018. - 251 с.
29. Климовицкий С.В., Кареева С.Г. Институциональные меры по борьбе с коррупцией // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2017. - № 8-9. - С. 64-70.
30. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г) // Официальный сайт СПС «Гарант». - URL: <https://base.garant.ru/1305338/> (дата обращения: 28.12.2020)
31. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS N 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». - URL: <https://base.garant.ru/2560783/> (дата обращения: 03.01.2021).
32. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS N 174 (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». - URL: <https://base.garant.ru/4089549/> (дата обращения: 03.01.2021).
33. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // Официальный сайт СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/2563049/> (дата обращения: 03.01.2021).
34. Костенников, М. В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы / М.В. Костенников, А.В. Куракин. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2017. - 128 с.
35. Коррупция в Сингапуре и методы борьбы с ней в 2019 году [Электронный ресурс]. - <https://emigranto.ru/strany-azii/singapur/korruptciia-v-singapore.html> (дата обращения: 18.01.2021).
36. Костенников М. В., Куракин А. В., Колчманов Д. Н., Марьян А. В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в

служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран //Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 6.

37. Купцова А.А., Рютов Д.Ю. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Интерактивная наука. 2017. №22. URL: <https://cyberleninka.ru/artide/n/zarubezhnyy-opyt-protivodeystviya-korrupsii-3> (дата обращения: 10.10.2019).

38. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Коррупционные риски в правовой сфере и состояние национальной безопасности / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина // Национальная безопасность / nota bene. 2019. № 4. С. 75 - 88.

39. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Проблемы соответствия антикоррупционного законодательства Российской Федерации международным стандартам / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. № 4. С. 673-690.

40. Майоров, А. В. К вопросу о соотношении международного и отечественного опыта в сфере противодействия коррупции / А. В. Майоров, Н. Е. Яременко // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – Т. 5, вып. 1. – С. 54 – 59.

41. Малько А.В., Маркунин Р.С. Современные пути борьбы с проявлениями коррупции в системе органов публичной власти //Всероссийский криминологический журнал. 2018. Т. 12. № 5.

42. Мещерякова И.А., Сидорова А.В. Понятие и сущность административно-правового противодействия коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации. // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 9 (17). С. 272-274.

43. Мишин Г.К., Деревянко С.В. Совершенствование нормативной правовой базы в сфере контроля за доходами и имуществом должностных лиц //

Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности: российский и зарубежный опыт. М.: ИД «Третьяковъ», 2016. с. 101-102.

44. О противодействии коррупции» № 273-ФЗ // Официальный сайт СПС «Гарант». - URL: <https://base.garant.ru/2560783/> (дата обращения: 03.04.2021).

45. Покровский, М.Н. Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 6. - С. 26-32.

46. Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры России).URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/06/2018/5b374a489a7947J2c9e8372f>

47. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 N 195 (ред. от 10.07.2017) «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 марта 2009 г. № 10 ст. 1240.

48. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 марта 2009 г. № 10 ст. 1241.

49. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы, приоритеты, технологии / под ред. А. П. Кошкина. - Вып. 3. - Москва : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015. - 76 с.

50. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р «Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению на 2014-2016 годы» // Официальный сайт СПС «Гарант». - URL:

<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70555558/> (дата обращения: 03.01.2020).

51. Россия в Индексе восприятия коррупции-2019: 28 баллов и 137 место // Официальный сайт Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р». - URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-voSPIriatiya-korruptsii/rossiya-v-indeks-voSPIriatiya-korruptsii-2019-28-ballov-i-137-mesto.html> (дата обращения: 03.01.2020).

52. Россия в индексе восприятия коррупции // «Трансперенси Интернешнл - Россия» [Электронный ресурс]. - https://transparency.org.ru/research/indeks-voSPIriatiya-korruptsii/rossiya-v-indeks-voSPIriatiya-korruptsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html?sphrase_id=15125 (дата обращения: 18.12.2020).

53. Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман. - М.: Логос, 2014. - 442 с.

54. Рудая, Т. Ю. Уголовная ответственность за коррупционные преступления по зарубежному законодательству / Т. Ю. Рудая // Юрист-Правоведъ. — 2013. — № 6.

55. Румянцева Е.Е. Коррупция как противоположность демократии //Научный эксперт. 2008. № 12. С. 60.

56. Сенцов, А. С. Регламентация ответственности за преступления коррупционной направленности в законодательстве Китайской Народной Республики / А. С. Сенцов, В. А. Волколупова // Ист., филос., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. — 2015. — № 12-3.

57. Скитяева Е.И., Сидорова А.В. Конституционно-правовые основы действия механизма сдержек и противовесов в России и США // Законность в

современном обществе: сборник статей Международной научнопрактической конференции. 2016. С. 233-236.

58. Скобликов П.А. Коррупционные и иные нарушения при рассмотрении обращений граждан. Возможные меры предупреждения // Законодательство. 2019. № 1. С. 59-70.

59. Скобликов, П. А. Коррупция в современной России. Словарь неформальных терминов и понятий / П.А. Скобликов. - М.: Норма, Инфра-М, 2014. - 112 с.

60. Скурихин, С. В. Коррупция — это государственная измена / С.В. Скурихин. - М.: Глобус, 2017. - 508 с.

61. Сурилов М.Н., Батаева Д.С. Юридические аспекты коррупционных проявлений в системе ВПО // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности: (российский и зарубежный опыт) II международная интерактивная он-лайн видеоконференция российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г В. Плеханова при участии представителей государственной власти Российской Федерации. М.: ООО «ИД «Третьяковъ», 2014. С. 231-233.

62. Тамазов Э.И. Латентность коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского Юридические науки. 2019. Т. 5. № 1. С. 336-344.

63. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [одобрен решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г., протокол № 21] // Официальный сайт СПС «Гарант». - URL: [https:// base.garant.ru/55171108/](https://base.garant.ru/55171108/) (дата обращения: 03.05.2020).

64. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 291.

65. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» (с изменениями и дополнениями от 13 марта 2012 г.). // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 апреля 2010 г. N 16 ст. 1875.

66. Фазлиева Л.К., Хисамутдинова Э.Н. Проблемы правового регулирования, обуславливающие наличие коррупциогенного фактора в сфере закупок для государственных нужд // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 2. С. 103108.

67. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 18 июля 2019 г. N 183-ФЗ). // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 26 (часть I) ст. 3378.

68. Федюнин А.Е., Алферов В.Ю. Выявление коррупционных преступлений в экспертно-криминалистических учреждениях органов внутренних дел // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2015. № 2. С. 33-38.

69. Фролова О.В., Фролов В.В. Организованная преступность и коррупция в России: проблемы противодействия // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 25. С. 102-107.

70. Хабриева, Т. Я. Антикоррупционные стандарты Организации Экономического Сотрудничества и Развития и их реализация в Российской Федерации / Т. Я. Хабриева, А. В. Федоров, А. А. Каширкина ; под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2015. – 296 с.

71. Храмкаин А.А. Социальный контроль и противодействие коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4. С. 5-10.
72. Хочубаров И.С. Антикоррупционная деятельность как фактор экономической безопасности / И.С. Хочубаров, А.А. Алиханов // Плехановский барометр. 2020. № 2. С. 59-62.
73. Цибарт Е.Э. Преступления коррупционной направленности в статистике современной России // Символ науки. 2019. №3.
74. Чашин, А.И. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы [Текст] / А.И. Чашин.- М.: «Сфера», 2019. - 176 с.
75. Шевердяев С.Н. Проблемы противодействия муниципальной коррупции, затрагивающей предпринимателей // Право и экономика. 2017. № 10. С. 5-14.
76. Шляхтов И.В. Коррупция в органах местного самоуправления Российской Федерации. В сборнике: Юриспруденция в теории и на практике: актуальные вопросы и современные аспекты сборник статей II Международной научно-практической конференции. 2019. С. 137-144.
77. Шорохов В.Е. Перспективы антикоррупционной политики в современной России // Вестник Финансового университета. Серия: Гуманитарные науки. - 2019. - № 1. - С. 66-70.
78. Шорохов В.Е. Правовые основы государственной антикоррупционной политики в России // Российская юстиция. - 2019. - № 11. - С. 49-51.
79. Щербович И.А. Анализ детерминантов низовой коррупционной преступности в России / Щербович И.А., Караев Р.Ш. // Правовая политика и правовая жизнь. - 2017. - № 2 (67). - С. 69-75.
80. Attitudes to Corruption, Misconduct, and Maladministration in South Australia. University of Adelaide, 2014. - URL:

<https://blogs.adelaide.edu.au/law/2014/10/09/attitudes-to-corruption-misconduct-and-maladministration-in-south-australia/> (accessed: 03.01.2021).

81. Bangura A.K. Why anti-corruption initiatives fail in Africa and a suggestion for remedy // Organizational and management mechanisms of anti-corruption activities (Russian and foreign experience), 2016. - P 249-251.

82. Bereziuk S., Yaremchuk N. Corruption as a destructive factor of economic development // The Scientific Heritage. 2020. № 47-6. P. 11-21.

83. CleanGovBiz. Whistleblower protection: Encouraging reporting. OECD, 2012. - URL: <https://anticorruption-integrity.oecd.org/> (accessed: 13.01.2021).

84. Coralie Pring, Transparency International. PEOPLE AND CORRUPTION: CITIZENS' VOICES FROM AROUND THE WORLD - Global Corruption Barometer / Coralie Pring // [^a^pare^y^^^: сайт.](https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsii/transparency-international-vypustilo-devyatyy-barometr-mirovoy-korrupsii.html) - 2017. - URL: [https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsii/transparency-international-vypustilo-devyatyy-barometr-mirovoy-korrupsii.html/](https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsii/transparency-international-vypustilo-devyatyy-barometr-mirovoy-korrupsii.html) (дата обращения 03.03.2021).

85. Transparency.org.ru: сайт. - 2008. - URL: [https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsii/transparency-international-vypustilo-devyatyy-barometr-mirovoy-korrupsii.html/](https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsii/transparency-international-vypustilo-devyatyy-barometr-mirovoy-korrupsii.html) (дата обращения 03.03.2021).

86. Mauro P. Why Worry About Corruption? International Monetary Fund // Economic issues. - 1997. - No. 6. - URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/index.htm> (accessed: 03.05.2020).

87. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. European Commission, 2014. - URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ>.

88. Sprengel M. Anti-corruption in Poland: legal and economic aspects, Antinomii=Antinomies, 2020, vol. 20, iss. 2, pp. 156-179